

Conocimiento y sociedad

La investigación y
las políticas en diálogo

Mateo Niro y
Lucía Aguerre (org.)

Conocimiento y sociedad

La investigación y
las políticas en diálogo

Mateo Niro y Lucía Aguerre (org.)

Director responsable:
Alejandro Lorenzo César Santa

Diseño y corrección:
Subdirección Editorial. Biblioteca del Congreso de la Nación

© Biblioteca del Congreso de la Nación, 2020
Alsina 1835, CABA

Buenos Aires, octubre de 2020

ISBN 978-950-691-112-6

PREFACIO

Por Mateo Niro¹ y Lucía Aguerre²

La Lección 2 del libro de Oscar Terán sobre la *Historia de las ideas en la Argentina* está dedicada a la figura de Mariano Moreno. El nombre del capítulo es: "Pensar la Revolución de Mayo" y dice al comienzo del capítulo:

Ahora, detengámonos un momento en el título de esta lección. ¿Por qué? Porque cuando hablemos de la Revolución de Mayo pondremos el acento en el desafío político-intelectual que significó para sus contemporáneos explicarla, darle sentido y legitimarla; es decir, pensarla.

Nuestra historia está atravesada por personalidades claves que sintetizaron la acción política e intelectual como dos caras de una misma moneda: reflexionaron críticamente sobre la realidad al tiempo que la transformaban. Figuras como las de Moreno, pero también Sarmiento y Alberdi, Jauretche y Perón fueron protagonistas de etapas fundamentales en la construcción de nuestra nación y sus complejos procesos de emancipación y desarrollo.

Entendemos esta conjunción de pensadores, académicos, científicos y decisores, que se plasma en este libro, inscripta en la tradición fuertemente enraizada en la memoria discursiva de nuestro país que piensa la política, que politiza el pensamiento. Es por ese sentido y esa responsabilidad que presentamos en estas páginas un *estado de la cuestión* lo más representativo posible de lo que se está trabajando sobre ese pasaje entre estas dos esferas claves de la sociedad. Al hablar de representatividad, lo decimos en sentidos diversos: uno tiene que ver con la multiplicidad de disciplinas y temas, que en esta publicación

1. Licenciado en Letras por la Universidad de Buenos Aires. Docente en la misma universidad y en el Instituto Superior del Profesorado "Dr. Joaquín V. González". Dicta seminarios sobre narratología y sociología del lenguaje en universidades nacionales. Se dedicó a la investigación y a la producción científica en el campo de la lingüística denominado "glotopolítica". Publicó numerosos artículos en revistas y libros sobre su especialidad y de comunicación científica. Desarrolla tareas de vinculación entre el sistema científico, las políticas públicas y la comunidad en el Consejo Económico y Social y la Biblioteca del Congreso de la Nación.

2. Licenciada y Doctora en Filosofía (Universidad de Buenos Aires). Recibió una beca del CONICET para realizar sus estudios doctorales y del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD) para realizar una estancia de investigación en Alemania. Es autora de diversos artículos en libros y revistas especializadas sobre ética, filosofía práctica y pensamiento latinoamericano. Desarrolla tareas de vinculación entre el sistema científico, las políticas públicas y la comunidad en el Consejo Económico y Social y la Biblioteca del Congreso de la Nación.

organizamos en núcleos fundamentales como veremos en breve, pero la representatividad también se da en la cantidad de trabajos, autores, disciplinas e instituciones de referencia como universidades tanto nacionales como provinciales, institutos de investigación y organismos públicos.

Esta publicación, como detallaremos en la nota introductoria, surge de una convocatoria amplia y diversa que se realizó para una Jornada efectuada en octubre de 2019 en la Biblioteca del Congreso de la Nación. El foco de aquella reunión y de este libro está puesto en la vinculación en un doble modo: tanto como un objeto de estudio en sí mismo como en términos de una *praxis* o ejercicio de articulación concreto que se llevó a cabo en cada uno de los estudios presentados: un diálogo entre disciplinas, instituciones, esferas sociales.

*

El libro se abre con las palabras de Alejandro Santa, director de la Biblioteca del Congreso de la Nación, en las que hace hincapié en los antecedentes de la interacción entre conocimiento y decisión legislativa, sobre todo en relación a la tarea de la biblioteca parlamentaria, y con las reflexiones de académicos y gestores públicos –Gustavo Blutman, del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires; Adriana Rofman, del Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento; Vilma Paura, de la maestría en Políticas Sociales Urbanas de la Universidad de Tres de Febrero; y Silvia Soto, del Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad de la Universidad del Centro– que abordaron brevemente la problemática sobre los sentidos múltiples, potencialidades y alcances de la vinculación entre investigación científica y políticas públicas, así como las estrategias concretas que emplean desde los espacios de producción del conocimiento en los que trabajan. Las propuestas, como se verá, son diversas y heterogéneas, y abren los enfoques a partir de definiciones complejas del campo de estudios, de lo que se está pensando y planteando sobre este en las universidades, institutos científicos y espacios del conocimiento en el país.

A partir de esta introducción, se suceden capítulos que hacen foco en temáticas complejas, ricas y vastas. Por lo cual, uno de los desafíos fue modelar el conjunto para lograr interacciones, diálogos y nuevas aperturas entre los artículos al interior de cada sección, pero también entre capítulo y capítulo. Se trata, entonces, de una abordaje amplio, integrador e interdisciplinario.

La primera de las secciones está ligada a los enfoques territoriales al tratar problemáticas sociales, de planificación y desarrollo. La territorialidad es abordada como un espacio compuesto por múltiples dimensiones económicas, culturales, históricas y sociales. La

polisemia de este concepto se revela en la diversidad temática de estudios sobre políticas públicas contenidos en la sección, que incluye investigaciones sobre programas sociales que conllevan un abordaje territorial en su implementación y análisis, e investigaciones sobre programas de desarrollo territorial municipales o regionales.

La siguiente sección recorre el vínculo entre conocimiento y políticas de desarrollo social. Los seis trabajos que se presentan configuran un espacio en el que se entrecruzan disciplinas, enfoques teóricos y áreas de gobierno. Para dar un ejemplo de este entrecruzamiento, los estudios sobre la “interseccionalidad” de las desigualdades estructurales –un concepto muy actual que refiere a la sumatoria de situaciones de vulnerabilidad que afectan a algunas personas o grupos sociales– implican que sea necesario afinar o reperflar la aplicación de algunos programas públicos.

Existe un campo paradigmático de vinculación entre el conocimiento científico y las políticas públicas que son los programas de integración y equidad social en contextos de encierro. La sección dedicada a esta temática cuenta con la participación de representantes de instituciones de justicia, penitenciarias y de derechos humanos de los poderes centrales, quienes conforman redes de trabajo con investigadores involucrados en programas interinstitucionales de prevención de la violencia, reinserción laboral y de desmanicomialización.

La cuarta sección, íntegramente dedicada a los saberes desde (y sobre) el Estado con el fin de conocer experiencias de gestión pública implementadas por distintos organismos, implicó el relevamiento de información, la elaboración de un diagnóstico y la evaluación de estrategias en un amplio campo de acción.

La última sección especifica una temática que se da de manera transversal a lo largo de todo este libro y tiene que ver con los desafíos, los avances y el impacto de la investigación en la comunidad. Dada su centralidad, hemos dedicado una porción especial a esta cuestión, fundamentalmente ligada al rol de la universidad y al sistema científico. A partir de los trabajos se da la discusión sobre las agendas universitarias en nuestro país y sobre la tensión (extremadamente compleja y con implicancias político-epistemológicas) entre la autonomía de la investigación científica y la necesidad de conectarla con las agendas y las demandas locales y globales. Además, se discute la cuestión fundamental de la comunicación científica como una política pública que permite incidir en las representaciones socio-políticas de la ciencia impactando de manera positiva en el fortalecimiento del propio sistema científico de cara a la sociedad.

*

Como está visto en estas palabras preliminares, se trata de un abordaje abarcativo y también integrador de un campo de reflexión y esta praxis que vincula los saberes académicos y los saberes políticos. En este sentido, nos interesa añadir una consideración más. Suelen esgrimirse figuras dicotómicas relacionadas a una y otra esfera, como la de la teoría y la práctica, la evidencia y la intuición, la planificación y la improvisación, lo alto y lo bajo, la *civilización* y la *barbarie*. Obviamente operan en estas series de opuestas representaciones sociales que de ambas se tienen: el conocimiento científico goza de un cierto *prestigio social* que no siempre alcanza al conocimiento político. Por eso mismo, la manera en que suelen conectarse estos saberes expertos se representa en una sola dirección: de la ciencia a la política.

Queremos antes de comenzar este libro, dejar un espacio para la problematización de esta consideración, y para ello traer a cuenta la idea aristotélica de la racionalidad de la decisión política. En la *Ética a Nicómaco*, Aristóteles distingue dos tipos de sabiduría o dos virtudes intelectuales: la llamada *Sofía*, o sabiduría teórica, un tipo de conocimiento que se relaciona con las verdades universales, los primeros principios del conocimiento, lo inmutable, lo que es objeto de las ciencias; pero también existe otro tipo de sabiduría, a la que le otorga igual jerarquía y validez, que es un tipo de sabiduría práctica, denominada por los griegos con la palabra *frónesis* o *prudencia*, que tiene que ver con el hábito de saber decidir políticamente, o, en otros términos, el saber operar prácticamente en el nivel de las decisiones públicas, sociales, gubernamentales, económicas, etc.

Aristóteles señala en su estudio sobre el conocimiento que hay una racionalidad metódica en el proceso de la decisión práctica/política cuyo momento esencial es el de la deliberación; esta acción, fuertemente trabajada por la tradición filosófico-política posterior, se compone de distintos elementos, entre ellos:

- » la *aisthesis*, que es la sensibilidad o el *ojo clínico* para captar la situación real en sus múltiples dimensiones, tener en cuenta una serie de consideraciones contextuales, históricas, y también ligadas al conocimiento teórico y científico;
- » la memoria, ya que se necesita de la experiencia, de la historia o situaciones análogas para tomar la mejor decisión;
- » la *sollertia* o rapidez mental para encontrar una solución imprevista;
- » y el sentido realista o práctico (*ratio*).

El saber político tiene que ver no solo con la capacidad de decidir cómo alcanzar un fin determinado sino también con la capacidad de reflexionar y determinar fines adecuados.

Esta decisión política a la que hacemos referencia en términos aristotélicos de *sabiduría práctica* es el punto de partida –necesario y primordial– de las políticas públicas, que gestarán nuevos órdenes y servirán a la vez como insumo (como nuevo conocimiento) para las futuras tomas de decisiones. Desconsiderar este saber o estimarlo como una práctica rudimentaria es cercenar el sentido dialéctico de este vínculo.

*

Estamos convencidos de que esta publicación contribuye para el reconocimiento del estado del arte sobre esta temática y estos actores, la reflexión y la generación de nuevas y mejores políticas públicas. Por supuesto que cualquier propuesta de esta índole tiene como propósito último el bienestar de la comunidad. Ni más ni menos. Por eso, no resulta azaroso comenzar este libro con la evocación de la sombra de Mariano Moreno, una de las figuras centrales en esta larga y rica tradición de pensamiento y política, a través de un brevísimo fragmento de su célebre *Plan de operaciones*:

Y en consecuencia creería no haber cumplido, tanto con la comisión con que se me ha honrado, como con la gratitud que debo a la Patria, si no manifestase mis ideas según y cómo las siente el corazón más propias, y los conocimientos que me han franqueado veinticinco años de estudio constante sobre el corazón humano, en cuyo, sin que me domine la vanidad, creo tener algún voto en sus funciones intelectuales; y por el contrario, si moderando mis reflexiones no mostrase los pasos verdaderos de la felicidad, sería un reo digno de la mayor execración.

Es nuestro deseo que en aquella Jornada de reflexión y en este libro sobre conocimiento y políticas públicas, cada uno de los organizadores, participantes, editores, autores y lectores, también hayamos cumplido.

PALABRAS PRELIMINARES

Por Alejandro Santa¹

En todas las épocas en el mundo, los estados han recurrido a los distintos tipos de conocimiento con fines favorables, o no, a sus sociedades. Sin embargo, a lo largo de la historia, aquellos estados que aspiraron al bien común priorizaron su interés por el conocimiento, abrevaron en él y sustentaron en la reciprocidad las estrategias destinadas al desarrollo y al bienestar equitativo de sus pueblos.

En las últimas décadas se han desarrollado a nivel mundial diversas estrategias de asesoramiento científico y programas de trabajo con el objetivo de proporcionar información científica actualizada, oportuna y útil a los responsables políticos tanto en los órganos legislativos como en los ejecutivos. El objetivo es, fundamentalmente, que estos datos impacten en una mejor política para el bienestar de la comunidad a la cual representan.

Consecuente con este propósito, a fines de 2019 promovimos el encuentro de más de 200 investigadores/as, científicos/as y decisores políticos en nuestra Biblioteca, con el objetivo de seguir vinculando la producción de conocimiento y el ámbito de la gestión y planificación de políticas públicas.

Este libro que estamos presentando es el resultado de aquella reunión.

Dada la importancia estratégica de acercar los avances de la investigación científica, las bibliotecas parlamentarias albergan en su interior áreas específicas de vinculación e intercambio entre el ámbito legislativo y el sistema científico, y colaboran de manera continua con las distintas instancias de discusión y formulación de las leyes.

La Biblioteca del Congreso de la Nación (BCN), que nació hace 160 años como biblioteca parlamentaria, tiene la función de asesorar a los legisladores en temáticas afines con la labor parlamentaria a partir de la investigación de legislación nacional y extranjera para el tratamiento de proyectos en ambas Cámaras.

A lo largo de su trayectoria, la Biblioteca participó activamente en hechos relevantes de la historia política e institucional de nuestro país. Así, en 1994, durante la Convención Nacional Constituyente para la Reforma Constitucional, aportó trabajos que contenían legislación nacional, provincial y comparada; doctrina, jurisprudencia y antecedentes parla-

1. Director Coordinador General de la Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina.

mentarios acerca de Pueblos Originarios, Consejo de la Magistratura, Fortalecimiento del Régimen Federal, Mecanismos de Democracia Semidirecta, Defensor del Pueblo, Jerarquía de los Tratados Internacionales, Partidos Políticos, entre otros. De este material dispusieron directamente los convencionales y sus asesores en las instalaciones de la Universidad del Litoral, provincia de Santa Fe, donde se desarrollaron las sesiones.

Con la misma finalidad, se editaron las publicaciones *Aportes para la reforma de la Constitución Nacional* y *La reforma constitucional desde una perspectiva comparada*, en las que se abordaron los puntos establecidos por la Ley de Necesidad de la Reforma y cómo habían sido receptados por las Constituciones provinciales y en la legislación extranjera, respectivamente. También estos trabajos fueron entregados a cada uno de los Convencionales Constituyentes. La Cámara de Diputados de la Nación destacó enfáticamente la función desempeñada por la BCN en la Convención.

En 1996, la Biblioteca respondió del mismo modo en la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. Al año siguiente organizó el “Seminario Status Jurídico de la Ciudad de Buenos Aires” en el Salón Auditorio del Anexo de la Cámara de Diputados de la Nación, en el que se debatieron temas relacionados con la nueva situación jurídica de la Ciudad, consignados luego en la publicación del mismo nombre.

Son incontables las oportunidades en las que la Biblioteca del Congreso tanto por su material bibliográfico como por el profesionalismo de su personal y la calidad de sus investigaciones, ha respondido a requerimientos de los tres poderes del Estado, a nivel nacional, provincial y municipal, contribuyendo a legislaciones y decisiones políticas que hacen a la consolidación de la república y a la práctica de la democracia.

Más allá de los eventos excepcionales, la Biblioteca del Congreso ofrece a la sociedad su aporte en el funcionamiento cotidiano, a través de la información que provee a sus representantes.

El servicio de referencia legislativa

La Dirección de Servicios Legislativos es un área especializada de la BCN destinada a prestar servicio a los legisladores, sus asesores, comisiones y otras dependencias del Congreso Nacional, legislaturas provinciales, otros poderes del Estado y organismos públicos y privados. Ofrece información legal y parlamentaria, nacional, provincial, municipal y extranjera, doctrina, jurisprudencia, listados temáticos, estudios e investigaciones y acceso a redes de información legal nacional y extranjera.

Cuenta con documentos legales y parlamentarios desde 1853 a la actualidad, colecciones oficiales de legislación y trámite parlamentario nacional y extranjero, jurisprudencia y un importante acervo bibliográfico. Asimismo, esta dirección trabaja sobre dos bases de datos. Una de ella es la REFBIPAR (Red Federal de Bibliotecas Parlamentarias), que contiene leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones generales y conjuntas, disposiciones, comunicaciones de BCRA, normativa del Mercosur publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina y cuyo objetivo consiste en la sistematización de la información parlamentaria, en un formato común de intercambio y acceso en forma libre y gratuita. La otra base de datos sobre la que trabaja es TRAMI (Trámite Parlamentario de los Proyectos ingresados al Honorable Congreso de la Nación). Esta posee información actualizada al momento de recepcionarse las publicaciones oficiales de ambas cámaras.

Los servicios legislativos de la BCN cuentan con un servicio de referencia y de atención al legislador –virtual o telefónica–, recibe las solicitudes de material bibliográfico afín a un tema determinado del ámbito nacional o internacional. Completa el trabajo de recuperación de la información –en algunos casos también de difusión– la entrega digitalizada de los documentos jurídicos y parlamentarios requeridos. Para asesorar y orientar al usuario en su búsqueda hasta acceder al material con la mayor precisión posible, resulta insustituible la intervención profesional del/la referencista, su conocimiento de las múltiples publicaciones parlamentarias y boletines oficiales, bases de datos públicas y privadas, nacionales y extranjeras, etc.

Durante las sesiones de ambas Cámaras del Congreso, una guardia permanente asiste a los legisladores en forma inmediata con los mismos servicios.

Otro ámbito de información es la “Sala oficial de lectura”, restringida al acceso de legisladores, asesores y personal del Congreso de la Nación, y donde la consulta del material bibliográfico se realiza *in situ* con posibilidad de obtener copias del mismo o su envío virtual. Este espacio histórico resulta particularmente funcional al quehacer intelectual. Su colección comprende obras de referencia, de doctrina y particularmente de carácter jurídico y político, códigos, fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, revistas de jurisprudencia argentina, etc.

Puesto que la “Sala oficial de lectura” es el lugar propicio para el diálogo personal, directo, para el intercambio entre la demanda y su satisfacción, es posible ejemplificar con su actividad lo que motivó el Encuentro y ahora este libro: el conocimiento al servicio de las políticas públicas y, en este caso, de la gestión de las leyes.

De la interacción entre legisladores, asesores y la BCN, del relevamiento de proyectos ingresados, así como de la consulta de medios periodísticos y de la opinión pública, surgen

asuntos de posible interés parlamentario que se registran en un documento interno denominado “Servicio de alerta”, cuyo fin es anticipar intereses y temáticas que atraviesan a las instituciones y a la sociedad y que merecen ser evaluados. Este servicio diario se destina a los legisladores como herramienta para la elaboración o discusión de los proyectos. Contiene, además, documentos seleccionados del *Boletín Oficial* del día, legislación provincial y comparada, jurisprudencia y proyectos presentados por particulares.

Otra producción de utilidad es el *Dossier Legislativo*, publicación periódica que consiste en la compilación de documentos parlamentarios, mensajes presidenciales, legislación nacional, extranjera, doctrina y jurisprudencia sobre asuntos de relevancia nacional, regional e internacional. Es una publicación que entre sus números cuenta con material relativo a temáticas de debate actual como también históricos. Los últimos y en el marco de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud con relación al CORONAVIRUS-COVID-19, la Dirección Servicios Legislativos le acercó al lector interesado tres publicaciones con antecedentes parlamentarios, jurisprudencia, doctrina, legislación nacional y extranjera y otros documentos de interés sobre el tema. Estos *Dossier Legislativos* se pueden consultar en nuestra página web.

Otra de las publicaciones que también se encuentran disponibles en nuestra página es el boletín *Novedades Legislativas*. La misma es una publicación periódica que tiene por objeto sistematizar la información legislativa seleccionada, de carácter general, publicada en el *Boletín Oficial de la República Argentina*. Cada uno de los documentos incorporados contiene una referencia al tipo de norma, número, fecha, órgano emisor y una breve síntesis analítica de su contenido. Además, se consignan –a continuación de los asientos legislativos– sumarios de documentos Jurisprudenciales y doctrinarios publicados en las diferentes revistas jurídicas existentes en la Dirección.

Más allá de las tareas enunciadas de la Dirección de Servicios Legislativos, a través del Cuerpo de Traductores –integrado por Traductores Públicos en inglés y francés– se brinda a los legisladores y a las comisiones parlamentarias la traducción de leyes, decretos, tratados, resoluciones, informes, fallos judiciales y cualquier otro tipo de documentación extranjera necesaria para la labor parlamentaria. El Cuerpo de Traductores hoy posee un catálogo informatizado de más de 10.000 traducciones referidas específicamente a temas de interés legislativo, y se encuentra a disposición del cuerpo legislativo y de las comisiones parlamentarias.

En cuanto a su presencia en la región, desde 2017 la BCN es miembro de la Red de Bibliotecas Parlamentarias para América Latina y el Caribe, conformada por Brasil, Méxi-

co, Paraguay, Chile, Uruguay, Guatemala, Bolivia y Argentina, y cuyo fundamento reside en establecer una agenda de trabajo conjunto entre todas las bibliotecas y servicios de información dentro del ámbito legislativo en torno a las necesidades propiamente latinoamericanas.

La vinculación de las bibliotecas parlamentarias a través de este proyecto apunta a crear compromisos acerca de la transparencia y la participación cívica, promoviendo la capacitación de los/as funcionarios/as respecto a las colecciones, recursos y servicios, teniendo en cuenta las experiencias que pueda aportar cada institución. Este trabajo fortalecerá los procesos llevados adelante en cada país, la accesibilidad de la información y el desarrollo de herramientas que permitan el empoderamiento de la ciudadanía y su representatividad real en los procesos legislativos nacionales.

Todo este trabajo en conjunto entre los diferentes actores de la sociedad ligados a la investigación y generación de conocimiento original, al estudio y selección de información disponible y a la discusión y la sanción de leyes es de vital importancia para mejorar el proceso de toma de decisiones y enriquecer el debate político y la gestión pública.

1.

Por Gustavo Blutman¹

¿Cómo lograr una síntesis de la vinculación entre el conocimiento científico y las políticas públicas en pocas palabras? Tarea ardua pero no imposible si uno quiere dejar señalados algunos puntos y a su vez generar un conjunto de interrogantes.

Lo primero que habría que resaltar es la distinción entre el término *política*, concepto que está interpelando –en función de una ideología– un propósito, unos objetivos, y *políticas*, con el que se nos está hablando de acciones concretas: salud, educación, seguridad, entre otras acciones del Estado, lo que comúnmente se denominan “políticas públicas”. En inglés la diferenciación aparece con *politics*, *policy* y *polity*. La primera y segunda están asociadas a los conceptos que mencionamos arriba. Por otro lado, lo político se relaciona con la capacidad de obrar, mientras que la política implica lucha por el poder. Estas dos últimas apreciaciones se acercan al concepto de *polity*.

Si nuestro objetivo es analizar el papel del Estado en la ciencia estaríamos más cercanos al concepto de políticas públicas científicas o de la ciencia y la tecnología. Pero si nuestro interés se focaliza en la forma de investigar las políticas públicas, el concepto rota y la ciencia estaría buscando información sobre las políticas públicas.

Dejaremos de lado la primera mirada relacionada con las políticas científicas de un Estado y nos concentraremos en la segunda, es decir, en cómo investigamos las políticas públicas de manera científica.

Podemos destacar puntos que parecen ser salientes y que pueden servir como disparadores para pensar y repensar algunas acciones que se realizan en el campo de las ciencias sociales en general. Por ejemplo, una de las actividades centrales de la ciencia es clasificar, entonces cuando uno completa algunos formularios, clasifica. Es habitual encontrar la necesidad de selección entre hacer ciencia aplicada o ciencia básica. Tildar una u otra posibilidad ya nos clasifica en el tipo de investigación que encararemos. También se discute

1. Licenciado en Ciencia Política por la UAJFK. Sociólogo, magíster en administración pública, doctor y posdoctor en ciencias económicas por la UBA. Profesor titular regular de administración pública y secretario académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Es también director de proyectos de la UBA y de la Agencia de Ciencia y Técnica, consultor en organismos públicos en temas de gestión y planeamiento estratégico y autor de numerosas publicaciones científicas. Su último libro, publicado junto a Horacio Cao y un equipo de investigadores, es *El futuro del Estado en Argentina*.

acerca de ciencias duras o ciencias blandas. Este debate fallido tiene un sesgo ideológico e incluye un manto de menosprecio por determinados enfoques científicos. Lo duro sería algo serio y riguroso como la física y la matemática y lo blando sería algo más volátil y maleable como el conjunto de ciencias sociales. Pero si invertimos la mirada, podríamos decir que encarar investigaciones sociales y ante la dificultad de definiciones tajantes, los enfoques a arribar se hacen más duros, ejemplos sobran: los problemas del narcotráfico, indicadores de pobreza, política monetaria, entre muchos. El *hard* y el *soft*, como en informática, son inseparables.

Pero vayamos a cuatro conceptos fundamentales para encarar investigaciones científicas en políticas públicas.

El primero es la de la *multicausalidad*: las ciencias físico-matemáticas buscan establecer entre otros temas relaciones causales. Por ejemplo, A produce B. En este sentido observamos una relación causa-efecto. La aparición de los fractales, la matemática borrosa y otras combinaciones fueron dejando de lado esas concepciones tan rígidas. En las ciencias sociales cada vez queda más claro, aunque no siempre, que diferentes causas generan uno o varios efectos y que esos efectos, a su vez, serán causas que generarán otros efectos. Estamos frente a una multicausalidad de situaciones, las cuales no siempre son identificables y a veces ni siquiera es detectable la causa principal.

En políticas públicas resulta crucial el tema de la *dimensión valorativa*. Cuando generamos políticas o cuando las analizamos, proyectamos siempre un contenido valorativo. El tema es ver en esa multicausalidad aquellas causas más probables que nos pueden dimensionar efectos posibles y después analizar esos efectos en la producción de otros efectos.

Nos preguntamos: "la crisis de la bolsa de valores de Nueva York en la década del '30 ¿es un efecto o una causa?" Muchas respuestas al día de hoy apuntan a señalar esa crisis como una causa. Pero en este caso histórico fue un efecto de otras causas y a su vez se convirtió en una causa de otros efectos. Surge una concatenación de hechos que nos permite analizar diacrónicamente ese momento.

Lo anterior es parte de análisis sociales, históricos o políticos que no se pueden soslayar para comprender los vínculos entre ciencia y política pública.

El segundo concepto que queremos marcar tiene que ver con el lenguaje y las diferentes acepciones que los conceptos adquieren: la *polisemia*. Si vemos esto: H₂O, ¿de qué hablamos? Seguramente pensamos en agua, pero uno podría decir que son líneas negras en un fondo de un papel o una pantalla, y sobre eso deberíamos definir qué es líneas, qué es negro, qué es fondo, qué es papel y qué es pantalla. Pero está claro que el concepto de agua se resume en esa fórmula como dos moléculas de hidrógeno y una de oxígeno,

aunque no podamos ver H₂O moviéndose en un vaso porque es solamente una representación esquemática de lo que es el líquido. Y la palabra “líquido” y la palabra “sólido” se suman a conceptos como los de “duro” y “blando” que vimos más arriba.

Si queremos definir la palabra “Estado” o las palabras “políticas públicas” probablemente tengamos una definición desde el campo de vista jurídico, el económico, el social, el político o el antropológico; es decir, encontraremos múltiples acepciones. En este caso las definiciones del concepto que tenemos hoy de “Estado” y de “políticas públicas” probablemente sean diferentes en el futuro.

“Estado” para Marx es aparato de dominación de clase y para Weber institución que tiene el monopolio de la violencia legítima. Las diferencias entre una y otra definición son claras y a esas dos le podríamos sumar un número importante de respuestas disímiles. ¿Hay definiciones verdaderas? No en estos casos y de ahí la polisemia del lenguaje en ciencias sociales

Hay una semiología diferente y va a depender de nuestro marco conceptual, marco teórico, de nuestras percepciones, nuestros valores, y también de nuestra manera de analizar los conceptos. No es incorrecto que esto sea así, de allí que no podemos dejar de considerarlo ciencia.

El tercer concepto es el de *interactividad*. Los actores sociales son los principales agentes del cambio. Como lo desarrollamos con Isidoro Felcman en nuestro libro *Nuevos modelos de gestión pública*, son ellos los que toman posiciones y adoptan estrategias, como aliados u oponentes, expresando insatisfacciones o acuerdos, problematizando aquellas situaciones que les interesan o afectan de modo particular y desestimando otras.

Los actores, para analizar y comprender la realidad que los rodea, adoptan determinadas teorías y modos de ver el mundo. A partir de ellos guían su accionar, poniendo en juego prejuicios, supuestos, expectativas, capacidades (e incapacidades), ideologías, poder. En este sentido se constituyen como portadores de ideas y, en muchos casos, creadores de esas ideas y propuestas.

La interactividad está relacionada con la vinculación de los actores. Reconocer a otros nos permite tomar las decisiones de manera más ajustada. Para ello hay que generar, construir o reconstruir la confianza para obtener compromiso e involucramiento. El *top down* de las decisiones tiene que ir transformándose paulatinamente en un *bottom up*.

El análisis descriptivo y prescriptivo de las políticas públicas debe contemplar la opinión no solo de la tecnocracia sino de la población objetivo. Los famosos *think tank* tienen una utilidad parcial si las políticas a aplicar llegan desde la dirección.

El cuarto y último de los conceptos que queremos destacar es el de *iteratividad*. La teoría de la acción incluye sujetos que actúan con una finalidad y en determinadas condiciones. El determinismo de la causalidad mencionado más arriba –A genera el efecto B– se rompe cuando aparecen múltiples variables o cuando surgen hechos no contemplados, cisnes negros.

Por otro lado, vemos el esquema clásico de la secuencialidad de las políticas públicas en las siguientes etapas:

- » Inclusión en la agenda.
- » Formulación.
- » Adopción.
- » Implementación.
- » Evaluación.

Sin embargo, esas etapas a veces se confunden, otras se complementan, se revisan, se ajustan, por lo que la secuencia estricta no cumple los objetivos pautados.

Allí entra la iteratividad, esta posibilidad de que el análisis y/o la ejecución de la política pública sufra correcciones y corrimientos que permitan enderezar el camino originalmente trazado e incluso desechar el proyecto por inviabilidad.

Sobre la base de estos cuatro conceptos mencionados –la polisemia, la multicausalidad, la interactividad, y la iteratividad– uno puede reflexionar para encarar acciones de estudios científicos y generar la vinculación entre el conocimiento y las políticas públicas.

2.

Por Adriana Rofman¹

La relación entre el conocimiento y las políticas públicas, tema central en torno al cual gira este libro, resulta hoy tan relevante como desafiante. Relevante porque existe un amplio consenso, tanto en el mundo académico como en el ámbito gubernamental, acerca de la necesidad de fundar las intervenciones estatales en conocimiento serio, confiable y apropiado. Y desafiante, porque esa vinculación requiere del establecimiento de canales de comunicación y de interlocuciones claras y comprensibles que fluyan por esos canales, sistemas que no parece sencillo construir y sostener.

Avanzar en ese camino requiere poner en marcha estrategias innovadoras que faciliten la comunicación, que construyan modalidades de circulación del conocimiento diferentes a las que tradicionalmente ha estructurado este campo. Un caso próximo a través del cual me permite abordar esta problemática es el del Observatorio del Conurbano, una plataforma virtual de producción y circulación de conocimiento territorial sobre el Gran Buenos Aires, que lleva adelante el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Las universidades públicas, y más particularmente las universidades nuevas, las ubicadas en territorios con históricas carencias sociales y educativas, han recorrido un camino interesante en esta construcción. La UNGS, fue fundada en 1993 en el Gran Buenos Aires, entre los municipios de Malvinas Argentinas y San Miguel. Está localizada en una zona de condiciones socioeconómicas desfavorables, en el marco de estructuras de fuerte desigualdad social y espacial, y en con un entorno político e institucional que enfrenta estas realidades con capacidades y recursos limitados. En este contexto, asumió desde su creación el desafío que le plantea el papel de actor principal en la producción y transferencia de conocimiento territorial, jerarquizando la función de vinculación con los actores del territorio. Es decir, desde sus inicios la Universidad se impuso como misión que el conocimiento que produzca y se transmita sirva al desarrollo del territorio.

1. Licenciada en Sociología por la USAL, DEA en Estudio de las Sociedades Latinoamericanas en el IHEAL por la Université de la Sorbonne Nouvelle, París, y doctoranda en Ciencias Sociales por la UBA. Profesora e investigadora del Instituto del Conurbano de la UNGS y coordinadora del Observatorio del Conurbano. Es autora del libro *Participación, políticas públicas y territorio: aportes a la construcción de una perspectiva integral* (UNGS, 2016).

Esta posición se inscribe en un enfoque que jerarquiza el rol que asume el conocimiento como palanca para el desarrollo territorial. Pensar esta contribución en un sentido amplio, superando la mirada tecnocrática o instrumental, lleva a sostener que la generación de conocimiento resulta un recurso fundamental para promover y alimentar acciones de la sociedad que apunten al desarrollo territorial y a la democratización de la vida social y política. En esta línea, la jerarquización institucional de la universidad como referente de los procesos de desarrollo territorial debe iniciarse por el papel que mejor le cabe a una institución académica: la contribución a la producción social de conocimiento para el desarrollo, entendiendo por esto los procesos colectivos de aprendizaje y generación de información pertinente y de calidad.

A la vez, esta contribución no puede pensarse como resultado de una producción científica despegada de la dinámica territorial, ya que el clásico modelo de *torre de marfil* académica que *transfiere* conocimiento a los actores sociales y públicos locales no se corresponde con la realidad actual de la vida universitaria. La experiencia desplegada en estos años ha puesto de manifiesto que el conocimiento territorial se construye en red, en una dinámica circular de intercambio de saberes e información que pone en diálogo a instituciones académicas, educativas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos, comunicadores, etc., que intervienen como generadores y como usuarios del conocimiento al mismo tiempo.

Pensar en términos de intercambio de conocimiento supone considerar que la producción de saberes y de información relevante y confiable no está reservada sólo a los centros académicos. Son muchas y diversas las instituciones y organizaciones locales que generan información de interés para comprender las dinámicas sociales, económicas y políticas del desarrollo territorial, aun si enfrentan dificultades para sistematizarla y comunicarla adecuadamente.

Los decisores y los ejecutores de políticas públicas necesitan mucha información confiable, construida con parámetros y metodologías apropiadas, es decir, de base científica. Pero estos sectores también producen mucha información en el proceso de gestión de las políticas, lo que constituye un recurso muy valioso. Sin embargo, el cruce entre el conocimiento académico y la información pública constituye todavía un terreno escabroso en nuestro país. Generar instancias que faciliten esta comunicación constituye una tarea de vital importancia en nuestros días, y las instituciones universitarias tienen mucho para aportar. La sistematización y el análisis de datos generados por las políticas públicas, su contextualización en relación con la experiencia previa, su interpretación en el marco de esquemas conceptuales elaborados, son contribuciones que pueden ayudar a impulsar esa red de circulación de conocimiento.

En nuestro caso, abordar esta empresa en el Conurbano Bonaerense resulta particularmente desafiante. Dado que no existe ningún ámbito de articulación institucional de la gestión pública, el proceso de generación de conocimiento sobre el territorio está sumamente segmentado entre las distintas instituciones públicas y organizaciones sociales que intervienen en el territorio. Ello potencia la misión que les cabe a las universidades en establecer estrategias de sistematización y comunicación de la información, que favorezca su aprovechamiento en los procesos de desarrollo territorial.

Actualmente se reconocen las potencialidades de los observatorios como dispositivos innovadores para la construcción compartida de conocimiento sobre una problemática o territorio. Basados generalmente en herramientas digitales, estas plataformas buscan generar y comunicar a públicos no académicos datos e información cualitativa. De este modo se promueve el uso del conocimiento como fuente de información para el diseño de las acciones públicas y como parámetros para el seguimiento de las políticas públicas. Los observatorios socioterritoriales, en particular, son concebidos como instrumentos valiosos de apoyo a los procesos de desarrollo territorial.

Específicamente, el Observatorio del Conurbano bonaerense consiste en una plataforma de producción y circulación de información sobre el Gran Buenos Aires, que tiene como objetivo poner a disposición de los diferentes actores que construyen este territorio información de base científica, en formatos accesibles y amigables. Estos lineamientos han orientado el diseño de la plataforma web, el sitio virtual de acceso público que contiene información estadística, cartografía, gráficos, artículos, etc., acerca del Gran Buenos Aires: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar> En la plataforma se publica información referida a las problemáticas demográfica, social, política, económica, urbana, ambiental y cultural del GBA, así como contenidos que dan cuenta de las intervenciones de las instituciones públicas, privadas y sociales sobre el territorio.

En el contexto de escasa información pública actualizada y a escala del Conurbano Bonaerense, como se mencionaba previamente, cobra valor la estrategia de producción colaborativa de datos. Ello implica considerar a los interlocutores territoriales del Observatorio como usuarios y productores de información, al mismo tiempo. Los actores locales constituyen los principales destinatarios del conocimiento que produce el Observatorio, pero la carencia de una fuente de información centralizada para esta región lleva a valorizar la información que recopilan las instituciones que trabajan en el territorio, es decir, pensar a los interlocutores como “prosumidores” de conocimiento territorial. Jerarquizar y calificar este conocimiento, disperso en múltiples instituciones estatales y sociales, y con muy dispar grado de sistematización, se presenta como un desafío de envergadura, pero a la vez necesario para aportar al autoconocimiento de la región.

¿Se pueden medir los resultados de una experiencia de estas características? Sí, y a través de diferentes parámetros. Uno de ellos, el más fácilmente cuantificable, refiere a la cantidad de lecturas o visualizaciones de los contenidos, tanto por visitas a la página como a través de las redes sociales. Por otro lado, el impacto social más directo del OC resulta de la articulación con actores del territorio en torno a proyectos de desarrollo tecnológico y social, a partir de los cuales el equipo realiza relevamientos o lleva adelante asistencias técnicas en vinculación con redes u organizaciones sociales. Uno de los trabajos publicados en este libro refiere a algunas de estas experiencias.

Los logros compensan, sin duda, los obstáculos que enfrentan estos proyectos innovadores, que no se ajustan a la lógica tradicional de la vida universitaria. Si bien este tipo de dispositivos se está multiplicando de manera acelerada, aún se visualizan problemas que limitan su sostenibilidad y el desarrollo de su potencial.

En primer lugar, se hace evidente que construir relaciones de confianza con organismos estatales, a cargo de las políticas públicas, resulta todavía una tarea trabajosa. Existen aún muchos/as funcionarios/as con relativo interés en el conocimiento científico y, por lo tanto, en el diálogo que impulsa este tipo de proyectos. Si bien el desinterés o la desconfianza respecto del mundo académico están debilitándose de manera acelerada, la tarea de cimentar un intercambio fluido y provechoso para ambas partes sigue siendo una construcción esforzada.

Por otro lado, cabe reconocer que los incentivos que ofrece la estructura universitaria y el sistema académico a nivel nacional e internacional para este tipo de actividades son todavía muy limitados. La función de vinculación está prevista en casi todas las estructuras universitarias, pero con un reconocimiento institucional muy inferior al de las funciones tradicionales de docencia e investigación. Además, la producción de estos dispositivos está muy escasamente reconocido en los esquemas de acreditación científica, tanto en Argentina como a nivel global. En consecuencia, el trabajo se sostiene mayormente en la simple voluntad de investigadores y profesores, quienes destinan tiempo adicional a sus compromisos académicos.

Por último, cabe mencionar un desafío particular: producir contenidos para un espacio de interfaz entre el conocimiento científico y la acción pública requiere un esfuerzo de *traducción* del conocimiento desde el lenguaje académico a un registro accesible para un público amplio. Ello no solo demanda de los/as investigadores/as modificar sus modalidades discursivas habituales, formateadas para el esquema *paper*, sino también desarrollar formas novedosas de visualización de datos para los diversos circuitos de circulación de información.

En síntesis, desarrollar iniciativas innovadoras en el cruce entre conocimiento científico y políticas públicas supone recorrer un camino interesante y fascinante, a la vez que trabajoso y complejo. Las instituciones académicas enfrentan el reto de diseñar estrategias más apropiadas para producir conocimientos más pertinentes y para asegurar su circulación e intercambio en los ámbitos de acción social, económica, política, cultural. Se trata de asumir el desafío de generar modalidades concretas de involucramiento de la universidad en los procesos de desarrollo territorial, desde una perspectiva que reconozca el valor de los diferentes saberes y los aportes de los otros actores.

3.

Por Vilma Paura¹

Este libro representa una muy buena oportunidad para reflexionar juntos sobre la vinculación posible entre la producción de conocimiento especializado y las políticas públicas y también para reconocer cuál es ese vínculo, cómo se está desarrollando actualmente en nuestro país.

Para quienes trabajamos en los distintos ámbitos, tanto en la producción de conocimiento académico como en la hechura de la política pública en sus distintos niveles y espacios, poder tener estos *diálogos*, este intercambio, y pensar en trazar puentes cada vez más amplios entre esas dos actividades es un paso importante. Esta es la experiencia de muchos investigadores y docentes universitarios que en algún momento asumieron un cargo en la gestión pública o que sostienen ambas actividades en simultáneo. No obstante, hemos reflexionado poco sobre esta doble inserción y sobre los aprendizajes que deja. Asimismo, no hemos explicitado lo suficiente lo que esos aprendizajes significan en términos de la práctica estatal, en la hechura de la política pública. Es, entonces, una buena oportunidad para hacerlo.

En el seguimiento de la relación entre conocimiento y política pública se pueden reconocer al menos tres ámbitos, tres espacios analíticos de vinculación, en los cuales registrar y hacer inteligible ese vínculo, por un lado, y por otro, desde los cuales se contribuye en su construcción. Estos espacios que propongo considerar son: I. el lugar de las *cúpulas*, áreas de toma de decisión que son particulares según los diferentes niveles jurisdiccionales; II. las carreras de posgrado, en particular aquellas orientadas a la formación de profesionales para las políticas públicas; y III. los ámbitos de interacción cotidiana entre agentes estatales y no estatales, en los que las burocracias y los funcionarios generan intercambios materiales y simbólicos con otros actores no estatales o, al menos, no formalmente estatales.

Una lectura en clave de espacios diferenciados en los que producen estas vinculaciones, donde se produce esa interfaz, nos permite, en principio, revisar varias premisas. Luego, podría darnos herramientas para recuperar esos aprendizajes que mencionaba an-

1. Profesora de Historia por la Universidad Nacional de la Patagonia. Especialista y magister en Políticas Sociales por la UBA. Es coordinadora académica de la Especialización y Maestría en Políticas Sociales Urbanas de la UNTREF y coordinadora general de *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*.

teriormente. Por un lado, nos invita a reconsiderar la idea de que las políticas públicas se producen *desde arriba* o *desde abajo*, una de las perspectivas con las que hemos estudiado durante mucho tiempo la producción de políticas públicas. Pensar en clave de *interfaz*, de espacios de vinculación, nos permite ir más allá de esa matriz dicotómica; nos habilita a pensar desde esquemas más flexibles, que reconozcan mejor el dinámico y proceso complejo de producción de la política pública.

En el mismo sentido, reconocer estos distintos ámbitos nos permite discutir la idea monolítica del Estado para pensarlo como un espacio polifónico en el que se relacionan y se expresan grupos que pueden tener intereses diversos y hasta divergentes. Como han señalado Bohovlasky y Soprano, en *Un Estado con rostro humano*, se trata de *despersonalizar al Estado*, de dejar de considerarlo como a un actor unívoco y auto-consciente. Dejar de pensar al Estado como un todo coherente del que esperamos o tenemos que esperar siempre respuestas racionales y organizadas implica desligarnos de un efecto de reificación y al mismo tiempo, siguiendo a los mismos autores, nos permite *humanizarlo*, es decir, reconocer a las personas que trabajan en sus múltiples y diversas agencias y *son* el Estado. Este ejercicio puede ayudarnos a entender mejor, de manera situada y más comprehensiva, los procesos de políticas.

En fin, analizar la relación entre conocimiento y políticas públicas en clave de espacios nos habilita a discutir también con cierta idea rígida en términos de ciclo de la política pública, como si se tratara de etapas consecutivas componentes de un proceso direccionado cuyo éxito depende sobre todo del cumplimiento de las etapas. Es cierto que ya esta lectura ha sido suficientemente cuestionada y en nuestros días se enuncia como una matriz de análisis empírico; no obstante, su peso ha sido tal que aunque muchos estudios buscan despegarse de esa perspectiva, termina funcionando como una segmentación naturalizada de los momentos, los giros y las dinámicas que se producen en el complejo proceso de la política pública. Entonces, aun cuando desde hace unas décadas menos análisis se construyen a partir de la idea de ciclo, no es poco frecuente encontrar la distinción entre etapas como recortes estereotipados –de toma de decisión y/o de implementación de las políticas– en los que operan actores necesariamente diferentes. Incluso esta distinción toma cuerpo en los formularios de proyectos y en la currícula de los posgrados y no siempre se los considera críticamente.

Por último, pensar en espacios de vinculación, como lugares de interfaz, nos invita cada vez a recordar que no hay *una* política pública, sino que hay sectores de política. En estos términos, reconocer la diversidad de sectores de políticas públicas, que tienen dinámicas, tradiciones, actores diferentes, conlleva a identificar la especificidad de la relación

que en cada uno de estos campos se produce entre la producción de conocimiento y las acciones desarrolladas.

Si reconsideramos estas premisas, podemos entonces desagregar qué sucede en los tres espacios aquí planteados como *locus* de vinculación. Esta propuesta analítica se apoya, en gran parte, en mi tarea docente, de investigación y de gestión desde un lugar institucional particular: la formación de posgrado en políticas sociales en una universidad pública argentina.

En relación con los *espacios de cúpula*, nos referimos a los ámbitos y momentos de toma de decisión en las agencias del Estado Nacional, en los Estados provinciales y municipales. En estos espacios se toman las decisiones desde un lugar de autoridad, en los cuales los vínculos entre decisores políticos y los portadores de conocimiento académico tienen dinámicas particulares, que podrán ser de mayor apertura y diálogo sostenido, de intercambios efímeros o de desconocimiento mutuo. Pero lo que nos interesa destacar es que estos espacios trascienden los límites del Estado nacional, que corresponden a las diferentes jurisdicciones en las que se toman decisiones, que es necesario ejercitar un reconocimiento de agencias desde las cuales se deciden procesos de políticas públicas más allá de las oficinas centrales y de las grandes ciudades.

En esta identificación para nada exhaustiva, un segundo espacio donde se verifica la vinculación entre producción de conocimiento y hechura de política pública son las carreras de posgrado destinadas a la formación de quienes, en su ejercicio profesional, se incorporan en las múltiples agencias del Estado. Podría hablar de la maestría que coordino en una universidad nacional pública cuyos estudiantes provienen del Área Metropolitana de Buenos Aires. El 86% de estos jóvenes de entre 26 y 35 años trabajan en el Estado, en distintos organismos y niveles jurisdiccionales, en áreas vinculadas al problema de la política social en su mayoría, y buscan herramientas para poder insertarse con mejores condiciones en esos espacios de trabajo. Pero esta composición seguramente es una muestra de los posgrados en políticas públicas en todo el país. Ellos y ellas, los y las estudiantes que buscan especializarse son vehículos de esta vinculación conocimiento-política pública; son efectivamente quienes conectan el conocimiento que se moviliza en sus ámbitos de estudio y las agencias donde la política pública se pone en juego día a día. En ese puente que estos estudiantes trazan se renuevan las perspectivas y las categorías desde las cuales se delimitan los problemas de intervención pública. En estos días que corren, quienes buscan nuevos instrumentos en las aulas de los posgrados universitarios aportan en las discusiones sobre el género o sobre los derechos humanos, presentan propuestas metodológicas innovadoras e interpelan formas naturalizadas de dominación. En nuestras aulas, con ellos

discutimos muchas veces si la categoría de burocracias medias o *plebeyas* que definió Luisina Perelmiter o el concepto “burocracia de calle” que nos propuso hace ya unas décadas Michael Lipsky y sus adaptaciones –burocracias de ventanilla, de mostrador– les aplica. Estos estudiantes de posgrado son funcionarios de diferentes jerarquías, agentes del Estado que interactúan con las poblaciones a las que hay que atender y con quienes ocupan cargos de mayor responsabilidad, interactúan con estos y otros diversos actores dentro y fuera de las estructuras de Estado, administran recursos generalmente escasos y también portan saberes especializados actualizados y revisados en los espacios de formación. Lejos de proponer una mirada romántica sobre estos desempeños, entendemos que en esta posibilidad de puente radica una gran potencialidad transformadora de la política pública.

Un tercer espacio analítico para observar los vínculos que nos interesan y para construirlos es justamente esa relación *cara a cara* entre estos funcionarios y agentes del Estado en los distintos niveles en los que operan con quienes buscan, quienes demandan, quienes son destinatarios de las políticas públicas: si desde la academia o desde las universidades se produce un tipo de conocimiento sistematizado que se moviliza en estas relaciones, también en estas interacciones cotidianas se construye conocimiento en el propio desarrollo de la política pública. En esos momentos, en ese ámbito de intercambio entre los representantes del Estado y los destinatarios de las políticas públicas, se produce una fusión de conocimientos teóricos, especializados y prácticos cuyo aporte todavía no hemos reconocido con justicia y que interpela a los diseños de políticas.

Por supuesto que la lista podría ampliarse, pero la intención de esta breve presentación es mostrar que no hay *un* lugar –ni un momento– jerarquizado y fácilmente delimitable donde se produce el vínculo entre el conocimiento y la política pública, sino que sabremos reconocer mejor sus potencialidades y sus limitaciones si, más allá de las áreas centrales (en términos geográficos, institucionales, jerárquicos), atendemos también a la capilaridad, las fronteras y los intersticios; si además de las reglamentaciones consideramos los discursos, las representaciones y las prácticas; en fin, si dejamos de leer en una única dirección o en clave bidireccional, para mirar procesos de intercambios en direcciones varias.

Partimos por señalar que la vinculación entre el conocimiento académico y las políticas públicas es un proceso complejo. Comprender esa vinculación nos exige ver el movimiento de la constitución de esa relación, considerando una perspectiva histórica, relacional y situacional. La complejidad que encierra la relación exige observar las múltiples mediaciones que se configuran en la trama material y simbólica que se constituye y, al mismo tiempo, identificar los sentidos que contiene.

Recuperar el problema del sentido de *la(s) vinculación(es)* significa preguntarnos el ¿para qué?: ¿para qué propiciar procesos de vinculación entre conocimiento científico y políticas públicas?; y, a partir de eso: ¿qué proyectos de sociedad refuerzan esos procesos de vinculación académica? Pensar la relación conocimiento/sociedad nos introduce en un debate histórico, clásico, profundo, disputado en las argumentaciones teórico-prácticas esgrimidas en los espacios académicos y sociales, cuya raíz remite al problema sobre la construcción de conocimiento científico para reforzar qué proyecto(s) de sociedad.

Sin dudas, estas preguntas iniciales nos colocan en un terreno de incomodidad, y nos alejan del conformismo del *discurso competente*, del *saber experto*, del *conocimiento neutro*. Nos interpelan en tanto exigen rupturas con el *mito* de un conocimiento *experto* y *neutro*, que en los últimos años ha adquirido diferentes formas, expresiones discursivas e implicancias prácticas. Este terreno de incomodidad de la interrogación y problematización nos devuelve un conjunto de interrogantes centrales referidos al proceso de conocimiento, circulación, socialización y apropiación del mismo. ¿Cómo se produce conocimiento?, ¿quién(es) lo produce(n)?, ¿con qué objetivos?, ¿en qué condiciones?, ¿cómo circula el conocimiento producido?, ¿quién(es) se apropian del mismo?, ¿qué implicancias tienen esos procesos de apropiación?, ¿a quién(es) le sirve?

1. Licenciada en Trabajo Social, especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y doctora en Servicio Social por la UNICEN. Es directora del Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad (PROIEPS) de la misma universidad. Publicó, entre otros, el libro *Estado y políticas sociales: los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina* (Espacio, 2017).

El conjunto de preguntas formuladas nos indica la complejidad de los procesos de vinculación, los cuales expresan la convergencia de diversas dimensiones: dimensiones institucionales, técnico-operativas, y también dimensiones ético-políticas.

Partiendo de esta problematización inicial que nos invita a desarrollar un proceso reflexivo crítico, la primera definición importante es que la vinculación entre el conocimiento académico y las políticas públicas contiene una dimensión política. Imbrica posicionamientos políticos de los ámbitos académicos y los ámbitos estatales en la definición de políticas públicas. La manera en que se termina estableciendo la vinculación expresa entonces las síntesis alcanzadas en las relaciones y cruces de sentidos participantes.

Esta premisa política habilita distintas formas de relacionamiento entre los ámbitos. Considero que el conocimiento académico construido y los procesos de *circulación* generados, deben permitir conocer la realidad, sus problemas, sus tramas, las voces silenciadas, las agendas construidas por los actores sociales, situados histórica y territorialmente. De esta manera, los procesos de investigación científica y la comprensión del carácter estructural e histórico de los problemas que abordan con diferentes niveles de agregación/desagregación, participan en procesos de visibilización, desnaturalización, problematización de diversas cuestiones sociales. En tal sentido el conocimiento construido y compartido participa en procesos de construcción/transformación social. Esta dimensión pública, política, de la construcción del conocimiento, nos lleva a proponer una discusión sobre las estrategias de producción de los conocimientos académicos y los procesos de *publicación* de los resultados de las investigaciones.

De igual modo, los procesos de vinculación deben ubicarse en una perspectiva pública de construcción de conocimientos, des-mercantilizada, en un sentido ético-político de garantías del bienestar común, de acceso a los derechos sociales. Desde esta matriz, la construcción pública de conocimientos académicos y los procesos de vinculación social que promueve participan en múltiples procesos de reflexión, intervención y transformación social. Conocer es lo que permite comprender y transformar.

Desde esta perspectiva, ¿cómo pensar las vinculaciones entre conocimiento académico y políticas públicas? Las políticas públicas no son *artefactos* estáticos, neutros, simples. Son líneas de acción del Estado, resultados de procesos sociales tensionados. Desde una perspectiva estratégica-relacional debemos observar su trama, su movimiento, su propia historicidad.

La producción de conocimiento y los procesos de vinculación se pueden establecer en todo el proceso de la política pública (en diferentes momentos que la integran: diagnóstico, planificación, desarrollo, materialización, evaluación), entendiéndola como una política

pública es un proceso complejo. No es ordenado y lineal. Implica un campo de conflicto, de disputas, de argumentaciones, de relaciones. No hay una correspondencia lineal entre las cuestiones socialmente problematizadas que provocan su emergencia, las decisiones políticas construidas y las ejecuciones técnico-operativas y administrativas que se materializan. Esos distanciamientos nos exigen un conocimiento procesual, que aprehenda el movimiento de la realidad, los intereses en juego, lo que se expresa y aquello que queda silenciado, invisibilizado.

Los procesos de vinculación pueden permitir efectuar un aporte integral y complejo al conocimiento de la realidad socio-histórica, conocimiento necesario para comprender, diseñar y promover concretamente su transformación social.

Las preguntas claves que orientan los procesos de vinculación de la producción de conocimiento en relación con los procesos de las políticas públicas refieren a las tensiones y dilemas que participan en los procesos de producción, circulación y apropiación del conocimiento en relación al campo de la política pública. Debemos conocer entonces cómo el conocimiento construido tensiona, amplía, modifica los componentes que la integran, qué elementos teóricos, empíricos, éticos, normativos orientan las políticas; para qué se construyen esas políticas, con qué juicios de valor, con qué argumentaciones se construyen; qué tipo de sociedad se pretende erigir, sostener, pre-figurar; qué problemas se pretende(n) resolver; qué relaciones sociales, identidades y reconocimientos promueven las políticas.

Plantearse estos interrogantes nos lleva a sostener, como formulábamos anteriormente, que esta vinculación no es neutral. Participa en el entramado de relaciones de poder de una sociedad. Las políticas públicas intervienen en reafirmar o transformar relaciones de poder. Sin dudas esos procesos de reconocimientos/negación de protagonismos no son neutrales. Se vinculan a tramas de relaciones y procesos de configuración de relaciones de poder.

En tal sentido sostenemos la necesidad de superar las apariencias de neutralidad de los procesos de vinculación entre conocimiento y políticas públicas. No es una vinculación meramente técnica. La producción de conocimiento, las vinculaciones, el uso y la materialización en relación al campo de las políticas públicas involucran complejos procesos políticos.

Las decisiones que se tomen desde un ámbito *técnico-operativo* con determinados conocimientos y argumentos acaban teniendo gran repercusión de carácter político. Y esto, como decíamos, políticamente no es neutral. Se pueden estatalizar las políticas o des-

estatalizarlas, mercantilizarlas o desmercantilizarlas, familiarizarlas o no, colectivizarlas o individualizarlas. Pero el resultado de todo ello no es operativamente neutral.

Aparentemente aparece con una expresión técnica, simple, con una racionalidad competente, desanclada de opciones posibles, desprovistas de su carácter histórico y de su politicidad. Esa opción técnica-operativa, competente, con implicancias en los procesos de gestión, tiene efectos muy claros en los protagonismos de los sujetos sociales en los procesos sociales, porque, repetimos, se trata de ver qué vinculación pública para qué política pública que fortalezca qué sociedad. Tal como señalamos, no todo conocimiento académico se materializa en una política pública. Hay distancia entre el conocimiento social y la elaboración de políticas públicas.

Sin dudas los *procesos de vinculación* implican crear, potenciar, promover instancias públicas de diálogo, que adquieren importancia en tanto permiten achicar la brecha, acortar distancias, construir idas y vueltas entre diferentes actores. Propicia y facilita las circulaciones de voces, saberes, reconocimientos, interpretaciones, propuestas. No en un vacío, sino ubicadas espacial y temporalmente.

Por eso es necesario pensar en plural y en una heterogeneidad de procesos de vinculación, que deben pensarse en diferentes escalas, involucrándose y construyendo diferentes territorios.

La(s) vinculación(es) nos convoca(n) a reflexionar sobre las escala(s) espacio-temporal(es) de los objetos de conocimientos y de cada proceso de vinculación. Espacios y tiempos actuantes en los sujetos, vividos como propios, como comunes, como compartidos por una comunidad y realidad que vivimos, de la que somos parte y sobre la que podemos aportar y transformar. En ese proceso se configuran identidades, reconocimientos, pertenencias.

Es necesario concretizar estos procesos de vinculación, pensados territorialmente, en diferentes escalas temporales y espaciales. Es la forma de considerar tanto lo universal como lo particular necesario de las políticas públicas, lo cual permitirá establecer más claramente el proceso de vinculación entre campos, académico, político, productivo.

Esto permitirá dar cauce con políticas específicas en una perspectiva multi-escala al enorme caudal de conocimiento generado en la universidad pública y en el sistema científico-tecnológico público y que hoy día se desconoce. Cuando pensamos en vinculación, pensamos en las múltiples posibilidades de incorporar las dinámicas de lo social, lo político, lo económico a las racionalidades del espacio académico, científico y técnico, tornándolas en sinergias propias, en compromisos con el desarrollo de la sociedad y sus contradicciones.

NOTA

Este libro comenzó a gestarse a partir de la Jornada de Vinculación entre las Políticas Públicas y la Investigación Científica que se realizó el 10 de octubre de 2019 en la Biblioteca del Congreso de la Nación. Participaron más de 200 investigadores/as, científicos/as y decisores/as políticos/as de más de 30 instituciones académicas, científicas y de gobierno de nuestro país, reunidos/as para promover la interacción entre la producción de conocimiento y los ámbitos de la planificación y gestión de políticas públicas.

La Jornada puso a la luz un insumo clave para la discusión académica y para la reflexión e implementación de políticas públicas que, sin dudas, debe ir más allá de la reunión y de quienes estuvimos presentes. Este libro se propone como medio eficaz para alcanzar dicho cometido.

Fue organizado de modo que pueda leerse de corrido, por sección temática o por artículos de manera autónoma. Por eso, en su conjunto y en cada una de las cinco secciones hay una brevísima introducción que orienta su lectura y pone en contexto. Asimismo, cada artículo expone los antecedentes de su/s autor/a/s al pie de la primera página, resaltando su inserción institucional académica, científica y/o de gestión.

En relación a cuestiones de edición, queremos hacer dos comentarios. Uno: sobre el respeto al criterio de autor/a, como por ejemplo el uso opcional del genérico y formas de transcripción de los testimonios directos; otro: ante la existencia de una misma cita o referencia en más de un artículo, optamos por mantenerla atendiendo los criterios de texto y autor/a y también para preservar la lectura independiente de cada artículo.

El último punto que queremos destacar tiene que ver con una instancia enunciativa, clave para su contextualización: tanto la Jornada como este libro se dieron en un tiempo particular debido al cambio de gobierno y, para el caso histórico específico, de signo político y tipo de administración, tanto a nivel nacional como al de muchas provincias y municipios. Es decir, se trata de un compendio de reflexiones realizadas mientras se cursa el umbral que en cualquier país –quizás más en el nuestro– genera reacomodamientos, novedades, imprevisiones. Estamos seguros de que este es otro de los elementos provechosos del libro, ya que permite poner el ojo en un tiempo *bisagra* entre dos momentos, sus articulaciones, desarticulaciones y nuevas articulaciones: las implicancias de cada uno de los lados del río y del río mismo. Pero sobre todo en los puentes imprescindibles para atravesarlo.

M. N. y L. A.

SECCIÓN 1

ENFOQUE TERRITORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAJES SOCIALES, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO

Podríamos decir, de manera muy espontánea, que no hay política pública sin territorio. Es más, que la propia reflexión y generación de la política pública está dictada desde el territorio (y no solo *hacia*). Salvo que exista cierta razón en esa figura de opuestos tan renombrada sobre el *palacio* (donde se deciden las políticas) y la *calle* (el territorio en el que se aplican las políticas). El libro se abre con esta sección y este enfoque.

Los trabajos contenidos comparten una perspectiva territorial, en el sentido que plantean como elemento determinante de las políticas y programas analizados la complejidad local en la que las intervenciones públicas se desarrollan. Es decir, todas las veces.

La territorialidad se presenta así como un concepto de diversos sentidos en tanto excede lo meramente espacial para dar cabida a la trama de relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que se desenvuelven en esos espacios. Por otro lado, la territorialidad así entendida no limita a una comprensión más amplia de las relaciones inter-espaciales y las desigualdades interdependientes, que exceden un *localismo metodológico*. El territorio funciona de este modo como una unidad de análisis que habilita un enfoque relacional *entre-espacios* que se afectan de manera interdependiente.

La potencialidad de este enfoque territorial y la polisemia del concepto se revelan en la diversidad temática de estudios sobre políticas públicas contenidos en esta sección, los cuales pueden dividirse en dos grandes grupos: investigaciones sobre programas sociales que conllevan un abordaje territorial en su implementación y/o análisis, e investigaciones sobre programas de desarrollo territorial municipales o regionales.

Dentro del primer grupo, el trabajo de L. Santarsiero aporta un estudio sobre los comedores comunitarios como dispositivos sociales, políticos y alimentarios a partir del caso particular de la coyuntura de la inundación de La Plata en 2013. Su mirada ofrece una comprensión socio-espacial y territorial de las interrelaciones entre actores estatales y no estatales como el municipio, la Universidad Nacional de La Plata, los colectivos barriales de los comedores, en la emergencia hídrica mencionada. El segundo de los artículos analiza las potencialidades de un tipo de abordaje territorial y comunitario para el tratamiento de consumos de drogas partiendo de la experiencia desarrollada por los equipos de Sedronar, coordinados justamente por la autora del trabajo, M. Carroli. Se trata de un enfoque que privilegia el lazo social a través de equipos de tratamiento comunitarios integrados por

profesionales y referentes sociales locales distribuidos en el territorio, que actúan como articuladores entre lo comunitario y lo estatal . El trabajo hace hincapié en los desafíos que enfrenta este tipo de metodología y en la interrelación entre teoría y práctica que se ejemplifica en el uso de herramientas de evaluación de los procesos.

El trabajo de G. Renzi, M. Vanyay y C. Almada contiene un análisis sobre políticas sociales dirigidas a Adultos Mayores determinadas territorialmente en el partido de Avellaneda. Las autoras, docentes de la Universidad Nacional de Avellaneda, realizan un relevamiento y evaluación de las intervenciones centradas en la actividad física desarrolladas por distintos organismos de los ámbitos nacional, provincial y municipal en el territorio.

Ligado a la territorialidad, la cuestión del desarrollo como un concepto también multívoco se ejemplifica en los dos trabajos siguientes. La investigación, por parte de H. Cormick, L. Rago, A. Tupac Cifré Puig y S. Santillán de la Universidad Nacional de Moreno, identifica las distintas estrategias de participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas y su lugar en las agendas gubernamentales de cinco municipios del área metropolitana de Buenos Aires seleccionados especialmente, determinando los modelos y orientaciones que asumen esas prácticas e innovaciones. Por último el plan de investigación doctoral de D. Giammarino propone analizar desde las ciencias geográficas tres planes de desarrollo económico de la Provincia de Buenos Aires que fueron realizados durante distintas etapas, enfatizando en la diversidad de concepciones sobre territorio, planificación y desarrollo: el Plan Trienal 1989-1991 para la provincia de Buenos Aires, la Propuesta de un Plan de Desarrollo: Equidad y Territorio 2014 y Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020 (PEPBA 2020). Este trabajo reviste un interés específico al exhibir, a la vez, los procesos de construcción de saberes a través de una instancia clave en la institucionalidad académica y científica para la construcción de conocimiento original.

COMEDORES COMUNITARIOS EN LA EMERGENCIA HÍDRICA. EXPERIENCIAS TERRITORIALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ALIMENTACIÓN EN BARRIOS DE LA CIUDAD DE LA PLATA EN ABRIL DEL 2013

Luis Hernán Santarsiero¹

Los comedores comunitarios en Argentina han sido analizados dentro de un conjunto amplio de investigaciones sobre intervenciones alimentarias, estatales y organizacionales. Las acciones de estos dispositivos forman parte de distintas estrategias y recursos de consumo alimentario de hogares pobres y vulnerables, y constituyen un aporte sustancial al consumo de alimentos no mercantilizados, producto de distintas iniciativas a lo largo del país. (Masetti y Parra, 2007, Ortale, 2003a, 2003b, 2007, Santarsiero, 2017) En este trabajo relacionaremos las distintas estrategias de estos dispositivos sociales, políticos y alimentarios –denominados “comedores comunitarios o barriales”– en la ciudad de La Plata, en la coyuntura de la inundación ocurrida en abril de 2013².

El papel jugado por los comedores en dichas intervenciones, desde diferentes formas de agrupamiento político y social (ONGs, organizaciones territoriales y organizaciones barriales) es el resultado de la articulación de aspectos centrales de la contención brindada por las políticas sociales, los entramados barriales y la reproducción social y alimentaria de las familias. Dicha articulación cobrará forma en este trabajo, analizando el accionar de los comedores en la reconstrucción del tejido social bajo experiencias de integración comunitaria junto al rol de la Universidad Nacional de La Plata durante la inundación y en los días posteriores a la misma. Partiremos de un interrogante anclado en este contexto, intentando trascender la centralidad que tiene la ayuda alimentaria en los hogares, para reponer otros sentidos puestos en los entramados barriales y sus derivaciones sociales y políticas que se intensificaron, o potenciaron, durante la inundación.

1. Licenciado en Sociología y doctor en Ciencias Sociales por la UNLP. Profesor adjunto ordinario de la cátedra de Epistemología y Metodología de las ciencias sociales. Investigador docente del Instituto de investigaciones en Humanidades y Ciencias sociales de la UNLP/CONICET. Su área de trabajo son los estudios sobre políticas sociales alimentarias y procesos sociales y culturales de la alimentación. Es miembro de la Cátedra de Soberanía Alimentaria y director de proyectos de extensión e investigación sobre espacios y territorios periurbanos y rurales.

2. Cf. López (2018) y Rétoia y Unzaga (2018)

El porqué de la centralidad de los comedores comunitarios en dicha coyuntura, será nuestro principal interrogante. ¿Cuáles fueron las estrategias operativas y organizativas que permitieron la articulación de los mismos junto a los ámbitos de la universidad?

Comedores comunitarios

Los primeros comedores comunitarios en nuestro país se remontan, mayoritariamente, a las iniciativas autogeneradas de las ollas populares durante las crisis hiperinflacionarias de 1989 y 1991 (Golbert, 1993; Repetto y otros, 2001), y volvieron a cobrar importancia en la crisis del modelo de convertibilidad a fines de los 90 y primera década de 2000. (Neufeld y Cravino, 2007) Ya a fines de los 80, estas formas de comensalidad colectiva se integraron, en algunos casos, a programas sociales para la formalización de compras comunitarias de productos alimenticios o vales para la compra de los mismos en el caso de las gestiones sociales de la provincia de Buenos Aires³.

La vigencia de comedores comunitarios, como dispositivos de atención alimentaria de distintas organizaciones sociales en conjunto con el Estado, se ha transformado en una herramienta de peso en las intervenciones alimentarias de la política social desde esos años a la actualidad.

Luego de la crisis social y política de 2001 y 2002 los comedores comunitarios empezaron a transitar otra forma de vinculación con el Estado, producto de numerosas intervenciones, disputas y acuerdos con los movimientos sociales y sus múltiples organizaciones.

A partir del año 2003⁴, se evidenciaron ciertas transformaciones en el espacio organizativo de los comedores comunitarios de la mano con programas de alcance nacional de mayor eficiencia en la gestión federal y con nuevos criterios de articulación (PNSA, FOPAR, PNUD⁵). Fue así como la orientación de las políticas sociales en nuestro país cambió, he-

3. Ver: Plan PAIS entre los años 1989 1991.

4. Para ampliar un marco general de la salida de la convertibilidad en relación a las configuraciones sociopolíticas de los barrios y sectores populares ver: Kessler, Svampa y González Bombal, 2010.

5. PNSA: desde el año 2003 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria tiene por objetivo: “[...] brindar asistencia alimentaria adecuada y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país; facilitar la autoproducción de alimentos a las familias y redes prestacionales, fortalecer la gestión descentralizando fondos, impulsar la integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, realizar acciones en materia de educación alimentaria y nutricional.” (Ministerio de Desarrollo Social de La Nación, Agosto de 2009) El Plan incluye en su presentación propósitos y acciones relacionados con la seguridad alimentaria en la asistencia a hogares que presentan situación de vulnerabilidad alimentaria (hijos menores de 14 años, embarazadas, personas con discapacidad, desnutridos) a través de la entrega de tarjetas electrónicas o módulos alimentarios para familias que se encuentran en áreas geográficas sin bancarizar. FOPAR (Fondo Participativo de Inversión Social). Se trató de un programa de emergencia con financiamiento del Banco Mundial que en 2002 subsidió el mejoramiento de la infraestructura de

cho que se refleja en el incremento de las modalidades basadas en la transferencia condicionada de ingresos a los hogares (alguna de las cuales reemplazaron la entrega directa de alimentos por la acreditación de montos mensuales destinados a su compra).

Sin embargo, aun en este contexto, los comedores comunitarios barriales continúan desplegando sus actividades. Algunos de ellos se han mantenido en el tiempo, en articulación con otros programas estatales, con relativa continuidad, y su funcionamiento ha estado sujeto a los vínculos establecidos con distintos actores estatales y no estatales.

Para poder situar el análisis de la organización y las disposiciones diarias de los comedores en el plano de las interrelaciones del Estado con las organizaciones de la sociedad civil en los entramados barriales, se parte de una perspectiva propia para entender a los comedores como fenómenos políticos, sociales y alimentarios. Para esto, el análisis central del trabajo supuso tres dimensiones: comprender las iniciativas alimentarias estatales institucionalizadas en relación directa con los comedores, que denominaremos “la mirada desde arriba”; la comprensión de la activación de un conjunto de demandas de organizaciones políticas y sociales en contextos de vulnerabilidad como la *mirada desde abajo*; y las acciones comunitarias autogeneradas y estudiadas desde el caso, como la *mirada desde dentro* situada en el relato de los actores barriales e institucionales en la coyuntura de emergencia.

Estas tres miradas para comprender a los comedores permiten, por un lado, aportar un entramado conceptual propio sobre la continuidad de la actividad en los mismos, sumando enfoques sobre políticas sociales, politicidad, sociabilidad y espacialidad barrial; por otro, la mirada *desde abajo* posibilita la comprensión de un contexto: el de la temporalidad y la especificidad del proceso en el que las políticas de asistencia alimentaria y las organizaciones de la sociedad civil fueron proveyendo una particular institucionalidad al accionar de los comedores en los distintos territorios. Debido al interés por presentar el caso particular de la coyuntura en tiempos de la inundación de La Plata en 2013, pasaremos directamente a enfocar la mirada *desde dentro* del accionar de los comedores y sus referentes en concomitancia con la intervención de la universidad en sus articulados barriales.

los comedores y prestaciones alimentarias. El FOPAR brindó apoyo a organizaciones a través de transferencias para la adquisición de alimentos e insumos con la contrapartida de que las mismas debían presentar proyectos y continuarlos (Britos et al., 2003). Fue transformado en el año 2006 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en un programa financiado por PNUD denominado “Apoyo a la Gestión de la Política Alimentaria, rediseño de su Unidad de Gestión y Fortalecimiento de sus Efectores” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006)

La mirada desde dentro

Los comedores se presentan en un escenario heterogéneo en su organización y composición dentro de estas coyunturas de la política asistencial, lo que hace necesario volver la mirada hacia dentro, reconstituyendo los entramados sociales y políticos barriales en su especificidad cotidiana. Desde estos espacios, mirados como emergentes de coyunturas históricas específicas de cada barrio y de cada organización, los comedores son fenómenos políticos-alimentarios, que expresan a su vez, aspectos de la sociabilidad y la politicidad de lo barrial. Es decir, una específica forma de estar y permanecer en un territorio como una organización alimentaria, centrándose en las capacidades de movilización de recursos y de respuestas a las necesidades de los habitantes.

En el ámbito local, a modo de ejemplo de lo que ocurrió a nivel general, observamos que el municipio de La Plata también reorientó su intervención en los comedores asociados, desplegando algunas acciones puntuales de reconversión con la intención de restituir la comensalidad familiar. Por este motivo entregó productos alimentarios a los comedores para ser repartidos a las familias beneficiarias, y luego poder desplegar la asistencia basada en transferencias de ingreso directas a los mismos destinatarios.

Los comedores se presentan así bajo una suerte de *zona gris*⁶ de la política social alimentaria donde existen múltiples actores sociales comprometidos, niveles jurisdiccionales superpuestos con distintas modalidades de atención, que continúan respondiendo a las necesidades alimentarias de sus poblaciones. Por tratarse de la mirada central de este trabajo, la mirada *desde dentro* es la resultante de la convergencia de las demás miradas (*arriba* y *abajo*) que ofrece un aporte específico desde el mismo caso.

En tal sentido, la mirada *desde dentro* supone la comprensión de las formas de organización y gestión comunitaria de los comedores, sumando las vinculaciones y mediaciones dentro y fuera del espacio barrial, propias de sus referentes. En esta circunstancia centraremos la mirada en la temporalidad de la inundación. El caso que se presenta responde a una mirada analítica que pretende comprender específicamente cómo se intervino *desde arriba* (la intervención pública estatal desde el municipio y la universidad) y *desde abajo* (la intervención de los actores y los colectivos barriales de los comedores) en la emergencia hídrica.

6. Cf. Auyero, 2007. Vale aclarar que Auyero lo presenta en relación a la acción estatal, la política tradicional y su confluencia en ámbitos cotidianos o en tiempos electorales con actividades y redes de violencia, o ilegales. La metáfora de la *zona gris* da cuenta de lo informal en relación con las intervenciones sociales que se anclan en los barrios. Si bien hemos constatado algunos elementos que reflejarían esta relación más específica en los términos planteados por el autor aún no hemos podido llegar a ellos directamente.

Por lo general, esta articulación, ya antes analizada (Santarsiero 2017), se complejiza en una trama de actores institucionales de las áreas de desarrollo social con las distintas estrategias de intervención socio-comunitaria en los barrios. Junto con el trabajo en red de la universidad nacional, el caso es un ejemplo de intervención socio-comunitaria entre los comedores, sus referentes y los actores estatales y universitarios en dos barrios de la ciudad durante la inundación.

La universidad durante y después de la inundación

Las inundaciones en la denominada Región de Gran La Plata (GLP) son recurrentes. Las resultantes del temporal del día 2 de abril de 2013 alcanzaron una gravedad inusitada por su extensión e intensidad, por las pérdidas humanas y materiales, y por sus consecuencias y secuelas socio-territoriales.

En este sentido, la Universidad Nacional de La Plata a través de su Facultad de Humanidades ya había prestado debida atención, en reiteradas oportunidades, a la problemática de las inundaciones, a través de trabajos de sus investigadores y actividades de extensión y divulgación como aquellos llevados a cabo por el Departamento de Geografía en los que se abordó el riesgo hídrico en el Gran La Plata y los efectos de los procesos de urbanización en cuencas de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

A partir de la inundación, se consolidaron equipos de trabajo orientados al abordaje territorial en extensión e investigación que contaban con el manejo de metodologías cualitativas y cuantitativas, una tradición de investigación-extensión del área de sociología y de geografía, inserta tanto en la secretaría de extensión como en los centros de investigación. A su vez, se dispuso de una reconocida formación teórica y empírica en el análisis de las redes sociopolíticas de acción colectiva en sectores populares del Gran La Plata, consolidada en proyectos de investigación vigentes y acreditados por UNLP.

En oportunidad de atender a las consecuencias de la inundación del 2 y 3 de abril la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación organizó, entre otras actividades, un equipo de relevamiento y mapeo territorial a fin de contar con información sistematizada, inicialmente, sobre los propios miembros de la facultad y de la UNLP afectados por la inundación. El relevamiento de información y el mapeo se estructuraron en base a un Sistema de Información Geográfico (SIG), instrumento presentado ante el Consejo Social de la UNLP el 12 de marzo de 2013, para conocimiento de diferentes situaciones generadas por la inundación y para orientar la ayuda a los sectores y áreas perjudicados.

En dicha reunión los miembros e invitados del Consejo Social (representantes de las distintas Facultades, Gobierno Municipal, Provincial, Colegios Profesionales, Organizacio-

nes Sociales, Sindicatos, Centros de Estudiantes, etc.) acordaron utilizar este instrumental (tres matrices e instructivos) como base para el desarrollo de la primera etapa del relevamiento general de la situación.

En base a este acuerdo, el Consejo Social de la universidad resolvió centralizar la información remitida desde cada una de las unidades académicas y organizaciones sociales, y enviarla al equipo de la comisión de la facultad para que esta inicie la elaboración de las bases de datos. La comisión comenzó con la elaboración de estas bases de datos georreferenciadas y del mapeo de la inundación, junto con la articulación del trabajo que reunía áreas y facultades de la universidad con los barrios y los comedores.

En este punto, la mirada *desde dentro* se dirige, entonces, a recomponer la específica vinculación que los comedores mantuvieron con la universidad en el contexto de la inundación: por un lado, en la articulación de las experiencias de extensión e investigación de la universidad en sus territorios, conformando mapas y dispositivos de intervención para la ayuda frente a la emergencia, como se verá en el caso del barrio Puente de Fierro; y por el otro, en la recomposición de la experiencia de prevención y diagnóstico participativo que ya se venía trabajando en los barrios, como en Barrio Regimiento.

Los barrios, sus comedores y la acción referida durante la inundación

Puente de Fierro contaba con nueve comedores relevados mientras se hizo el estudio. Todos ellos se organizaban y brindaban sus prestaciones alimentarias a partir de distintas iniciativas políticas y sociales. En las aproximadas 20 manzanas del barrio se formó un conjunto amplio de focos de organización social, partidaria y comunitaria, que incluyen iniciativas y modalidades de atención y de intervención social diversas junto a sedes territorializadas de programas sociales que en algunos casos funcionaban, y aún funcionan, en los mismos comedores. Estos focos se vieron interpelados y demandados en aquel contexto de emergencia bajo un entramado de actores barriales, de actores estatales y universitarios que propiciaron acciones de ayuda en esta coyuntura y que luego se fueron incorporando a la política territorial de la UNLP. En este punto, muchas de las acciones y de las cogestiones de los colectivos territoriales, sus interrelaciones sectoriales y la coordinación de las agencias municipales y universitarias ayudan a comprender la vigencia de los mismos en tiempos de cambios en las modalidades de atención alimentaria.

En Barrio Regimiento se implementaron una serie de talleres con vecinos de uno de los comedores donde se desarrollaron las metodologías de conocimiento construido a partir de la representación cartográfica y el análisis territorial del mapeo participativo. Ese mapa del barrio –sus vulnerabilidades, sus historias y organizaciones– permitió distinguir

las diferentes situaciones de la comunidad en relación con obras hidráulicas pendientes y distintos riesgos ambientales y socio-habitacionales que las organizaciones venían elaborando en conjunto con proyectos de extensión situados territorialmente junto con distintas agrupaciones políticas.

Reflexiones finales

Este trabajo ha pretendido relatar y visibilizar la metodología elaborada para analizar e intervenir en las dimensiones sociales y territoriales de las consecuencias que trajeron aparejadas las inundaciones. Cabe pensar, como hipótesis, que a partir de la catástrofe se han producido modificaciones en las redes barriales que podrían empezar a ser captadas a partir de esta investigación socio-espacial de los territorios de intervención social y alimentaria. Se considera que en un contexto coyuntural de catástrofe como el que ha vivido la ciudad, los cambios y las reconfiguraciones en la situación de los/as afectados/as son permanentes. Por ello, la investigación tuvo como punto de partida un enfoque sensible al análisis de la recomposición de las redes territoriales que se venían tejiendo antes de la situación de catástrofe y el modo en que aquellas salieron a la luz para ser estudiadas y también referenciadas en posibles acciones e intervenciones futuras.

Nuestro trabajo puso especial énfasis en que por las inundaciones no solo se produjeron pérdidas materiales, sino también heridas/caídas/recomposiciones/transformaciones en las redes, en los lazos de solidaridad, en los vínculos vecinales, en las redes políticas, así como en las estrategias de organización locales y en la asunción de las distintas responsabilidades de acción, atención y cuidado ligadas al bienestar colectivo de los distintos grupos de la población afectada.

En este sentido, resulta relevante reforzar los interrogantes acerca de los lazos y redes que organizan la circulación y apropiación de bienes materiales y simbólicos, a través de la reconstrucción de los procesos que se abrieron a partir de este acontecimiento y que, entendemos, tendrán una fuerte impronta sobre el presente y el futuro de la ciudad.

Fuentes citadas

Auyero, J. (2007) *La zona gris: Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI.

——— (2001) Introducción. Claves para pensar la marginación. En L. Wacquant, *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

—— (2001b) *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

—— (1997) *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.

Clemente, A. (2010) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Cravino, M. C. (2009) Territorialidades en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, Estado, mercado y relaciones en la especialidad barrial. En Catenazzi et al, *El retorno de lo político a la cuestión urbana*. Los Polvorines: Prometeo-UNGS.

—— (2008) *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

—— (2008 b) *Vivir en la villa: relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Los Polvorines: UNGS.

Cravino, M. C. & Calello, T. (2007) *Resistiendo en los barrios: acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: UNGS.

Cravino, M. C. (2006) *Las villas de la ciudad: mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: UNGS.

Cravino, M. C.; Fournier, M.; Neufeld, M. R. & Soldano, D. (2002) Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes. En *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, 57.

Massetti, A. (2007) Comedores comunitarios como estrategias de supervivencia: el caso del Centro de Actividades Comunitarias de La Boca. En A. Salvia, *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Merklen, D. (2009) Vivir en los márgenes: la lógica del cazador: Notas sobre sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90. En M. Svampa (ed.), *Desde abajo: La transformación de las identidades sociales*. Buenos Aires: Biblos.

—— (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires: Gorla.

Ortale S. (2007) La comida en los hogares. Estrategias e inseguridad alimentaria. En A. Eguía y S. Ortale (coord.) *Los significados de vivir en la pobreza*. Buenos Aires: Biblos.

Ortale, S. (2003) *Prácticas y representaciones sociales sobre desnutrición infantil primaria en el Gran La Plata* (Doctoral dissertation, Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Naturales y Museo, Universidad Nacional de La Plata).

ESTRATEGIAS DE ABORDAJE TERRITORIAL. UN APORTE INTEGRAL Y COMUNITARIO SOBRE LOS CONSUMOS PROBLEMÁTICOS EN EL MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES

Mariana Carroli¹

En el presente trabajo, nos proponemos debatir la pertinencia, los alcances y la viabilidad del abordaje comunitario para el tratamiento del consumo de drogas, partiendo del análisis de la experiencia de implementación de los equipos de Tratamiento Comunitario desde la Dirección de Abordaje Estratégico de la Sedronar, en 2016.

A partir de la sanción de la Ley Nacional de salud Mental (26.657) que establece que el tratamiento de las situaciones de consumo esté a cargo de equipos interdisciplinarios integrados por profesionales, técnicos y otrxs trabajadorxs capacitadxs, y del Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (Plan IACOP Ley 26934) que habilita la creación de Centros Comunitarios para la prevención, la Sedronar comienza a diseñar una estrategia de abordaje territorial, para lo que desarrolla diferentes modelos de dispositivos (CET, CEPLA, PEC y PAÍS)².

En diciembre de 2015, se decide fortalecer y reconfigurar estos dispositivos, bajo la concepción de abordaje integral. Las nuevas líneas de intervención se desarrollan desde dos modelos de dispositivos DIAT³ y equipos de Tratamiento Comunitario (TC). Ambas estrategias forman parte del Plan Nacional de reducción de la demanda (2016-2020).

1. Licenciada y profesora en Ciencias Políticas por la UBA. Fue coordinadora Nacional de Estrategias de Abordaje de la Sedronar entre 2016-2019.

2. La unificación de los dispositivos CET, CePLA, y PEC fue llevada a cabo en pos de brindar un abordaje integral al consumo problemático. Las acciones se encontraban fragmentadas en las acciones preventivas (CePLA), las acciones asistenciales (CET) y las acciones de abordaje territorial (PEC).

3. Los Dispositivos Integrales de Abordaje Territorial (DIAT) tienen como objetivo principal el abordaje integral de los consumos problemáticos orientado en la promoción y restitución de derechos humanos como procesos potencialmente terapéuticos. Están conformados por equipos interdisciplinarios, integrados por psicólogos, trabajadores sociales, operadores socio-terapéuticos, talleristas y educadores, quienes evalúan las necesidades e intereses de cada sujeto para elaborar las estrategias de intervención a fin de garantizar el acceso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a espacios preventivos y terapéuticos. Sus objetivos específicos son: propiciar prácticas integrales que generen espacios de umbral mínimo de exigencia en el abordaje de los consumos problemáticos en perspectiva de reducción de riesgos y daños; generar estrategias comunitarias de promoción y asistencia; promover abordajes que permitan dar respuestas integrales a los consumos problemáticos de sustancias; y contribuir al fortalecimiento de las redes territoriales que garantice el acceso a derechos de niños, niñas, adolescentes y

El Plan propone un enfoque integral “que contempla aspectos del ámbito social, educativo y sanitario, que concibe a la política de drogas como una acción reparadora, que tiende a reconstruir el lazo social, superando el enfoque represivo y persecutorio con el que históricamente se abordó la temática.”⁴ También hace referencia a la necesidad de diseñar e implementar intervenciones de inclusión desde una mirada integral, especialmente para aquellas personas que tienen dificultades en el acceso al ejercicio de sus derechos, en lo que hace al acceso a servicios de calidad en salud y educación, al mundo del trabajo y al pleno desarrollo de capacidades personales y sociales. Por último, la ley de protección integral del niño, niña y adolescente (26.061) es central en el marco normativo de intervención en función de gran parte de la población destinataria de esta política pública.

En esta línea, los equipos de TC y los equipos DIAT fueron parte estructurante de la mirada y concepción del abordaje integral de la Dirección Nacional de Abordaje estratégico de la Sedronar. Estos dispositivos tienen un bajo umbral, es decir, de exigencia mínima para lxs usuarixs, pretenden ser de fácil acceso para ellxs; en este sentido, tienen horarios flexibles, equipos de calle que salen al encuentro de los usuarixs (sobre todo los equipos de tratamiento comunitario), estrategias pensadas para poblaciones que ven restringido su acceso por temas varios (por ejemplo, mujeres con hijxs, talleres en horarios escolares, etc.), entre otros.

Además, las prácticas de estos dispositivos están diseñadas a partir de una concepción que centra su mirada en el sujeto y propicia su autonomía progresiva. En esta dirección, ambos dispositivos trabajan en el acceso y restitución de derechos.

Estas prácticas mencionadas son asistidas en territorio (casi 100 equipos en todo el territorio nacional, alrededor de 1000 personas en los equipos), por referentes territoriales desde el nivel central. Ellos y ellas acompañan las prácticas de los equipos territoriales y hacen el seguimiento de las situaciones de vulneración de derechos que se presentan.

Los equipos han recibido a lo largo de los cuatro años, capacitaciones, acompañamiento, seguimiento y sistematización de las prácticas y las líneas de abordaje integral. Los equipos en territorio tienen como objetivo ser parte de las redes locales de respuestas a las vulneraciones de derechos, ser parte de las redes formales y no formales, articular con los diversos efectores locales, así como también fortalecer el vínculo con las gestiones locales (co-gestión) a través de la firma de convenios de trabajo, de modo que se reconozcan como parte de las gestiones locales, etc.

jóvenes en el marco de la corresponsabilidad.

4. Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas 2016-2020. Sedronar, Presidencia de la Nación. (p. 7).

Tratamiento Comunitario

En este marco es que surge la propuesta de desarrollar la estrategia de tratamiento comunitario desde la Sedronar, teniendo en cuenta que es fundamental el diálogo entre el Estado y la sociedad civil. Diálogos que deben recuperar, generar y/o fortalecer los vínculos entre ambos sectores, donde lo comunitario tiene un rol central y por ende la salud. Los abordajes integrales, creemos, deben tener en la salud un eje central. Retomando la idea de Camarotti A., y Kornblit A., de la salud como un recurso para la vida, no como el objetivo de la vida.

Los equipos de Tratamiento Comunitario (TC), que están compuestos por cuatro integrantes que hacen base en diversos espacios comunitarios formales y no formales, fueron pensados como otra respuesta posible para los sujetos que ven sus derechos vulnerados y que por diversos motivos no acceden aún a esos espacios de restitución de derechos. Son equipos de muy bajo umbral⁵ que salen al encuentro de lxs usuarixs empleando una metodología de abordaje territorial (que registra, sistematiza y evalúa las prácticas comunitarias), en el marco normativo antes mencionado. Gran parte de su trabajo es la visibilización, fortalecimiento y generación de las redes locales (formales e informales).

Origen del Tratamiento Comunitario

Desde fines de la década de 1980 diversas organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas se unieron para pensar un proceso de investigación en la acción para el tratamiento y cura de las farmacodependencias en poblaciones gravemente excluidas. (Ferguson y Góngora, 2012)

A partir de allí y de la unión con algunas organizaciones europeas se comenzó a diseñar (en la acción) lo que hoy llamamos “Tratamiento Comunitario”. Es una metodología flexible que se va modificando en función de sus prácticas y es revisada y vuelta a sistematizar, desde una perspectiva de derechos y de inclusión social.

Esta metodología permite registrar, sistematizar y evaluar los procesos comunitarios así como acompañar a las personas destinatarias (parcerxs⁶, en términos de TC).

5. La idea de bajo umbral está tomada de <https://www.redalyc.org/pdf/731/73140041005.pdf>

6.. “Parcero (a) es un término que con lenguajes y formas diferentes existe en diferentes culturas y contextos geográficos. (...) Su significado inmediato es: socio, aliado, coequipero, partner y trata de representar con una sola palabra el sentido de la relación de ayuda...”. (*Glosario de TC*, p. 192).

Definición

El Tratamiento Comunitario (TC) es una estrategia de abordaje territorial, basada en la investigación, en la acción y en la epistemología de la complejidad. Tiene como objetivo intervenir en las realidades de las comunidades locales y desarrollar dispositivos locales de bajo umbral. Desde TC se promueve la reorganización de los recursos comunitarios, con el fin de incrementar sus competencias en materia de prevención, contención y reducción del daño y riesgo en relación a los consumos de sustancias y situaciones críticas asociadas.

El TC se centra en la perspectiva de redes y la reducción de daño. Entiende que el sufrimiento y las vulnerabilidades que padecen los sujetos y las comunidades no parten necesariamente del uso de las sustancias, lícitas o ilícitas, y sus efectos psicoactivos, sino de las relaciones sociales que las engendran y hacen que circulen, que las conviertan en problemas de seguridad, en obstáculos para el desarrollo y en asuntos de salud pública.

El objetivo general del TC es promover el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que abusan de sustancias y viven en una situación de exclusión social grave. Trabajando con la comunidad local y por medio de ella, entendida como un conjunto de redes sociales que definen y animan un territorio, se generan las condiciones de armado del dispositivo de TC como alternativa a tratamientos institucionales o como complemento de los mismos en el marco de un abordaje integral acorde con la complejidad que presenta esta problemática.

Como dijimos más arriba, los dispositivos de TC (de bajo umbral), están diseñados para las personas que no acceden a otros dispositivos por la complejidad del mismo. En esta línea se supone además la articulación del mismo con otro tipo de dispositivos de diversas complejidades.

Entre los principales objetivos específicos del TC están:

- » Mejorar las condiciones de vida por medio de la reducción o disminución de las conductas de riesgo y de sus consecuencias.
- » Mejorar las condiciones de vida por medio de propuestas de vida a nivel individual, familiar, de grupo y comunitario. Implica iniciar un proceso de salida de las situaciones de riesgo, incrementar la red subjetiva, incluyendo actividades diversificadas de tipo ocupacional, cultural, entre otras.
- » Incrementar la seguridad y disminuir el riesgo en las conductas.
- » Encontrar nuevas formas en la resolución de conflictos entre actores comunitarios.

El TC, como parte central de su metodología, recolecta, registra, sistematiza información, a través de sus instrumentos de análisis que orientan las prácticas en territorio. Este

proceso de constante interrelación entre la teoría y la práctica es lo que ha permitido un salto cualitativo en la estrategia, a partir de instancias de medición y evaluación de las mismas.

La implementación del Tratamiento Comunitario en la Sedronar

Pensar la implementación de una metodología territorial y comunitaria desde el Estado es un desafío metodológico y político que se puede sintetizar en las preguntas: ¿Cómo articular lo formal con lo no formal?, ¿lo instituido (servicios resultantes de la implementación de las políticas públicas) con aquello que acontece en el flujo de la vida cotidiana de las comunidades?, ¿lo local con lo regional o lo nacional? ¿Cómo problematizar con los equipos territoriales la importancia de la implementación de una metodología de abordaje territorial?

En Argentina, si bien desde la política pública hubo diferentes experiencias territoriales para trabajar las situaciones de consumo de drogas, ellas no lograron institucionalidad suficiente para poder consolidarse y presentarse como una respuesta eficaz a una compleja problemática multidimensional.

En este sentido es necesario, además de llevar adelante las experiencias de trabajo territoriales, crear evidencia, medir y evaluar este tipo de intervenciones, para poder probar su viabilidad y sostenibilidad.

La implementación de la metodología de TC desde el Estado implica pensar el *encuentro* entre lo comunitario y lo estatal en el marco de una política pública, pensar los diversos umbrales de accesibilidad de los dispositivos estatales, pensar cómo el Estado se acerca a la comunidad y cómo la comunidad accede a los recursos estatales. Generar las condiciones para ese *encuentro* es uno de los pilares de TC.

Como decimos más arriba, desde 2016 la Sedronar llevó adelante la implementación de la propuesta de TC. Esto implica complejizar así la mirada sobre la problemática considerándola desde una perspectiva multicausal y entendiéndose también como emergente de derechos previamente vulnerados.

Los equipos de TC propician la implementación de acciones que fortalecen tanto la corresponsabilidad como las interdependencias entre procesos de arriba hacia abajo –las políticas– y procesos de abajo hacia arriba –la participación protagónica y los productos de las comunidades. Integra de esta manera respuestas complejas y formales que parten de políticas públicas con la complejidad de los procesos no formales, de abajo hacia arriba, para abordar las situaciones de vulnerabilidad y exclusión social a nivel territorial.

Se contempla, en este marco, a los sujetos destinatarios de las políticas públicas como integrantes de una comunidad, y a sus respectivas redes (redes subjetivas de las personas,

redes subjetivas comunitarias de los equipos, redes operativas, red de recursos comunitarios y las redes de líderes de opinión).

En 2016 se formaron 10 equipos, en 2017 se sumaron 21 y en 2018 3 más, dando un total a fines de 2019 de 34 equipos en todo el país. Los mismos están integrados por personas con diversos perfiles (profesionales y no profesionales, referentes locales y/o comunitarios, entre otros). Cada equipo se encuentra acompañado por un/a referente técnico (tutor/a) desde Sedronar central.

Estos últimos cumplen la función de seguimiento y acompañamiento técnico cotidiano de las experiencias. Desde la tutoría se planifica, conjuntamente con los equipos, líneas de acción, conjugando los objetivos de la metodología de TC y la Dirección Nacional de Abordaje. Teniendo siempre como horizonte un abordaje integral, los tutores mantienen una constante revisión entre la teoría y la práctica. Actualmente existen 34 equipos que abordan diversas situaciones en 34 comunidades desde la presente perspectiva.

Selección de territorios

Los barrios en los que funcionan los dispositivos de TC fueron seleccionados con un criterio federal, intentando contemplar la diversidad y singularidad propias del país y de la inserción de la Sedronar en el territorio. En esta línea, se priorizaron lugares donde la Secretaría contara con dispositivos de trabajo territorial.

Estos equipos se encuentran en distintas comunidades de 13 provincias de nuestro país:

Actividades que desarrollan los equipos de TC:

- » Trabajo en calle: recorrido de los territorios de intervención con el fin de identificarlos, contactar personas e instituciones locales, observar dinámicas locales, reconocer el espacio de actuación para la confección de las estrategias de intervención.
- » Creación, visibilización y articulación de Redes (comunitarias, institucionales, redes operativas, redes de recursos comunitarios, redes subjetivas, entre otras).
- » Seguimiento de casos: trabajo articulado de abordaje con los Dispositivos DIAT y equipos territoriales de otras áreas de la Sedronar, así como con los efectores locales.
- » Espacio de formación y seguimiento: reuniones de equipo, registro y sistematización de la información obtenida a través de diversas herramientas metodológicas.

- » Actividades de vinculación: generar, acompañar y visibilizar actividades comunitarias, que tienen como objetivos ejes de tipo organizativos, asistencia inmediata, educación no formal, animación y acciones culturales, salud, trabajo.

Es por ello que, si bien la formación y desarrollo del TC tiene indicadores y procesos que atraviesan todas las experiencias, cada equipo, cada comunidad, entendida como sistema de redes, aborda de forma particular las situaciones de sufrimiento social en general y las de consumo problemático en particular acorde con el contexto en el que se encuentran.

Herramientas de seguimiento, medición y evaluación de proceso

- » Diario de campo (DICAM): es el instrumento clave en el proceso de investigación en la acción, es la herramienta que permitirá construir las otras como la red subjetiva comunitaria, la hoja de primer contacto. Debe contener todas las actividades desarrolladas, los encuentros hechos y las observaciones realizadas.
- » Red Subjetiva Comunitaria (RSC): está constituida por todas las personas con las cuales un operador considera tener relaciones amigables. La RSC es uno de los factores de protección más eficaces en el trabajo en comunidades de alto riesgo, para el equipo y las otras redes, y el dispositivo del tratamiento comunitario.
- » Hoja de Primer Contacto (HPC): es el instrumento de registro y ordenamiento de las informaciones esenciales relacionadas con el primer contacto. Este consiste en un breve proceso que inicia o tiene la finalidad de iniciar un proceso más largo llamado "Tratamiento Comunitario".
- » Seguimiento de Procesos Personales (SPP): la finalidad de este instrumento es acompañar y ayudar a sistematizar el trabajo de TC realizado con personas y sus redes. Los datos y consideraciones producidos por medio del análisis de los contenidos de estas herramientas de sistematización son utilizados en el trabajo con el sujeto y con la propuesta.
- » Sistema estratégico de resultados (SER): responde a la necesidad de esclarecer cuáles son los resultados del TC. Apoyar en la sistematización de las prácticas de tratamiento comunitario y favorecer la reflexión y la atención sobre algunos contextos de vulnerabilidad que son campos específicos del tratamiento comunitario.

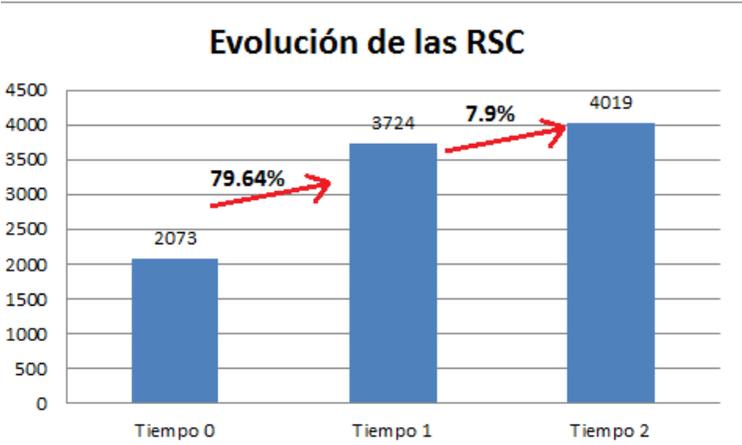
El Tratamiento Comunitario se fundamenta, en la práctica, en cinco ejes o aspectos macros que se relacionan y se complementan: organización (entendida como prevención), asistencia (cuidado), educación, terapia y trabajo. Constituye un sistema abierto no pre-or-

denado (esto significa que no es necesario iniciar con el primer eje). Sirve para orientar el trabajo de los equipos en las distintas comunidades.

Redes

Desde la metodología de TC, cuando un equipo operativo trabaja con la persona (parcerx / beneficiarix) que se acerca con algún tipo de demanda, se trabaja también con sus redes. Esto quiere decir que la estrategia de intervención se piensa desde el equipo con las personas e instituciones que son o deben ser parte de la respuesta integral al parcerx. Una vez iniciada la intervención, pensar en lógica de redes es el horizonte de la misma.

El equipo operativo que lleva adelante las acciones en la comunidad debe ir reconociendo las diversas redes locales, formales e informales para pensar y delinear la estrategia en territorio. En esta línea es que resulta importante para la metodología de TC poder medir cómo va modificándose esta/s red/es en la/s cual/es se inserta (Red Subjetiva Comunitaria ((RSC)). En el gráfico siguiente se puede analizar cómo los equipos de TC fueron incrementando sus recursos (personas-nodos) en las distintas comunidades de actuación, por ende, fueron complejizando y sumando recursos para sus tareas cotidianas.



Los equipos operativos grafican la RSC cada 6 meses y pueden ver de forma concreta cómo se va modificando su actuación en la comunidad. A través de esta graficación, analizar su inserción territorial.

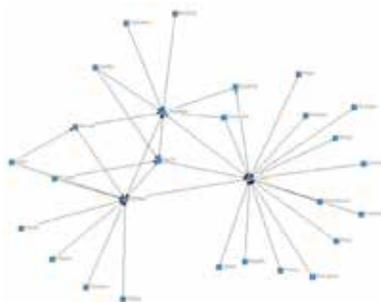
Red subjetiva Comunitaria (RSC): Equipo Operativo Eldorado, Misiones

Julio 2016

Con dos meses de trabajo en territorio el equipo de Eldorado configura en la RSC sus primeros vínculos con la comunidad.

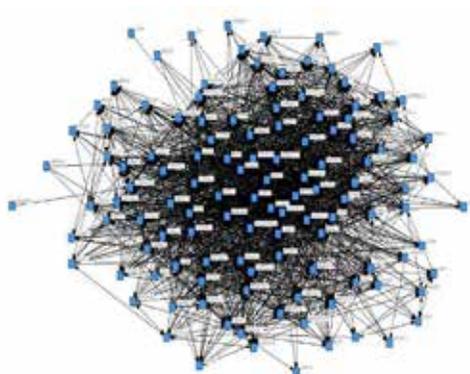
La amplitud de la red cuenta de 28 nodos (personas) con los cuales el equipo ya tiene un trabajo y un reconocimiento del mismo.

Se observa la presencia central de las integrantes del equipo, esto refiere a la falta de conocimiento, aún, respecto a los grados de vinculación entre los propios vecinos.



Mayo 2017

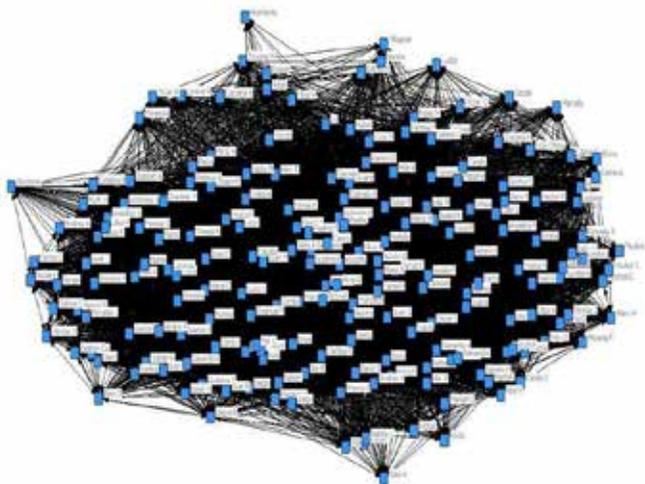
Con casi un año de trabajo en el barrio 20 de junio, se observa el crecimiento de la red. Resaltando los nodos presentes como beneficiarios indirectos de la política pública. La cantidad de nodos aumentó a 127. Quienes integran esta red son las personas que el equipo tiene para trabajar en territorio y viceversa, la comunidad cuenta con el equipo para acudir con alguna demanda a abordar en conjunto.



Mayo 2018

La última red registrada logra un total de 197 nodos activos.

Los equipos incrementan los nodos de red a partir del trabajo cotidiano en territorio, ya sea a través de las actividades de vinculación en las que se trabaja con la comunidad algún acontecimiento, generando actividades barriales donde la propia comunidad es parte de las mismas, ampliando su referencia y el modo de trabajo con los líderes de opinión de la comunidad o bien con los acompañamientos singulares.



Consolidación y desafíos

Si bien es poco el tiempo transcurrido, dos años en algunos casos y un año en otros, hay algunas cuestiones que podemos destacar, tanto del proceso de implementación de los dispositivos como de los resultados obtenidos a través de los instrumentos de recolección de datos y evaluación.

En relación a la implementación, los equipos se han consolidado en las comunidades, comienzan a ser referenciados por sus miembros y por las demás organizaciones e instituciones con las que articulan. Pudieron identificar redes y actores que no estaban visibilizados, y por lo tanto no formaban parte de la respuesta comunitaria para el abordaje. Pudieron, por primera vez, sistematizar su trabajo en la comunidad, obtener información específica de la población con la cual trabajan, y pensar estrategias de abordaje a partir de

la misma. Otro aspecto importante ha sido la posibilidad de transitar la tensión Estado-comunidad, a partir del desarrollo de las tareas cotidianas.

En cuanto a la población con la que se trabaja –como se puede ver en los datos– la misma responde a condiciones de vulnerabilidad variables, donde el consumo y abuso de sustancias, son unas más de las tantas vulnerabilidades que la atraviesan. El hecho de que la distribución por género sea bastante pareja (52% varones, 47% mujeres⁷) habla de dispositivos accesibles a las mujeres, a diferencia de lo que ocurre con otros dispositivos de mayor complejidad de atención. Que el 50% de las personas que tienen algún grado de seguimiento por parte del equipo, luego de un año, sigan en contacto con el equipo, también es un indicador positivo.

Otro dato interesante para medir el trabajo del dispositivo de TC es si la persona es nueva para la Secretaría. El 81% resulta así, o sea que se trata de la primera vez que toman contacto con un dispositivo y/o servicio relacionado con la temática, a lo largo del proceso de vulneración de derechos.

En este punto se refuerza la idea de que, como Secretaría en particular y como Estado en general, a través de TC se llega a lugares y personas que, desde otros dispositivos comunitarios, no está siendo posible.

En cuanto a los desafíos, el primero y más importante es poder determinar si estos equipos pueden realizar su trabajo sin el monitoreo permanente y la coordinación de Sedronar. Por un lado, es necesario fortalecer a la *minoría activa*. Para TC, minoría activa es el grupo de personas constituida por los actores y agentes comunitarios, que siguen desarrollando actividades e iniciativas de TC después que el equipo se ha ido de la comunidad. Es el producto estratégico del TC, el indicador que asegura que el TC se ha convertido en un elemento de la cultura comunitaria. También, seguramente habrá que simplificar algunos de los instrumentos y hacer un fuerte trabajo con los gobiernos locales (municipios y provincia) para que puedan apoyar y sostener el trabajo comunitario que desarrollan los dispositivos de TC en los barrios.

El segundo es profundizar la evaluación y seguimiento del proceso, tanto de los casos abordados como del impacto comunitario de las intervenciones. Si bien se cuenta con herramientas para evaluar el seguimiento de casos y la construcción de redes (subjetivas, comunitarias, de líderes de opinión) es necesario poder desarrollar alguna herramienta que, de forma sencilla, pueda dar cuenta de los cambios que se producen en las comunidades, a partir de la implementación de TC en el territorio. A los equipos, en general, les cuesta mucho visibilizar estos cambios, que a menudo tienen que ver con la disponibilidad de los re-

7. Alrededor de un 1% se auto-percibieron trans.

cursos comunitarios, el cambio de percepción sobre el tema “drogas” de algunos referentes comunitarios, el poder organizar distintas actividades y coordinarse para llevarlas adelante.

El tercero es lograr una mayor articulación con los otros efectores de Sedronar y otras organizaciones e instituciones, que brindan una atención de mayor complejidad. En este proceso de articulación es necesario que los equipos puedan definir claramente cuándo debe participar alguna otra organización/institución para planificar el abordaje conjuntamente. Pero también es importante que las otras organizaciones/instituciones puedan ver como recurso comunitario al equipo de TC, y el valor que tiene estar cotidianamente en el barrio, en contacto directo con los miembros de la comunidad.

Fuentes citadas

Camarotti, A. C. y Kornblit, A. L. (2015) Abordaje integral comunitario de los consumos problemáticos de drogas: construyendo un modelo. *Salud Colectiva*, vol. 11, núm. 2, abril-junio, pp. 211-221.

Ferguson y Gongora (2012) Ponencia realizada para la Segunda Conferencia Anual del Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en Políticas Sobre Drogas –COPO-LAD– Bruselas.

Milanese, E. (2017) *Tratamiento Comunitario. Teorías y conceptos- Glosario Crítico ECO2*. San Pablo: Asociación de formación y reeducación Lua Nova.

Milanese, E. (2017) *Tratamiento Comunitario. Manual de Trabajo 1º*. San Pablo: Brasil empodera, Secretaría Nacional de Políticas sobre drogas.

Sedronar (2016) Plan Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas 2016-2020. Buenos Aires: Sedronar.

BUENAS PRÁCTICAS EN LA RELACIÓN DE MUNICIPIOS CON ACTORES LOCALES EN EL AMBA. SU IMPACTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Hugo Cormick¹, Lucas Rago², Agustín Tupac Cifré Puig³ y Santiago Santillán⁴.

Este trabajo propone identificar estrategias de buenas prácticas de los gobiernos locales –entendidas como acciones encaradas por los gobiernos y referidas a la sociedad local– que persiguen promover la participación de actores de la sociedad, propiciar una mejor gobernanza, favorecer el desarrollo económico y colaborar en la construcción de capital social en el territorio.

La mirada se centra en la aplicación del Presupuesto Participativo (PP), (Cabannes, 2018), Gobierno Abierto (GA) (Ramírez-Alujas, 2012; Oszlak, 2014), Innovación (In) (Schweinheim, 2012, Finquelievich, 2014, Mazzucato, 2017), Emprendedurismo (Em) (Fridman 2019) y Economía Social y Solidaria (ESS) (Coraggio, 2002; Muñoz, s/f). Se han seleccionado cinco municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires: Avellaneda, Moreno, San Miguel, Tres de Febrero y Vicente López, considerando su pertenencia a diferentes “cordones” y clústeres productivos, su nivel de autonomía financiera y su orientación política. A su vez se busca dimensionar en qué medida estas políticas dan cuenta de las condiciones de pobreza y hambre que se observan en la actualidad.

La fundamental similitud entre los municipios se da por la pertenencia al Área Metropolitana (Indec, 2003; Pérez, 2006; Badía, 2010) mientras que las diferencias se identifican por la clasificación en coronas (Indec, 2003) o en clústeres (Quesada Aramburú y Cadelli, 2012), a lo que se agrega la continuidad o discontinuidad política y el grado de autonomía presupuestaria.

1. Magíster Scientiarum en Administración Pública. Docente titular ordinario del Área “Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público” en la Universidad Nacional de Moreno.

2. Licenciado en Administración. Docente de la UNM y la UBA. Es también investigador en la UNM.

3. Abogado especialista en abogacía del Estado. Doctorando en Ciencias Sociales de la UBA. Es docente de la UNM, UNDAV y Escuela Judicial y becario investigador de la UNM.

4. Estudiante de la licenciatura en Administración de la UNM. Ayudante-alumno de Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público de la UNM. Es becario de investigación de la UNM.

CARACTERIZACIÓN DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS							
MUNICIPIO	CORONA	ZONA	CLÚSTER	CONDICIONES LABORALES	CONTINUIDAD POLÍTICA	ORIENTACIÓN POLÍTICA	AUTONOMÍA FINANCIERA (2013) %
Avellaneda	PRIMERA	SUR	INDUSTRIAL	PP	SÍ	FPV	64
Moreno	SEGUNDA	OESTE	INDUSTRIAL MIXTO		NO (PREVIO FPV)	FPV	35
San Miguel	SEGUNDA	NOR OESTE	INDUSTRIAL MIXTO	PP CONTRATOS (+)	SÍ (CON VARIACIONES)	CAMBIEMOS	49
Vicente López	PRIMERA	NORTE	INDUSTRIAL	PP CONTRATOS (+)	SÍ	CAMBIEMOS	72
Tres de Febrero	PRIMERA	OESTE	INDUSTRIAL		NO (PREVIO FPV)	CAMBIEMOS	59

Fuente: Indec (2003), Elecciones provincia de Buenos Aires (2015), Quesada Aramburú y Cadelli, (2012)

Se busca identificar la relevancia de estas políticas en la gestión municipal, a través de la lectura de sus páginas oficiales, de periódicos, entrevistas a funcionarios, y cuestionarios a ciudadanos.

Participación ciudadana y presupuesto participativo

El término “participación ciudadana” ha tomado mayor relevancia en las últimas décadas en los diferentes niveles de gobierno, nacional, provincial o municipal. Hace referencia a un cambio de paradigma en cuanto al modo de gobernar o gestionar, ya no tanto desde una posición Estado-céntrica, en la que el Estado se encarga de las decisiones políticas en representación de los ciudadanos por poder legítimo, sino que abre una posibilidad de tratar cuestiones de la comunidad con la mayor cantidad de actores (ciudadanos, organizaciones civiles, organismos del Estado, empresarios, etc.), lo que podríamos identificar como una perspectiva socio-céntrica que aspira a democratizar en mayor medida la relación entre Estado y sociedad, como así también fortalecer y volver más transparentes sus circuitos internos.

La idea de presupuesto participativo (PP) tiene origen en la ciudad de Porto Alegre, al sur de Brasil, en 1989, cuando el Partido de los Trabajadores ganó las elecciones municipales, en un contexto en el que las necesidades de la ciudad y las demandas sociales superaban la capacidad presupuestaria y administrativa del gobierno local.

Ives Cabannes (2018) destaca tres orientaciones típicas. Una primera que denomina “instrumental”, en la que se privilegia la sana aplicación de los recursos públicos sin ambiciones relacionadas con el cambio social o la emancipación política; en segundo lugar, una lógica de *buena gobernanza* como un instrumento de comunicación y de confianza entre los políticos electos y los ciudadanos, a la que denomina “tecnocrática” y, finalmente, la que identifica como “democratización radical de la democracia” (DRD), con una lógica de transformación social, no solo de asignación de recursos, que supone la construcción de un modelo de democracia participativa. A su vez, la “Jornada sobre Presupuesto Participativo” organizada por la UNGS⁵ permitió tomar conocimiento de un debate sobre las virtudes y limitaciones del PP. Sobre esas bases, y sin ignorar la posible intersección de tipos ideales en la gestión práctica, se propone una mirada sobre la tendencia dominante en la aplicación del Presupuesto Participativo en los municipios seleccionados.

En Avellaneda⁶ se trata de un programa con inicio reciente (diciembre de 2017) que introduce un abordaje territorial sobre 100 sectores en el municipio al tomar en cuenta las instituciones de cada sector (no solo las más tradicionales, sino también murgas, grupos culturales, etc.). Esto lleva además a generar un mapa de instituciones, incluyendo aquellas menos visibilizadas.

Hay cierta ambigüedad para diferenciar en este municipio una lógica de *buena gobernanza* y DRD, ya que, por un lado se intenta lograr que el ciudadano confíe y participe en política, a la vez que intenta que la ciudadanía tenga poder de decidir y controlar un porcentaje, aunque sea pequeño, del gasto público. A esto se agrega que somete a la decisión ciudadana cuestiones no contempladas inicialmente en el plan de PP y se proponen decisiones sobre temas globales del municipio, no solo barriales. En cuanto a la modalidad de participación, se hacen reuniones en ámbitos institucionales y se ofrece un formulario sobre el plan. Existen tres categorías de propuestas:

- » globales, que hacen a toda la ciudad (hospital veterinario municipal, bicisendas, etc.)
- » locales: plazas, reductores de velocidad, e institucionales
- » y espacios para funcionamiento social (con impacto en la vida cotidiana).

5. Jornada-Taller: Debates actuales sobre el Presupuesto Participativo. 31 de octubre de 2018.

6. Si bien hubo una experiencia anterior “Avellaneda pone en marcha el presupuesto participativo”. Inforegion 07 de mayo de 2012. <http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?id=254102&dis=1&sec=4> (obtenido 12/6/19)

Esto dio lugar a más de 100 reuniones. Las propuestas de los ciudadanos fueron presentadas en forma personal y vía electrónica. De acuerdo con la entrevista realizada se observó que hay un incremento de participación a través de internet en el horario nocturno.

Con respecto a Moreno hay que señalar que, según la información obtenida, no ejecuta actualmente el PP, aunque fue aplicado en periodos anteriores.

En cuanto a San Miguel se observa que la implementación del PP presenta una orientación de *buena gobernanza*, pues intenta acercar a los ciudadanos a la participación en las decisiones sobre la ejecución del presupuesto, aunque dicha participación se tome sobre proyectos “barriales” o de limitada envergadura. Hay un fuerte acento en la participación personal y la representación, expresado en el mecanismo de ejecución del voto de los proyectos, ya que se promociona la participación y votación a través de voceros barriales, coordinadores, referentes políticos, centros culturales y educativos. Asimismo, a la luz de entrevistas realizadas, el PP es visto como el principio de redistribución de los recursos del Estado del modo más homogéneo posible.

En el caso de Vicente López, es posible ver un claro ejemplo de lógica instrumental en la cual no se tiene en cuenta la redistribución de los ingresos, sino que “apunta a mejorar [...] la eficiencia administrativa y a optimizar el uso de los recursos públicos...” (Cabannes, 2018:13). Sin embargo, incorpora un elemento fuertemente democrático al habilitar la participación de quienes, sin ser vecinos del municipio, ejercen actividades en el distrito, ya sean laborales o estudiantiles.

Tres de Febrero presenta un modelo *instrumental*, con propuestas de participación restringidamente electrónica, dado que la información obtenida no permite observar algún tipo de participación interpersonal y las propuestas se envían por medios electrónicos o se entrega una papeleta, sin que se haya identificado algún tipo de discusión barrial.

Sin negar la posible intersección práctica de estas tres orientaciones, se señalará la tendencia dominante en cada uno de los casos presentados, lo que da lugar a la siguiente Tabla.

ORIENTACIÓN DOMINANTE DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LOS MUNICIPIOS			
MUNICIPIO	INSTRUMENTAL	GOBERNANZA	RADICALIDAD DEMOCRÁTICA
Avellaneda		X	X
Moreno			
San Miguel		X	
Vicente López	X		X
Tres de Febrero	X		

El municipio de Avellaneda ha creado la figura de “Consejos Vecinales” identificada como “espacios de cada localidad de nuestra ciudad integrados por referentes de instituciones sociales, deportivas y culturales, reconocidas por el Gobierno Municipal. Las duplas trabajarán honorariamente y tendrán mandato por un año con posibilidad de ser reelectos. El objetivo será acompañar a las instituciones contando las inquietudes y propuestas de cada una.”⁷ Estos consejos parecen reemplazar a la figura del Delegado Municipal y corresponden a cada una de las localidades del municipio.

En cuanto a la ejecución presupuestaria prevista en el PP, el municipio de Avellaneda informó que tenía previsto erogar \$272 millones en 2019. Se trata de un poco más del 10 por ciento de los gastos de capital previstos⁸, habiendo contabilizado 25 mil participantes. Este municipio cuenta con un programa 70 - Participación Democrática que previó \$85.257.953,53 en 2018.

El presupuesto 2018 de Vicente López permite ver que los gastos de capital previstos son del orden de los 258 millones de pesos. Si se compara esta información con la ejecución del PP de ese ejercicio, es posible calcular una relación del 25 por ciento. Debe tenerse en cuenta que son dimensiones diferentes, ya que en uno se habla de erogaciones presupuestadas y en otro de gastos ejecutados. Este presupuesto cuenta con un programa específico llamado “17 - Participación Ciudadana y Transparencia”.

Vicente López presenta una página muy dinámica de PP: <https://presupuestoparticipativo.vicentelopez.gob.ar/s/datos> (obtenida 1/4/19) que permite acceder a variada información sobre su ejecución.

En San Miguel, en 2018 se destinaron al PP aproximadamente 30 millones. Aquí tienen relevancia las reuniones de foros: se realizaron 36 reuniones con un promedio de asistencia de 30 personas por reunión. Esto da un total de alrededor de 1100 personas que asistieron a reuniones presenciales de diagnóstico e informativas. Finalmente, alrededor de 22 mil personas participaron votando con la dinámica ya mencionada.⁹

Por lo que se pudo observar en los distintos municipios esta política no se ha alterado en el contexto de las urgencias producto de la crisis económica, ya que se mantienen las

7. http://gobconiernoparticipativoadm.mda.gob.ar/uploads/archivos/resultados_votacion_final.pdf (obtenido 1/4/19)

8. <http://www.mda.gob.ar/wp-content/uploads/2018/08/Presupuesto-de-gastos-caracter-economico.pdf> (Obtenido 1/4/19)

9. Vale mencionar que en Avellaneda el porcentaje de participantes llega al 11% de los votantes efectivos en 2017, en San Miguel alcanzó al 12%, mientras que en Vicente López llegó al 38%, aunque debe tenerse en cuenta que en este distrito, como fue dicho, pueden participar personas que no sean del distrito (por ejemplo, estudiantes mayores de 16 años, padres de estudiantes menores de esa edad, trabajadores, etc.).

rutinas previstas y las propuestas están vinculadas a atender demandas sobre el espacio público. En el caso de Vicente López, nos informan explícitamente que determinadas decisiones de PP en barrios carenciados colaboran en la lucha contra la pobreza.

En la Jornada-Taller “Debates actuales sobre el Presupuesto Participativo” de octubre de 2018 organizada por la UNGS, se dio el ejemplo de Zárate que reorientó el área de PP hacia la lucha contra la pobreza.

Gobierno Abierto

Las políticas de “Gobierno Abierto” (*Open Government*) surgen en la década de 1970 como consecuencia de una serie de iniciativas destinadas a promover la participación y el control ciudadano de las políticas públicas, como así también la elaboración de datos tendientes a optimizar el funcionamiento de la administración pública. Suele mencionarse como origen de este programa político la Freedom Information Act de los EE.UU., sancionada en 1967 como consecuencia del acuerdo político iniciado diez años antes por los partidos mayoritarios mediante la cual se establecía el acceso a la información en ese país. (Ramírez-Alujas, 2012)

Ramírez-Alujas (2012: 15) dice que la agenda de las políticas públicas en torno a esta temática oscila entre tres puntos:

a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones), y c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público.

La Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto de Moreno, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ha promovido diferentes programas para la incorporación de estas políticas de transparencia en el ámbito municipal. Sin embargo, solo se trata de recomendaciones y consejos sobre la implementación de las políticas de Gobierno Abierto, sin transferencia de recursos, como surge de la entrevista a funcionarios del municipio y a Mario Font Guido,¹⁰ lo que obligaría a las gestiones locales a afectar sus propios recursos para aplicar esas recomendaciones. Más allá de eso, Vicente López ha participado conjuntamente con el Gobierno Nacional en el desarrollo de sus políticas y se evidencia

10. Especialista en temas municipales y de gestión de calidad. Asesor de la Federación Argentina de Municipios.

cierto *know how* y conciencia diferenciada en la aplicación del Gobierno Abierto. En el sitio *web* del municipio pueden encontrarse referencias a la transparencia y la exhibición de datos abiertos organizados y sistematizados en la solapa de la Secretaría de Modernización y Gobierno Digital. Algo similar ocurre en San Miguel.

Los municipios estudiados desarrollaron sus herramientas de Gobierno Abierto en este contexto, pero dicho desarrollo no se concretó como parte de un programa establecido desde el gobierno federal o provincial que permitiera una evolución homogénea, profesionalizada y con un objetivo preciso, sino que cada municipio a partir de sus recursos, sus problemáticas y sus iniciativas, realizó su experiencia con un fin más práctico que teórico.

La puesta en práctica de esta política en los municipios tiene como principal eje la tramitación *online* de ciertos servicios como colaboración entre la administración y los vecinos; la publicación de sus ordenanzas (y en algunos casos de contrataciones y licitaciones) dirigida a transparentar la gestión, y el fomento de la participación ciudadana en la recepción de reclamos y propuestas mediante programas como el Presupuesto Participativo. Los tres objetivos del Gobierno Abierto (transparencia, colaboración y participación) no se presentan de forma *pura*, sino que en cada municipio prevalece alguno de ellos.

La dimensión *colaborativa* se expresa en las guías de trámites que pueden realizarse mediante Internet en todos los municipios: licencia de conducir, tasas municipales, multas, licitaciones, defensa al consumidor y reclamos varios. En el caso de Moreno, la solapa de trámites solo es informativa, brindándole al usuario los datos, el modo y dónde se realizará el trámite (con la única excepción de la licencia de conducir con obtención de turno *online*). En los demás municipios se permite sacar turno directamente desde la página para varios trámites y avanzar en la recepción de datos. En Avellaneda también se avanza en la incorporación de datos personales para el trámite. En San Miguel y Moreno se puede hacer el seguimiento de avance para algunos trámites.

Tres de Febrero y Vicente López cuentan con una sección en sus páginas donde los vecinos que buscan trabajo pueden contactarse con empresas radicadas en el municipio y acceder a un puesto laboral. De la entrevista realizada a un funcionario de Vicente López en 2018 surge que este tipo de políticas ha sido muy efectiva para favorecer el trabajo de los vecinos de la comuna.

Otro dato interesante en cuanto a la colaboración está dado por el programa llevado a cabo en Avellaneda con la tarjeta "SomosA". Esta política permite acercar a todos los ciudadanos de la localidad a una red de beneficios en negocios de su barrio, con descuentos y oportunidades.

En todos los sitios *web* puede encontrarse una apertura de datos, aunque en algunos municipios no se hallan fácilmente, como en Avellaneda. Por su parte, San Miguel no cuenta con la publicación de su boletín oficial u ordenanzas ni información presupuestaria. En los sitios de Moreno, Vicente López, Tres de Febrero y San Miguel hay una sección donde aparecen todos los inspectores de la comuna con sus respectivas fotos, con lo que se garantiza a los vecinos que puedan corroborar su identidad en caso de una inspección. Tres de Febrero, por su parte, presenta la declaración jurada de algunos funcionarios.

San Miguel y Vicente López cuentan con secciones especializadas en Gobierno Abierto donde se encuentran datos de la gestión de gobierno. En el caso de San Miguel hay datos de servicios (asfalto, agua, zonas con *wifi*, etc.), catastro (zonificación, manzanas, calles etc.), educación y cultura, salud, cultura y puntos verde. En el de Vicente López, mediante el vínculo *web* de la Secretaría de Modernización y Gobierno Digital, existe una amplia apertura de datos abiertos: de recursos humanos (planta política y permanente y sus salarios), datos de hacienda (estado de ejecución del presupuesto, evolución del activo del municipio, etc.), administración pública y normativa (porcentajes de decretos por año, cantidad de ordenanzas por año, mapa de delegaciones municipales), infraestructura y obra pública (obras públicas, obras privadas, etc.), cultura, ambiente, transporte y movilidad.

La relación entre el Gobierno Abierto y el Presupuesto Participativo en los municipios donde se ha establecido este último es relevante. Por ejemplo, en Vicente López, Tres de Febrero y Avellaneda la propuesta de inversión del PP y el registro para votar se hace vía *web*. Vicente López y San Miguel mantienen la votación personal, mientras los otros municipios incorporaron la votación vía *web*. Este modo de participación virtual responde, fundamentalmente, a la necesidad de atender otras formas de vinculación de los ciudadanos, ya que muchas veces por cuestiones laborales o de otra índole, tienen restricciones para la participación presencial. En Avellaneda, por ejemplo, como hemos anticipado, la mayor participación se da por vía electrónica en horario nocturno. Hay que mencionar, además, que este municipio no incorpora en su gestión la figura de “Gobierno Abierto”

En Tres de Febrero se ha instituido una aplicación a través de la *web*, “La Muni con vos”, que posibilita hacer los reclamos de manera personalizada, marcando en un mapa virtual en qué lugar del municipio está el problema, habilitando el seguimiento y control del trámite informando, en qué estado se encuentra, lo que permite el reclamo en caso de demora.

Algunos municipios cuentan con oficinas de ética pública o anticorrupción, como Avellaneda y Moreno. Estas oficinas tienen la tarea de supervisar y recibir denuncias sobre los agentes municipales.

Por su parte, Tres Febrero, Vicente López y San Miguel presentan una sección para quienes quieran convertirse en proveedores de la administración local. En tanto Avellaneda, San Miguel y Tres de Febrero cuentan con secciones para publicitar sus licitaciones.

Es posible afirmar que las políticas de Gobierno Abierto que se han implementado en los municipios estudiados se han dado sobre la base de las problemáticas reconocidas por cada municipio. Propuestas originales como la publicación de los datos y las fotos de los inspectores, o la vinculación trabajo/capital que tuvieron lugar en Vicente López y Tres de Febrero responden a esta lógica. La utilización de herramientas TICs por parte de los municipios dio solución a ciertos reclamos de mayor eficiencia de la administración como la asignación de turnos para trámites, y también la oportunidad de generar instrumentos de vinculación y participación ciudadana como el caso del PP.

Innovación

Según la definición que propone la OCDE (2018)¹¹, en el Manual de Frascati la innovación se trata de la transformación de una idea en un producto o un servicio comercializable, un procedimiento de fabricación o distribución operativo, nuevo o mejorado, o un nuevo método de proporcionar un servicio social.

En el presente trabajo se pone el acento en la innovación pública (Mazzucato, 2017) a partir de lo cual se distinguirá aquella que se desarrolla para uso interno, la que se genera para interacción entre el gobierno y la ciudadanía y, finalmente las iniciativas de innovación que se propongan para el desarrollo de emprendimientos privados y las interacciones de mercado (ofertas de empleo privado, vinculación de empresas con clientes, por ejemplo).

En Avellaneda identificamos una innovación vinculada a la relación con los ciudadanos, el Centro de Atención al Vecino (CAV), que permite a través de un sistema integrado, recibir reclamos durante las 24 horas en un 0800, para luego transferirlos a cada secretario de área. El sistema cataloga los reclamos de acuerdo con un semáforo, que informa sobre el avance en las soluciones (rojo/amarillo/verde). El intendente cuenta con una terminal por la que puede hacer el seguimiento del conjunto de los reclamos. Esto refuerza el control de la gestión interna del municipio. En la actualidad se está avanzando en el desarrollo de una aplicación para celulares. Como innovación a nivel interno, se utiliza el sistema "Tramit" que permite la digitalización de la documentación administrativa. A su vez, el edificio municipal cuenta con un acceso directo en pantalla para la lectura del Boletín Oficial.

11. La fecha corresponde a la versión española como se indica en la Bibliografía.

La tarjeta de beneficios “SomosA” puede ser identificada como una innovación vinculada al desarrollo económico. Esta nace como resultado de un censo y relevamiento realizado por la Subsecretaría de Comercio a todos los actores de la comercialización en Avellaneda, con dos objetivos principales. El primero de ellos es generar políticas de promoción directa para los pequeños y medianos emprendedores locales (comercios, feriantes, Pymes, cooperativas), y apuntalar el aspecto más complicado para ellos: la publicidad de su emprendimiento. El segundo objetivo es acercar a los ciudadanos de Avellaneda una red de beneficios diversos en los locales de su barrio, con descuentos y oportunidades.

En Moreno se está avanzando sobre un nuevo cableado de fibra óptica, a partir del acuerdo entre el municipio y una empresa privada. Esta mejora se valora como innovación ya que es un nuevo ámbito de acción municipal y permite mejorar el acceso de los vecinos a la red de Internet, dificultado hasta ahora por las viejas conexiones. Esta iniciativa es un paso inicial para poder avanzar en una política de Gobierno Abierto, puesto que es la base para que los ciudadanos tengan las condiciones mínimas para acceder a la información que requieran del municipio.

En San Miguel se diseñó una aplicación que mejora la relación con el ciudadano: permite el fácil acceso a denuncias, reclamos, información sobre el sistema de salud, acceso a trámites online, difusión de eventos municipales, reportes de cortes de calles, etc.

Tres de Febrero cuenta, como dijimos, con el sistema “La Muni con vos”, una innovación vinculada a la participación ciudadana y al uso interno, ya que esta aplicación, que empezó a utilizarse en diciembre de 2015, habilita a través de la página *web* municipal o desde una *app* (que se puede descargar gratuitamente) denunciar y hacer un seguimiento de los principales problemas que encuentran los vecinos en la vía pública, sobre limpieza, autos abandonados, alumbrado público, uso de espacio público, espacios verdes, etc. Esta iniciativa también aplica para la política de Gobierno Abierto posibilitando a los ciudadanos el libre acceso a la información sobre denuncias, el estado de sus resoluciones y el tiempo en que se realizan.

En Vicente López se puede mencionar como innovación para el desarrollo económico el “Portal de Empleos”, herramienta a la que se accede desde la página web del municipio y que vincula a las empresas privadas –con sede en el municipio– con los vecinos. La innovación se da a partir del vínculo que establece el municipio con las empresas privadas: además de estímulos fiscales, se les ofrece un servicio gratuito de bolsa de empleo, valorando que las empresas contraten empleados con domicilio en el municipio, acercando las ofertas de empleo a los vecinos. Esta iniciativa fortalece los vínculos entre las organizaciones y los

vecinos. A través del portal también se puede acceder a distintas instituciones que realizan capacitaciones laborales en el mismo municipio.

Desde el punto de vista de la participación, en el área de Presupuesto Participativo se presenta una página que habilita a los vecinos a subir sus propuestas previas al proceso de votación, que incluye reuniones de vecinos para conocer la política y las propuestas. Asimismo, el municipio ha desarrollado una aplicación llamada “Mi Barrio APP”, un sistema de atención vecinal por el que se accede a trámites y servicios gratuitos por vía electrónica.

Estas innovaciones cumplen con los criterios mencionados por Finquelievich (2014) en su definición de innovación, dado que además de incorporar una mejora significativa de los procesos, producen un cambio en los vínculos entre los gobiernos locales y los actores sociales.

La enunciación de las distintas formas de encarar la innovación en los municipios da lugar a la tabla siguiente:

ORIENTACIÓN DOMINANTE DE LA INNOVACIÓN EN LOS MUNICIPIOS			
MUNICIPIO	USO INTERNO	PARTICIPACIÓN CIUDADANA	DESARROLLO ECONÓMICO
Avellaneda	Sistema Tramit		SomosA
	CAV		
Moreno		Cableado fibra óptica	
San Miguel	Reclamos <i>on-line</i>		
	Modernización administrativa	Turnos	
		Alfabetización digital	
Tres de Febrero	La Muni con vos		
Vicente López	Mi Barrio APP		Portal de empleos

El vínculo con los municipios permitió identificar que una de las dificultades para la aplicación de innovaciones tecnológicas radica en el bajo nivel de alfabetización digital de los ciudadanos. En virtud de esto, la Subsecretaría de Modernización de San Miguel está desarrollando un programa de alfabetización digital, con colaboración de los gobiernos nacional y de la provincia de Buenos Aires.

Economía Social Solidaria/Emprendedurismo

Estas políticas se estudiarán conjuntamente, puesto que, más allá de las diferenciaciones que les corresponden, las unidades de gestión no distinguen sus límites o bien, de acuerdo con el contexto político imperante, han reconvertido sus competencias pasando de la Economía Social Solidaria (ESS) al Emprendedorismo (Em).

En primer lugar hay que considerar que la “economía social” está atravesada por distintas acepciones. Como ejemplo, en la Jornada “Economía y Hegemonía: el proceso argentino 2000-2015” en la UNGS (2016) en el mes de noviembre de 2016 se planteó la capacidad de las experiencias de la llamada “Economía Social y Solidaria” de debatir “...la cuestión de la hegemonía [ya que esta] se mantiene subestimada tanto por las versiones asistencialistas existentes en este campo, como por las vertientes más ligadas al cooperativismo tradicional.”

El carácter local de la ESS, que por lo general está fundado en organizaciones de base territorial, social o cultural, establece que su interés no está puesto en el beneficio económico que reporta la organización capitalista clásica, es decir, la ganancia y la acumulación de capital, sino que por el contrario, estas organizaciones ponen el acento en generar valores de uso para satisfacer las necesidades de los mismos productores o de sus comunidades. De esta manera, el desarrollo de las personas se da en el marco de comunidades donde los conflictos de intereses y la competencia pueden ser regulados dentro de las mismas organizaciones. La ESS supone que las relaciones interpersonales puedan robustecerse sobre vínculos productivos y reproductivos de cooperación dados en el contexto de asociaciones libres de trabajadores que producen para satisfacer de manera más directa y mejor las necesidades acordadas como legítimas por la misma sociedad.

La ESS coexiste con una visión, en buena medida, antagónica: el emprendedurismo, que sostiene el principio de la iniciativa individual como fundamento del progreso económico. Entre las referencias más comunes se afirma que la persona emprendedora es aquella que, mediante su accionar individual en el sistema capitalista, produce movimiento aprovechando oportunidades y generando trabajo, innovando y motivando con su ejemplo. Esta visión de un espíritu inquieto que avanza a pesar de los desafíos del ambiente, tiene su raíz en el paradigma anglosajón que exalta el esfuerzo personal como motor del bienestar general.

El emprendedor no discute el sistema sobre el cual actúa, sino que aprovecha sus oportunidades, genera valor y beneficia con su accionar a los demás. Pero también, es un líder positivo que motiva e inspira a los demás con un accionar que no es una impostura, es una forma de vida, de la cual él es consciente y toma con responsabilidad. En la literatura

específica, el emprendedor no realiza su actividad creativa pensando solamente en el enriquecimiento personal, sino que, además, lo hace con responsabilidad social y es totalmente consciente de que su espíritu inquieto genera un beneficio colectivo. (Fridman, 2019)

En 2017, el Congreso de la Nación sancionó la ley N.º 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor, cuyo objeto es «apoyar la actividad emprendedora en el país y su expansión internacional, así como la generación de capital emprendedor en la República Argentina.». La ley da lugar a la creación de la Sociedad por Acciones Simples (SAS), que posibilita su constitución de manera sencilla, estableciendo trámites *on-line*, permitiendo integrar su capital mínimo en pequeñas sumas de dinero equivalentes a dos salarios mínimos, limitando el mismo y dando lugar a la sociedad unipersonal.

Desde su sanción a la actualidad, las SAS han multiplicado su número, según un artículo del *Cronista Comercial*¹² de abril de 2019 se crearon 11.800 SAS en la Ciudad de Buenos Aires, Corrientes, Tierra del Fuego y Córdoba.

Respecto de la aplicación de estas políticas Muñoz (s/f) señala que en los últimos años ha habido un giro en algunos municipios desde una perspectiva de ESS a una visión más relacionada con el Em. En el caso de San Miguel, la Dirección cambió de nombre, pasando a ser Dirección de Desarrollo Emprendedor y Microempresas, otorgando una nueva orientación a las políticas que ya prácticamente no hacen referencia a la ES. El Salón del Emprendedor, realizado el 12 de septiembre de 2019, es un indicador de esta visión, aunque la Dirección de Incubadoras de Empresas orienta también su atención a la ESS.

En Moreno, el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local –IMDEL– redujo su estructura, y el área de ESS pasó a denominarse Coordinación General Programa Desarrollo de la Economía Popular; sigue funcionando el Mercado Popular de la plaza del centro pero con menos feriantes, menos controles sobre lo que se oferta y sobre los niveles de precios; se cerró uno de los dos locales de la marca colectiva “Hecho en Moreno” (HEM) y hay menos fondos destinados a ser re-prestados como microcréditos en el Banco Social.

Una entrevista reciente a una ex funcionaria del municipio de Moreno da lugar a confirmar, en este caso, la reducción de la intervención y, más importante aún, al aislamiento de la ESS de otras prácticas económicas del distrito, con lo que la ESS quedaría restringida a las funciones de reproducción inmediata de los sectores populares sin articulación con otros actores de la economía local. Algo similar se plantea respecto de la instalación de la Moneda Par, ya que, mientras no se aplique su uso a una amplia diversidad de la economía local, corre el mismo riesgo que el señalado para la ESS.

12. <https://www.cronista.com/economiapolitica/Se-crearon-11.800-Sociedades-Simplificadas-en-todo-el-pais-pero-hay-demoras-en-la-registracion-20190412-0018.html>

Avellaneda cuenta con una Dirección de Economía Social y el Intendente hace referencia en sus intervenciones a esta dimensión de la Economía Social¹³. La entrevista con el responsable del área de Economía Social permite ver que la principal tarea se dirige a facilitar la actividad de feriantes locales que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. No parece que estos actores estén centrados en visiones más cooperativas sino en prácticas que eviten un mayor empobrecimiento.

En coincidencia con lo señalado por Muñoz, la revisión de las páginas de los municipios da lugar a identificar un marcado sesgo hacia el Emprendedurismo. Asimismo, el gobierno nacional de entonces, a través del Ministerio de Producción y Trabajo, impulsó como una de sus políticas, la relacionada con el desarrollo de emprendedores. La página web <https://www.argentina.gob.ar/produccion/herramientas-para-emprender>¹⁴ ofrece una serie de ámbitos para el desarrollo de esta estrategia.

ÁMBITOS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO DEL EMPRENDEDURISMO					
ÁMBITO	AV	MO	SM	TF	VL
INCUBADORAS	1		3	2	3
CASAS DE LA PRODUCCIÓN	1		1	1	1
CLUBES DE EMPRENDEDORES				1	1
ACELERADORAS					
ESPACIOS DE COWORKING				1	4

Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/herramientas-para-emprender>

Conclusión

Para concluir, identificamos el Presupuesto Participativo como una política relevante en la mayoría de los municipios pero respondiendo a diferentes orientaciones (Instrumental, Gobernanza y Radical Democrática). En el caso del Gobierno Abierto, se observa que depende de cada municipio, pero en los casos de San Miguel y Vicente López se verifica mayor profesionalidad en su aplicación, mientras que el desarrollo de innovaciones se identifica con fuerza en las mejoras internas y en determinadas prácticas de relación con

los vecinos, vinculadas con el concepto de Modernización, a la vez que muestra la tensión entre viejas tecnologías para la gestión y nuevas herramientas tecnológicas para la vinculación con la ciudadanía.

La potencia de la ESS (en sus variadas formas de desarrollo) si bien mantiene una importante dinámica propia, no está hoy en el lugar principal de la agenda gubernamental y su presencia ha sido desplazada por el impulso a las iniciativas identificadas como emprendedurismo. Este cambio de sentido coexiste con condiciones de mayor complejidad para los actores de la economía que se expresan, por ejemplo, con el renacimiento del trueque en amplias zonas del área metropolitana. Como señala una nota de *Página12*¹⁵ con base en un relevamiento del Centro de Economía Política Argentina (CEPA) solo el 13% de los participantes en estas actividades lo hacen porque “les gusta”. El resto fundamenta su actividad en las necesidades económicas surgidas de la pérdida de empleo y también de la caída de su nivel de vida por los elevados costos que surgen del aumento de las tarifas y de los alimentos.

Finalmente, a la vez de identificar estas estrategias gubernamentales hace falta profundizar en sus alcances, ¿a quiénes están destinadas?, ¿cuál es el verdadero nivel de participación ciudadana que en ellas se detecta? y por último si son consistentes con la emergencia alimentaria y la problemática de la pobreza, entendidas estas como los primeros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹⁶ propuestos por las Naciones Unidas.

Fuentes citadas

Badía, G. (2010) La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En A. Cicioni (comp.) *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer (CIPPEC/Fundación Metropolitana)

Cabannes, Y. (2018) Prólogo. En R. Carmona y A. López Accotto (comp.) *El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Los Polvorines: UNGS.

Coraggio, J. L. (2002) La economía social como vía para otro desarrollo social. Documento preparado para el lanzamiento del debate sobre “Distintas propuestas de Economía Social”. En *URBARED, Red de Políticas sociales*. www.urbared.ungs.edu.ar. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

15. *Página12*. 22 de julio de 2019. (obtenido 23/7/19)

16. Objetivos de Desarrollo Sostenible / PNUD

Finquelievich, S. (2014) Proyecto de investigación del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET - PIP 2013-2015): "Innovación y ciudades en Sociedad de la Información: procesos, actores y resultados en tres ciudades de la provincia de Buenos Aires" y en el PICT FONCYT: Desarrollo local e innovación productiva en la sociedad de la información: redes, actores y procesos en tres ciudades (2014 - 2016).

Fridman, D. (2019) *El sueño de vivir sin trabajar. Una sociología del emprendedorismo, la autoayuda financiera y el nuevo individuo del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

INDEC (2003) *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* Buenos Aires: INDEC.

Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (2018) *Manual de Frascati 2015. Guía para la recopilación y presentación de información sobre la investigación y el desarrollo experimental*. OCDE.

Mazzucato, M. (2017) *El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al privado*. Barcelona: RBA.

Muñoz, R. (s/f) Políticas de economía social y solidaria en municipios del conurbano bonaerense 1: avances en su institucionalización. En *Documentos del Observatorio. Observatorio del Conurbano Bonaerense*. Los Polvorines: UNGS. Recuperado de <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/> (obtenido 24/7/19).

Oszlak, O. (2014) Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En O. Oszlak y E. Kaufman. *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia Internacional*. OEA, Red Gealc e IDRC. Recuperado de <http://www.novagob.org/discussion/view/105943/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional>

Pérez, P. (2006) Desarrollo local y ciudad metropolitana. En A. Rofman y A. Villar, *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial, pp. 75-84.

Provincia de Buenos Aires (2015) *Municipios de la provincia de Buenos Aires. Evolución de su situación económico financiera. 2007-2013*. Recuperado de http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Sub_Politica_Coord_Eco/Libro_municipios_PB_2007-2013.pdf (25/8/2016)

Quesada Aramburú, J. y Cadelli, E. (2012) *Hacia una clasificación de los municipios bonaerenses*. Documento de Trabajo DPEPE N.º 04/2012. Ministerio de Economía | Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas. Provincia de Buenos Aires, diciembre

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012) *Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?* Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG). <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=562>

Schweinheim, G. (2012) Innovación en políticas públicas y administración del Estado para el desarrollo con equidad. *Voces en el Fénix*, Año 3, N° 17, agosto.

Universidad Nacional de General Sarmiento (2016) Jornada "Economía y Hegemonía: el proceso argentino 2000-2015", noviembre. Recuperado de http://www.ruess.com.ar/sites/www.ruess.com.ar/files/adjuntos/gacetilla_eh.pdf

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN ESPACIAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO IMPLEMENTADOS DESDE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA

Damián Ariel Giammarino¹

1. Introducción

Este trabajo persigue fundamentalmente dos objetivos. El primero plantear los principales elementos conceptuales en la presentación de la beca doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), radicada en el Instituto de Investigación sobre Conocimiento y Políticas Públicas. Es decir, exponer las perspectivas desde las que se parte de los conceptos de territorio, planificación y desarrollo. Debido a la cantidad de debates que hay en torno a estos conceptos es importante remarcar que en el transcurso de la beca serán puestos en discusión desde diferentes enfoques.

Estos conceptos serán tomados para ponerlos en discusión con tres planes de desarrollo económico de la Provincia de Buenos Aires que fueron realizados durante distintas etapas. El criterio para la elección de los planes partió de seleccionar aquellos que hayan sido diseñados, formulados e implementados por el Poder Ejecutivo provincial. Los planes seleccionados fueron:

- » Plan Trienal 1989-1991 para la provincia de Buenos Aires.
- » Propuesta de un Plan de Desarrollo: Equidad y Territorio 2014.
- » Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020 (PEPBA 2020).

Además, se expondrán los objetivos del proyecto doctoral.

El segundo objetivo de esta ponencia es presentar los primeros avances que se realizaron desde el momento de adjudicación de la beca en 2019. Es decir, realizar un primer acercamiento y comparación de la dimensión espacial que proponen la Propuesta de un Plan de Desarrollo y el PEPBA 2020.

El trabajo estará organizado en tres partes. En la primera se planteará la cuestión conceptual con la que se inicia la investigación. En la segunda el foco estará puesto en la indagación y comparación de los dos planes. Por último, las reflexiones finales.

1. Licenciado en geografía y docente en la UNLP. Becario de doctorado del CPP-CIC.

2. Planificación, desarrollo y territorio.

La propuesta de investigación plantea analizar el diseño, la implementación y los alcances de tres planes de desarrollo de la provincia de Buenos Aires desde 1983 hasta la actualidad haciendo eje en la dimensión espacial del territorio. En particular se indagará en los fundamentos epistemológicos, las problemáticas que se propusieron abordar, los objetivos, metodologías y formatos utilizados, los organismos y actores involucrados y los alcances en sus diferentes grados de implementación.

Los resultados de la investigación apuntan fundamentalmente a la elaboración de un corpus documental sistematizado de dichas políticas, planes y programas, y la transferencia de los conocimientos obtenidos al gobierno provincial para aportar a la realización de nuevos diseños, a partir de la evaluación de las experiencias llevadas a cabo.

Se considera fundamental analizar la dimensión espacial del territorio de la provincia y su relación con las políticas de planificación para manifestar la importancia de planificar el desarrollo. El desarrollo es uno de los conceptos que ha formado parte de grandes debates en las ciencias sociales y los debates políticos desde mediados del siglo pasado, a partir de la posguerra hasta la actualidad. Debido al gran número de corrientes teóricas que han tomado este concepto podemos afirmar, siguiendo a Manzanal (2014), que el desarrollo es un término multifacético, polisémico, con numerosas definiciones e interpretaciones que en muchos casos son contradictorias y ambivalentes.

Para poder llevar a cabo la investigación planteamos los siguientes objetivos:

Objetivo general

- » Analizar el diseño, la implementación y los alcances de tres planes de desarrollo de la provincia de Buenos Aires desde 1983 hasta la actualidad haciendo eje en la dimensión espacial del territorio.

Objetivos particulares

- » Identificar los propósitos con los que fueron elaborados los planes de desarrollo.
- » Identificar los supuestos teóricos de los planes y los técnicos / investigadores / instituciones que los formularon.
- » Analizar los impactos de la implementación de los planes de desarrollo.
- » Relevar otras propuestas alternativas a los planes de desarrollo provinciales elaboradas desde organismos públicos con pertinencia en la temática.
- » Proponer lineamientos a ser considerados en la confección de un plan de desarrollo.

Se parte de un abordaje que se inscribe en una concepción del desarrollo como política estratégica del Estado, que se plasma en los territorios. Se adopta una perspectiva integradora y multidimensional del territorio, por lo que es ineludible incluir en el concepto el entramado de las dimensiones históricas, espaciales (naturales y construidas), sociales, políticas, culturales y económicas que lo configuran y que son, a su vez, por él transformadas. Varios autores definen territorio desde esta perspectiva. Para Da Costa, citado por Blanco (2007), "...la proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio" (2007:40). Según Finquelevich y Laurilli (1990) "territorio" es tanto el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman, y que son a su vez, modificadas por el mismo. (1990:15) Para Haesbaert (2004) el territorio manifiesta hoy un sentido multiescalar y multidimensional y su aprehensión debe hacerse desde una concepción de multiplicidad.

A mediados del siglo XX, a la par de los discursos que planteaban el desarrollo, aparece la planificación regional para el desarrollo en Estados Unidos y Europa ligada a las políticas keynesianas de la época. Se planteaba como un instrumento o "programación" a través del cual superar la condición periférica, de la mano de grandes obras de infraestructura realizadas por el Estado, ya que las inversiones se iban a ubicar en aquellas áreas urbanas que dispusieran de buenas conexiones para solucionar la excesiva concentración económica en ciertos espacios. Por lo tanto, en Latinoamérica, durante las décadas de 1950 y 1970, el Estado concentró sus esfuerzos en cambiar trayectorias territoriales disímiles. De esta manera, se ha relacionado con las reformas agrarias, disputas étnicas, la expansión del mercado interno y la formación de nuevos actores como la burguesía industrial, el proletariado opuestos al latifundismo. (Coraggio, 1997:1; citado en García, 2016)

A partir de los gobiernos autoritarios de la década del 70, y durante todo el período neoliberal en la Argentina, la planificación regional ha sido un instrumento tendiente a la concentración económica en empresas transnacionales. En una primera etapa (1976-1989), el desarrollo regional se centró en la promoción fiscal de las inversiones, generando ventajas tributarias y arancelarias principalmente. Es decir, desgravaciones de IVA, impuestos a las ganancias, pagos diferidos de tributos y las facilidades para las importaciones de bienes de capital. En la segunda etapa (1990-2001) el esquema cambia por el impulso a instrumentos de tipo arancelario, comercial o regulatorio, desgravaciones tributarias o previsionales para contrabalancear el régimen cambiario de la convertibilidad. En esta etapa los incentivos regionales se orientaron a la resolución de conflictos de interés surgidos de

las lógicas del mercado por el accionar de los principales actores económicos y el modelo territorial postulado en base al modelo nacional (García, 2016; Rofman y García, 2018). Durante los 2000, las políticas regionales se orientaron a la industria. Estas no se enfocaron principalmente en el aumento de recursos, sino en el impulso del empleo sistémico de recursos y programas, superando la dicotomía entre las políticas de desarrollo endógeno y exógeno. Estas aproximaciones se sustentaron en la evaluación del desarrollo endógeno y las políticas de la etapa anterior, así como en el análisis relativo a la competencia entre sistemas regionales y no solo entre agentes económicos. Desde esa orientación, se plantearon políticas públicas que, además de locales y regionales, tuvieron en cuenta los escenarios sectoriales, nacionales e internacionales (García, 2016a).

A partir de un relevamiento preliminar de estudios específicos y de diversos planes de desarrollo de la provincia de Buenos Aires, se propusieron tres de ellos:

- » Plan Trienal 1989-1991 para la provincia de Buenos Aires implementado en la gestión de Antonio Cafiero.
- » Propuesta de un Plan de Desarrollo: Equidad y Territorio 2014 de la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- » Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020 de la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.

Como se describió anteriormente, la planificación del desarrollo a escala nacional se planteó desde diversos supuestos a través de los años, que definieron la orientación de los planes y las acciones políticas concretas derivadas de ellos, lo que quedó en evidencia en el trabajo exploratorio que realizamos para esta propuesta. Al momento del relevamiento preliminar de los planes para la Provincia de Buenos Aires hemos podido observar las orientaciones que generan las políticas públicas nacionales en la escala provincial, mostrando diferentes sesgos a través del tiempo. Es en este marco analítico e histórico que se considera pertinente preguntarse por el diseño, la implementación y los alcances de tres planes de desarrollo de la provincia de Buenos Aires para indagar en los fundamentos epistemológicos, las problemáticas que se propusieron abordar, los objetivos, las metodologías y los formatos utilizados, los organismos y actores involucrados y los alcances en sus diferentes grados de implementación.

3. Planificación del desarrollo en la Provincia de Buenos Aires.

En este apartado se atenderá el segundo objetivo planteado al comienzo. Es decir, comparar las perspectivas de planificación para el desarrollo en dos planes de la Provincia de Buenos Aires haciendo hincapié en la dimensión espacial. El primero de ellos es el “Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020” (PEPBA 2020) del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires coordinado por la Subsecretaría de Industria, Comercio y Minería; y el segundo, la “Propuesta de un Plan de Desarrollo: Equidad y Territorio 2014” del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires coordinado por la Subsecretaría de Coordinación Económica. Lo llamativo es que ambos planes se elaboraron durante los años 2011 y 2012, desde distintos Ministerios. La información utilizada en relación con los planes saldrá de los documentos oficiales de los Ministerios mencionados.

Estas propuestas de planificación para el desarrollo surgen en un contexto en el cual el Estado retoma su rol de planificador luego de la crisis del 2001. En los '90 este rol lo había pasado a cumplir, en mayor medida, el capital (financiero, inmobiliario y productivo). En el año 2005, con la nueva gestión del gobierno, comienzan los estudios para la elaboración del Plan Estratégico Territorial (PET 2016). Lo novedoso de este plan es que se logró consensuar un conjunto de lineamientos para la región metropolitana entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires (Mignaqui, 2012).

Estos planes se inscribieron en un contexto histórico en el cual nuestro país se encontraba en una etapa de crecimiento económico debido al aumento de precio de los productos primarios, políticas tendientes a un proceso de industrialización sustitutiva y de inclusión social. Es decir, que con el impulso de las exportaciones de productos primarios, debido a su alto valor en el mercado mundial, el Estado (vía retenciones) intentaba re-direccionar el excedente de capital en la industria para generar empleo y una mejor redistribución de la riqueza. Por otra parte, esta estrategia tuvo como objetivo generar un efecto virtuoso que lograra solucionar los problemas de balanza comercial y complejizar la economía de nuestro país (Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, 2013; Ministerio de Economía, 2014). En el caso del plan del Ministerio de Economía aparecieron como actores a tener en cuenta aquellos insertos en la economía popular.

Es interesante remarcar que en ambos planes la perspectiva en torno al modelo de desarrollo argentino es similar. Remarcan la idea de crecimiento con inclusión social a partir de 2003. Es a partir de este modelo y de los cambios que se dan en relación a las políticas de los 90 lo que permite realizar estos planes. Los años de crecimiento sostenido después

de la crisis del 2001 y el mejoramiento de los indicadores de empleo y disminución de la pobreza, entre otros, hacen que surjan nuevas propuestas de planificación.

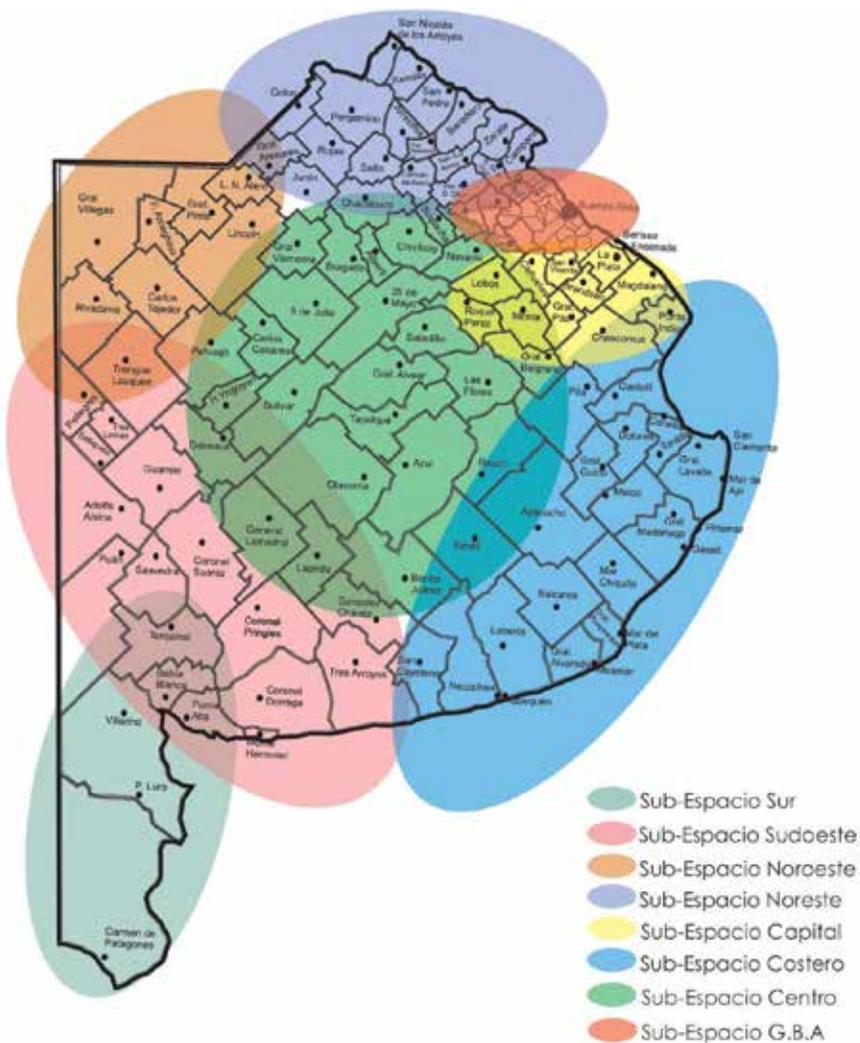
A pesar de que ambos planes dan cuenta de una realidad similar para ese momento y son realizados durante los años 2011 y 2012, la forma de planificar el desarrollo, entender el territorio y regionalizar la provincia puede ser diversa.

Desarrollaré la perspectiva de cada uno y luego haré un análisis comparativo de ambos planes. En primer lugar haré hincapié en el PEPBA 2020 y luego en el Plan de desarrollo: Equidad y Territorio.

3.1. Plan Estratégico Productivo 2020

El PEPBA 2020 tiene como objetivo general cumplir las metas del Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) del Gobierno Nacional, instrumentando las medidas necesarias para atender las particularidades de la Provincia. Esto se debe a la importancia que posee la Provincia en relación al PBI industrial. Es decir, en el año 2011 del total del país, a la provincia de Buenos Aires le correspondía el 56,2%.

En este sentido y para hacer que sea operativo, el plan define ocho subespacios (como muestra el mapa N.º 1) en los cuales trabajar, y toma como base para delimitarlos las cadenas de valor que se encuentran en su interior. Además, como muestra el mapa, estos subespacios no tienen una delimitación estricta, sino que se pueden ver superposiciones entre ellos.



Fuente: Extraído de Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología (2013) "Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020"

Para el subespacio del Gran Buenos Aires (GBA) se tomó una metodología diferente a los siete restantes debido al tamaño y la importancia de la actividad industrial. Es decir, se trabajó con las once cadenas estratégicas² propuestas en el PEI 2020 con una pequeña

2. Cadena de Valor Cuero, Calzado y Marroquinería; Textil y Confecciones; Automotriz y Autopartes; Química y Petroquímica; Medicamentos para Uso Humano; Software y Servicios Informáticos; Naval; Foresto Industrial;

modificación. Se unificó la cadena de bienes de capital y maquinaria agrícola, y se separó la industria naval por su importancia en la Provincia, siendo la primera a nivel nacional.

En este sentido, se articularon mesas de trabajo³ a fin de abordar las problemáticas de las once cadenas de valor y plantear acciones, tanto públicas como privadas, para alcanzar los objetivos planteados. Los problemas a solucionar que surgieron de las mesas de trabajo fueron transversales a todas las cadenas y son los siguientes: a) una mayor articulación entre actores; b) escasez de mano de obra calificada; c) el financiamiento; y d) necesidad de aumentar la inversión en investigación y desarrollo (I+D).

En los siete subespacios del interior de la provincia se realizó una convocatoria a los municipios, a todos los actores vinculados a la producción y a la sociedad en general para que presentaran propuestas de cadenas de valor o actividades o productos que consideren estratégicas para su territorio. En línea con esto, se realizaron encuentros participativos y se seleccionaron de manera democrática cinco cadenas de valor estratégicas en vías de priorizar el desarrollo local. Por lo tanto, se conformaron siete grupos de trabajo (uno por cada subespacio) con un coordinador y cinco referentes sectoriales con conocimiento del territorio, de los actores y el sector. A partir de los diagnósticos en base a la información estadística y la surgida en los grupos de trabajo se realizó un análisis FODA que se encuentra en el documento original con cada cadena.

Como resultado de los talleres se definieron las cadenas a fortalecer a cada subespacio:

- » Subespacio Capital: *software*, turismo, lácteo, fruti-flori-hortícola y metalmecánica
- » Subespacio Noreste: automotriz y autopartes, alimentos, producciones intensivas, farmacéutica y siderurgia.
- » Subespacio Noroeste: porcino, lácteo, bovino, oleaginoso y metalmecánica.
- » Subespacio Sur: apícola, porcino, ovino, cebolla y complejo naval.
- » Subespacio Sudoeste: trigo harinero, porcino, lácteo, turismo, maquinaria agrícola y transporte.
- » Subespacio Centro: metalmecánica, porcino, apícola, bovino, minerales no metálicos y rocas de aplicación.
- » Subespacio Costero: textil e indumentaria, turismo, apícola, porcino y construcción.

Materiales para la Construcción; Bienes de Capital y Maquinaria Agrícola; y Alimentos. (Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

3. Diversos artículos de la prensa dan cuenta de las mesas de trabajo que se llevaron a cabo en cada uno de los subespacios.

Luego de lo expuesto, se puede refrendar que en el PEPBA 2020 la perspectiva territorial con la cual se delimitan los subespacios en la provincia están sujetos a las lógicas de las cadenas de valor prioritarias para cada uno de ellos. Teniendo en cuenta las especificidades y mediante una construcción a partir de una metodología participativa.

3.2. “La Propuesta de un Plan de Desarrollo: Equidad y Territorio 2014

En el caso del Plan de Desarrollo: Equidad y Territorio parte de la metodología del marco lógico para plantear el diagnóstico y llegar al nivel propositivo poniendo el foco a partir de la escala provincial, con un abordaje de las problemáticas sectoriales y regionales. En este caso lo nacional y local es tenido en cuenta desde lo provincial.

Los objetivos del mismo son: resolver los problemas urgentes, mantener el patrimonio existente, potenciar los sectores con mayor capacidad competitiva actual y posible, así como los sectores tradicionales en dificultades, ponderando el impacto en el empleo de calidad, la inversión, la innovación, las exportaciones y el desarrollo de las regiones, entre otras cuestiones. Esto se realiza desde la perspectiva de la igualación de oportunidades de los habitantes de la Provincia, independientemente del lugar en el que hayan nacido o vivan. No se incluyen propuestas de cambios en la gestión pública, salvo excepciones.

La primera etapa del trabajo para el diagnóstico se realizó a partir de fuentes primarias, secundarias y el trabajo de informantes claves en una cantidad limitada de municipios. Luego, se realizó el trabajo de campo⁴, durante el 2011-2012, para complementar los datos que no estaban a disposición en la etapa de diagnóstico.

A partir de la presentación de algunos lineamientos básicos de los que parte este plan se pone el foco en la perspectiva territorial para poder realizar la comparación. En este caso vemos que se habla de regionalización de la provincia y se toma como base el criterio establecido por la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía. Instituyendo a las regiones desde la perspectiva de *clustering*, es decir, homogeneizándolas de manera tal que cada una presente características socioeconómicas semejantes, diferenciándose del resto, y que cumplan la condición de regiones compactas.

El resultado de esto fueron 16 regiones en las que se agruparon los 135 partidos de la Provincia de Buenos Aires, las cuales servirían para realizar estimaciones de variables socioeconómicas a partir de encuestas a hogares para la Dirección Provincial de Estadística (DPE) y así generar una base de datos a lo largo del tiempo. Además de buscar la

4. Esta información se encuentra en un gran número de documentos de trabajo disponibles en <https://www.simco.rafam.ec.gba.gov.ar/inicio/publicaciones/historial>

homogeneización, se buscaba que las diferencias entre regiones demostraran problemas estructurales.

A partir de estas, 16 regiones se dividen en dos, por un lado el GBA con sus 24 partidos y por otro, el interior con los 111 restantes para realizar la clasificación.

En los partidos del interior para esta zonificación se intenta, en primer lugar, establecer los aspectos comunes que presentan los partidos: cuáles se parecen entre sí desde un punto de vista socioeconómico, para luego, en una segunda etapa, reagruparlos por cercanía de modo que configuren regiones conexas. En esta etapa se prestó atención, además, a las distancias entre cabeceras de partido y algunas ciudades prefijadas, pero también se tomaron como referencia dos clasificaciones ya existentes:

- a) una definida como “regiones naturales tradicionales” basada en aspectos ambientales.
- b) los departamentos judiciales de la Provincia, ya que estos presentan, en cierta medida, conexiones administrativas entre partidos.

Las variables que se utilizaron para obtener los datos socioeconómicos son las siguientes: coeficiente de concentración del Producto Geográfico Bruto (PBG) de las actividades agropecuarias, caza y silvicultura; coeficiente de concentración del PBG de las actividades de la industria manufacturera; recaudación total de tributos propios de la Provincia por habitante; cantidad de locales de entidades financieras; tasa de crecimiento poblacional intercensal 2010/2001; densidad de población por km² (2010); porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa (2001).



Fuente: Extraído de Ministerio de Economía (2014) "Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar líneas de acción"

Una vez clasificados los partidos según variables socioeconómicas se procedió a reagruparlos en regiones conexas. Para ello se tuvieron en cuenta las distancias de las cabeceras de partidos a las siguientes ciudades: La Plata, Mar del Plata, Bahía Blanca, Necochea, Tandil, Olavarría, Trenque Lauquen, Luján, Junín, Pergamino y San Nicolás. Al mismo tiempo se consideró la cantidad de población acumulada por región de modo que estas, dentro de lo posible, no fueran muy disímiles.

Por su parte, para clasificar los partidos del GBA se procedió de un modo similar al de la clasificación de los 111 partidos del interior; en primer lugar, se intentó establecer los aspectos comunes que presentan los partidos: cuáles se parecen entre sí desde un punto de vista socioeconómico, para luego, en una segunda etapa, reagruparlos por cercanía de modo de configurar regiones conexas.

Las variables socioeconómicas que se tuvieron en cuenta luego de la selección de las más relevantes para clasificar los partidos fueron: coeficiente de concentración del PBG de las actividades de la industria manufacturera; densidad de población por km²; porcentaje de jóvenes de 20 a 24 años con secundaria completa.

A partir del agrupamiento de las variables en torno a los criterios anteriormente mencionados para el GBA y el interior de la Provincia surgen las 16 regiones que plantea este plan como se puede ver en Mapa N.º2.

3.3. Comparación de la dimensión espacial de los planes

En estos dos planes se observa cómo al interior del Estado se puede planificar el desarrollo desde dos perspectivas diferentes, pero con un fin específico vinculado a quebrar las desigualdades al interior de la provincia aprovechando y potenciando los recursos disponibles.

Por otra parte, a partir de la comparación encontramos que ambos planes entienden la cuestión espacial con dos lógicas distintas. El PEPBA 2020 no habla de regiones sino de subespacios que se encuentran subordinados a las cadenas de valor para potenciar en cada uno de ellos, viendo cómo se observa en el Mapa N° 1 la intersección entre los subespacios. En algún punto esto se relaciona a cómo las cadenas de valor traspasan espacios, es decir, no pueden delimitarse mediante una línea o frontera que indique hasta dónde llega un eslabón de la cadena.

En cambio, el otro plan plantea un criterio de homogeneización para las regiones. Por lo tanto, busca puntos en que cada región a su interior tenga una lógica específica diferente a la otra, por eso en este caso la delimitación es arbitraria hasta una cierta frontera en la que traspasándola se encuentren características distintas.

Un punto en común que tienen es que en ambos casos hay una separación entre el Gran Buenos Aires y el interior debido a la preponderancia de actividades industriales principalmente en el primero y primarias en el segundo. Aunque mencionan espacios en los que hay actividades manufactureras como en el subespacio Capital para el PEPBA o la Región Capital para la Propuesta de Desarrollo.

4. Reflexiones finales

A partir de lo expuesto se puede dar cuenta de la complejidad que implica la discusión de políticas de desarrollo a escala provincial. Se puede observar que dos de los planes seleccionados fueron diseñados casi al mismo tiempo desde dos perspectivas diferentes a pesar de ubicarse en un contexto similar. En ambos el Estado destina recursos para la planificación –si bien en instancias administrativas diferentes– lo que lleva a interrogarse sobre la superposición de planes.

Por otra parte, otro interrogante que surge es sobre las instancias de implementación de los mismos, que se han limitado, según la información disponible, a la conformación de mesas por cada una de las cadenas. Varias de ellas fueron realizadas al finalizar la gestión de Daniel Scioli, por lo que muchos de los funcionarios que estaban a cargo de su realización dejaron sus funciones en la administración pública. Esto también sirve para preguntarse por qué los esfuerzos realizados al interior del Estado no pueden sobrevivir a los cambios de gestión.

Por último, la cuestión conceptual que se plantea al comienzo del trabajo es el puntapié inicial sobre la discusión de tres conceptos (planificación, desarrollo y territorio) que llevarán un arduo trabajo para su definición ya que son conceptos abordados desde múltiples enfoques y posturas ideológicas. Lo que se definió en esta ponencia se encuentra abierto a la discusión en diversos ámbitos.

Fuentes citadas

Altschuler, B. (2013) Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai* 27-28. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

Blanco, J. (2007) "Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico". En *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas*. Buenos Aires: Biblos.

Cuadrado Roura, J. (2014) ¿Es tan "nueva" la "nueva geografía económica"? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas. *Revista Eure* 40 (120), pp. 5-28.

Finquelievich, S. y Laurelli, E. (1990) Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados - América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXIII, N.º 84, pp.191-223

García, A. (2016) Planificación del desarrollo en Argentina. Una agenda de avances y desafíos abiertos (2003-2015) *Boletín Geográfico*. Año XXXVII. N.º 38 - 2016, pp. 81-97 Departamento Geografía. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

García, A. (2016a) Auge y caída de la planificación regional en Argentina: entre la búsqueda de una autonomía enraizada y el escenario económico del capitalismo periférico (1965-2015). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*. Volumen 27 (N.º 1), pp. 180-194, Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/58053>

Haesbaert, R. (2004) *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil

Manzanal, M. (2014) Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio. *Revista Realidad Económica*. Número 283.

Manzanal, M. (2008) Desarrollo territorial en integración nacional ¿convergencia o divergencia? En Num, J. y Grimson, A. (comp.) (2008) *Territorios, identidades y federalismo*. Buenos Aires: Hasa, pp. 101-110.

Mignaqui, I. (2012) Planes y proyectos territoriales: escenarios de la metrópolis planificada. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, N.º 8. pp. 121-137.

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2014) Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión.

Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología (2013) Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020.

Rofman, A. y García, A. (comp.) (2018) *Planificación, región y políticas. En búsqueda de nuevas ideas para un proyecto productivo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Gaspar Guerrero

POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A PROMOVER LA PRÁCTICA DE LA ACTIVIDAD FÍSICA DE LOS ADULTOS MAYORES. EL CASO DEL PARTIDO DE AVELLANEDA ENTRE 2015-2018

Gladys Renzi¹, Mariana Vanyay² y Cecilia Almada³

Si bien la longevidad puede considerarse como un éxito de las políticas de salud pública y del desarrollo de un país, también constituye un reto para las sociedades, dado que las lleva a repensar las condiciones del trabajo y de la jubilación.

Aunque es ineludible reconocer que el proceso de declive de la vejez va acompañado de una serie de modificaciones estructurales y funcionales que afectan el comportamiento humano expresadas en la disminución de las capacidades, la vejez necesita ser vista como un momento más del curso de la vida, en el que se puede seguir desarrollando el propio potencial, en condiciones de dignidad y seguridad, y ejerciendo derechos, entre ellos: el acceso a la salud, a diferentes actividades y a decidir sobre la propia vida.

El verdadero reto para las sociedades actuales es readecuarse y promover estrategias para preservar la salud y la capacidad funcional de los adultos mayores (AM), así como su participación social y su seguridad (OMS, 2015), como base de su autonomía e independencia.

Frente a este escenario, las intervenciones centradas en la actividad física (AF) han demostrado su eficacia en retrasar e, incluso, revertir la fragilidad y la discapacidad de las personas mayores, en mejorar el estado cognitivo y el bienestar emocional. Si, además, la AF se realiza en forma grupal, contribuye al bienestar general y el establecimiento de redes sociales entre las personas mayores (UPNA, 2016).

Hace ya varios años, diversos organismos internacionales –entre ellos la Organización Mundial de la Salud (OMS)– han sugerido a los Estados nacionales desarrollar políticas

1. Licenciada, profesora y doctora en Ciencias de la Educación y especialista y magíster en Didáctica por la UBA. Especialista en Psicogerontología (UMai). Profesora titular de Desarrollo motor en la licenciatura en Actividad física y Deporte (UNDAV). Investigadora Categoría IV.

2. Licenciada en Administración y Contadora pública nacional por la UBA. Magíster en Desarrollo y gestión de turismo por la UNQUI. Profesora asociada de Economía aplicada del Departamento de Salud y Actividad física (UNDAV) e Investigadora categoría V. Directora de Grupo de estudio GENTAJÓ (UNDAV).

3. Licenciada y Profesora de Psicología por la UBA. Especialista en Animación socio institucional por la Universidad Nacional de Salta. Magíster en Ciencias Sociales con mención en Educación por FLACSO y doctora en Educación (UDESA). Es profesora de Desarrollo motor en la licenciatura en Actividad física y Deporte (UNDAV).

socio-sanitarias que promuevan la generación de acciones orientadas hacia el bienestar general y la integración social del adulto mayor (AM) como un sujeto de derecho.

En consonancia con las recomendaciones de la OMS, durante el período que abarcó esta investigación, en la Argentina, y en el marco de sus políticas públicas, se sancionaron dos leyes⁴ que reconocen a la AF como un derecho para toda la población, incluidos los adultos mayores. En estas normas subyace la idea de un Estado garante del cumplimiento de derechos; en este caso, a través de ofertas gratuitas y de calidad para la práctica sistemática de AF, en especial para los AM, por los mencionados aportes a la preservación de su funcionalidad y bienestar. En ese marco, esta investigación se propuso relevar las ofertas de AF destinadas a los AM derivadas de las políticas públicas, y caracterizar la demanda de AF de este grupo etario, en el partido de Avellaneda, en el período 2015-2018. Como resultado de la indagación, se logró identificar, describir y efectuar un relevamiento de esas políticas públicas.

El impacto de la longevidad en el contexto nacional y local

La Argentina es el tercer país latinoamericano más envejecido. Según datos del Censo 2010 (INDEC), el 14,27% de la población es mayor de 60 años⁵, en tanto que la provincia de Buenos Aires supera ese porcentaje pues la población adulta mayor asciende a 14,9%. Por su parte, Avellaneda es uno de los 135 partidos bonaerenses más envejecidos, ya que el 18,44% de sus habitantes es mayor de 60 años. Además, esta tendencia parecería acentuarse en los próximos años, debido a las bajas tasas de natalidad y fecundidad respecto de otras jurisdicciones, y aun cuando la tasa de mortalidad sea superior a otros partidos.

Las políticas públicas nacionales y locales y su incidencia en las ofertas de actividad física para adultos mayores en Avellaneda

Esta investigación abarcó un período en el que tuvo lugar una elección presidencial, de la que derivó un cambio de gestión política y partidaria, luego de doce años de continuidad de un proyecto que puso su acento en las políticas públicas sociales. De este modo, fue necesario considerar cómo incidió ese cambio político partidario, teniendo en cuenta cada una de las gestiones. La indagación permitió reconocer que diferentes organismos de gestión estatal (de ámbito nacional, provincial y municipal) dieron continuidad a las

4. Ley 27197 de Lucha Contra el Sedentarismo y Ley 27202 de Deporte. Ambas normas aún no fueron reglamentadas y corren riesgo de ser derogadas.

5. Según la misma fuente, aproximadamente 100 mil personas tienen 80 años o más.

políticas preexistentes o diseñaron e implementaron nuevas políticas públicas orientadas a promover la salud y el bienestar de los AM.

De todas las políticas públicas relevadas, se identificó que las únicas que se implementan en el partido, orientadas hacia la promoción de la AF de los AM son:

- » del ámbito nacional: las emanadas del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionado (INSSJP), en el marco del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) y sus programas derivados, en particular el programa HADOB (Hipertensión Arterial, Diabetes y Obesidad)⁶;
- » del ámbito provincial: la convocatoria a participar de los Juegos Bonaerenses;
- » del ámbito municipal: las acciones derivadas del Programa municipal “Abuelos, todo vuelve”.

Caracterización de las políticas públicas orientadas al bienestar de los AM

A partir del análisis de la documentación hallada y la información brindada por diferentes informantes calificados, fue posible identificar algunas características específicas de las políticas correspondientes a cada uno de los ámbitos y las relaciones entre los programas emanados de dichas políticas y, por otra parte, se reconocieron rasgos comunes a todas las políticas.

Las políticas nacionales presentan las siguientes características:

- » dispersión: cada ministerio u organismos presentó y/o presenta un plan y/o programa para la prevención de la salud y promoción de la AF del AM, en la mayoría de los casos, sin relación entre sí;
- » pluralidad y disparidad de objetivos: los objetivos de los programas fluctúan entre lo preventivo asistencial y lo recreativo competitivo.

En los programas del Ministerio de Salud (programa nacional de envejecimiento activo y salud, ProNEAS) y de PAMI (HADOB), se evidencia el acento en lo preventivo, en particular en el programa HADOB, cuya denominación corresponde a la sigla de tres enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). En cambio, el programa Bien Activos (REDAF-DI-NAPAM) del Ministerio de Desarrollo Social se centra en lo recreativo. Otros, como los Juegos Nacionales Evita o los Juegos Bonaerenses de las Secretarías de Deporte Nacional y Provincial respectivamente, ponen el foco en la inclusión social y lo lúdico-competitivo.

6. Fue actualizado en 2015 con la denominación HADDOTMA (Hipertensión Arterial, Diabetes, Dislipemia, otros Trastornos Metabólicos y Alzheimer) como continuador y superador del anterior.

Pero más allá de estos perfiles propios de cada institución, existe una presencia hegemónica del PAMI. PAMI es una obra social de jubilados y pensionados, de personas mayores de 70 años sin jubilación y de ex combatientes de Malvinas, que opera en Argentina bajo el control estatal federal. Esto la convirtió en la mayor obra social del país, ya que brinda prestaciones en los hospitales públicos y en los centros de jubilados y pensionados de todo el territorio nacional. Por tanto, sus programas son los que presentan mayor impacto territorial.

Las políticas de la provincia de Buenos Aires orientadas a la promoción de la AF se han caracterizado por la escasa incidencia territorial: los programas del Ministerio de Salud de esta provincia no han llegado a ejercer su influencia en la promoción de la AF en el territorio bonaerense. Entonces, no lograron contrarrestar la hegemonía del PAMI en los municipios, a través de su oferta en los centros de jubilados y pensionados. La única excepción sobre la incidencia de una política provincial la representa el programa competitivo recreativo y de inclusión social: Juegos Bonaerenses (antes mencionados).

La política municipal orientada a la promoción de la AF en el partido de Avellaneda se ha caracterizado y sigue haciéndolo por su:

- » continuidad y compromiso: la renovación del mandato político de la gestión municipal que creó el programa “Abuelos, todo vuelve” (2011) ha permitido la continuidad del sostén económico de las actividades que ofrecen AF a los AM, más allá de las diferencias político-partidarias con los gestores de las políticas nacionales que se implementan en el partido;
- » objetivo preventivo psicosocial. Según el coordinador general de todas las actividades para AM del Municipio “(...) nuestro principal objetivo es que tomen menos medicamentos (...). La AF los ayuda a que puedan pensar mejor y tener más autonomía para manejarse en la vida.”

Asimismo, los programas de los tres niveles presentan rasgos distintivos, a saber:

- » predominio de los programas. El programa es el formato de planificación elegido por las distintas jurisdicciones, para el diseño e implementación de sus políticas orientadas a atender las demandas de los adultos mayores. Sosa y Olivero (2013) señalan que el programa es una herramienta de planificación que corresponde al nivel táctico situado entre el plan (en el que se proponen ideas y objetivos más generales y globales) y el proyecto (de carácter más concreto).
- » concepciones implícitas sobre el AM y la vejez. En la fundamentación de los programas nacionales es común encontrar referencias actuales sobre el envejecimien-

to. Por ejemplo, el ProNEAS afirma su adhesión a un enfoque de envejecimiento activo y saludable, planteado por la OMS (2002) para la que el envejecimiento activo “es el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen” (99).

En otros programas, como el HADOB de PAMI, su denominación da cuenta del predominio de un enfoque biogerontológico del envejecimiento, dado que toma como indicadores del bienestar del AM tres parámetros orgánicos. Aun cuando la actualización de ese programa en 2015 haya incluido el Alzheimer (HADDOTMA), lo hizo poniendo el foco en su carácter de enfermedad cerebral, más allá del impacto psíquico y social que provoca.

Diferente es la concepción de adulto mayor y de vejez que subyace al programa “Abuelos, todo vuelve” de la Municipalidad de Avellaneda (MA). Según la Subsecretaría de Tercera Edad, este programa tiene el propósito: “de devolverles a los ‘abuelos’ parte del esfuerzo que hicieron a lo largo de sus vidas para construir Avellaneda (...). Se busca fortalecer a la Tercera Edad y apostar por la inclusión de los abuelos”. En este caso, el uso del término “abuelos” para referirse a los AM denota algunos aspectos que es preciso identificar (Yuni y Tarditi, 2002). En primer lugar, recurre a una denominación que identifica a este grupo etario a partir de un rol social derivado de las relaciones de parentesco (abuelazgo) sin considerar que en la sociedad actual están cada vez más devaluadas (Torrado, 2003). Además, la abuelidad es una categoría familiar a la que accede cada vez menor cantidad de AM, en particular las mujeres, que no llegan detentar ese rol, debido a la dinámica del desarrollo social de los géneros en la actualidad. En segundo lugar, la denominación de “abuelos” resulta genérica y homogeneiza a un colectivo desconociendo las individualidades y las posibles *vejeces* (Zarebski, 2005).

Por otra parte, “todo vuelve”, es una expresión ambigua a la que se le pueden atribuir múltiples sentidos. Si bien podría interpretarse como un reconocimiento de gratitud que invita a la generatividad, y a reconocer la importancia de los AM en la transmisión de la herencia cultural, sobre la base del intercambio generacional y el enriquecimiento mutuo, también, es preciso notar que (aunque no sea este el caso) se suele usar como una admonición ante alguien que obra mal. Por otra parte, podría interpretarse como una acción de reparación histórica a un grupo social desposeído de sus derechos que, producto del *vejismo* y el *edadismo* (dos prejuicios muy arraigados en la sociedad actual) le fueron negados, y que, además, no pudieron conseguir por sí mismos. Es así como un programa ideado con una impronta reivindicatoria que busca empoderar a los AM, paradójicamente, termina

compensando los déficits con acciones asistenciales, confirmando el lugar de dependencia de los AM frente a la voluntad política.

Más allá de la controversia ideológica que, respecto de la vejez, se podría inferir de su denominación, cabe mencionar que desde su inicio este programa de gobierno tiene como objetivo implementar estrategias de acción que garanticen una política integral para los AM: promover sus derechos, incentivar su inserción en la comunidad, fomentar su participación en actividades recreativas, facilitar la resolución de trámites propios de la tercera edad, profundizar el asesoramiento gratuito a gestiones jubilatorias y eximición de tasas municipales. La Subsecretaría de la Tercera Edad informa que, dentro de este programa, se enmarca otro de actividades físicas, deportivas y recreativas del municipio denominado “Más zapatillas, menos pastillas”.

Allende las posibles contradicciones que pudiesen identificarse, a partir del análisis del conjunto de las acciones que comprende este programa municipal, podría afirmarse que cuenta con un abordaje integral bio-psico-social de las demandas del AM sustentado por una fuerte impronta de la perspectiva de derechos de las personas mayores.

El análisis del conjunto de las políticas públicas orientadas a promover la práctica de la AF de los AM en Avellaneda durante el período investigado permitió observar una escasa o nula articulación entre las políticas sociales a nivel local, ya que la implementación de los programas estuvo sujeta a avatares burocráticos y vaivenes políticos y económicos, que priorizaron las cuestiones de política partidaria por sobre la respuesta a las necesidades de promoción de la salud y bienestar de los AM.

Además, la política económica de ajuste del gasto público efectuada por la gestión del presidente Mauricio Macri incidió en el recorte del presupuesto que PAMI asigna a los servicios sociales del área de promoción y prevención de la salud del que dependen las ofertas de AF. A nivel local, esto generó la interrupción del Convenio entre MA-PA-MI, a través del que se había acordado y se subsidiaba la implementación del programa HADOB en articulación con el municipio en los polideportivos municipales. La no renovación del convenio obligó al municipio a hacerse cargo del sostén económico de ese programa para garantizar la continuidad de la oferta de AF y recreativa para los AM, lo que acentuó las diferencias políticas y partidarias, al tiempo que dificultó aún más la hasta entonces tensa comunicación entre los responsables de la gestión de los programas nacional y municipal.

Asimismo, el ajuste presupuestario del PAMI se observó también en la implementación del programa HADOB, a través de un congelamiento en la cantidad de ofertas que

realizaba en los centros de jubilados y pensionados (CJP), limitando la apertura de nuevas propuestas en el período indagado.

Igualmente, la reforma del sistema previsional en 2018 –otra de las medidas de la gestión de Mauricio Macri para lograr el ajuste del gasto fiscal– impactó tanto en las políticas sociales orientadas al bienestar de los AM, como en sus destinatarios, al promover modificaciones referidas a la edad jubilatoria, y la nueva fórmula para calcular el haber jubilatorio y la movilidad, quizás la medida más cuestionada por los propios AM.

Caracterización de las ofertas de actividad física para personas mayores en Avellaneda

Las propuestas de AF de gestión estatal para AM, derivadas de las políticas públicas en este partido, se concentran en los CJP –en los que se localizan los programas derivados de la política pública nacional del PAMI, Programa HADOB y el de promoción y prevención socio-comunitaria; y en algunos polideportivos municipales (PDM) en los que se focaliza el Programa “Abuelos, todo vuelve”.

La oferta nacional localizada en los centros de jubilados y pensionados

De los 94 CJP de Avellaneda (según datos relevados en 2016), solo 71 ofrecían algún tipo de actividad en el marco de los programas de INSSPJ/PAMI, en tanto que 23 CJP (el 25% del total) no lograron acceder a ningún tipo de actividades preventivas gratuitas en el marco de esos programas por “razones presupuestarias”. Este porcentaje lleva a reflexionar sobre cuál es el lugar que la política pública asigna al AM. A su vez, da cuenta de la falta de previsión del impacto que el deterioro de la salud puede generar sobre los costos de la atención secundaria y terciaria (Marconi, 2017) para el Sistema de Salud Pública en el mediano plazo.

Como parte de la investigación, se observó la distribución de los CJP en el partido, y se analizó la correlación entre la población de AM (según el Censo 2010, INDEC) y la cantidad de CJP existentes en cada localidad.

Tabla 1. Datos demográficos de Avellaneda, y correlaciones entre la población de AM con la cantidad de CJP y tipo de oferta por localidad. (Fuente propia)

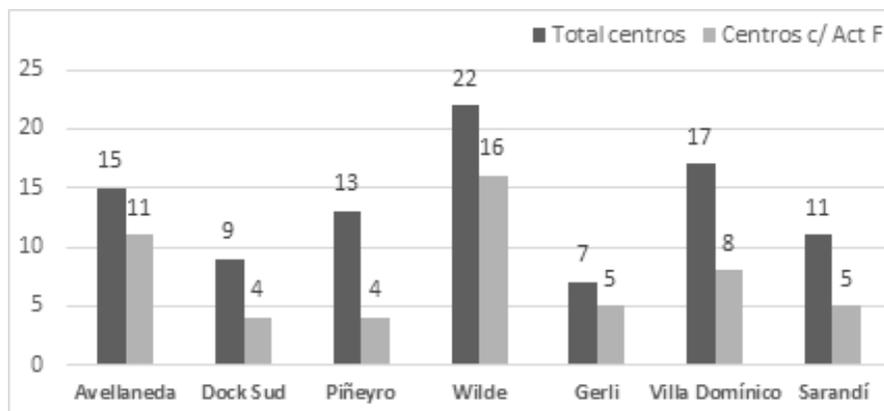
Localidad	Población Total	Población AM	Porcentaje	Total CJP	CJP ofrecen AF
Avellaneda	47.184	10.261	21,75%	15	11
Dock Sud	43.168	5.102	11,82%	9	4
Gerli	30.210	6.406	21,20%	13	5
Piñeyro	27.683	6.056	21,88%	22	4
Sarandí	66.714	11.524	17,27%	7	5
Villa Domingo	63.487	10.958	17,26%	17	8
Wilde	64.231	12.895	20,08%	11	16
totales	342.677	63.202	100%	94	53
Coefficiente de correlación:				0,75456427	0,74805459

Tal como se muestra en la Tabla 1, esa correlación es alta (0,75456427). Solo en el caso de Sarandí y Gerli la relación entre las respectivas poblaciones de AM y la cantidad de CJP se encuentran más desproporcionadas, por lo tanto, son las dos localidades con menor cobertura de CJP y, en consecuencia, de ofertas de actividades para los AM del partido.

Al profundizar el análisis de las ofertas, es posible notar que de los 71 CJP registrados en PAMI, solo 53 CJP (56% del total) ofrecen algún tipo de taller de estimulación de movimiento, es decir de AF específicas para AM, distribuidos de la siguiente manera.

La localidad con mayor cantidad de CJP que ofrecen AF para los AM es Wilde con 16. Sin embargo, en proporción Avellaneda posee la mayor cantidad de centros que ofrecen AF para AM, y las localidades de Dock Sud y Piñeyro expresan la menor proporción, ya que solo cuatro centros ofrecen AF para AM. No obstante, la correlación entre la población de AM y el ofrecimiento de actividad física en los CJP también es alta (0,74805459).

Gráfico 1. Diferencia entre cantidad total de CJP por localidad y CJP que ofrecen AF (Fuente propia)



De este análisis, se puede deducir que la distribución de las ofertas de AF en relación con la población de AM está relativamente distribuida. No obstante, debería incrementarse la oferta de AF en las localidades de Piñeyro y Sarandí.

La oferta municipal focalizada en los polideportivos municipales

La propuesta municipal de actividades físicas y recreativas para AM, en el marco del programa municipal “Abuelos, todo vuelve”, es una oferta focalizada en pocos lugares, en general en polideportivos de clubes barriales y/o PDM, y fue cambiando de ubicación en el período que duró esta investigación, como consecuencia de la no renovación del Convenio del Municipio con PAMI.

Durante 2016, la distribución de la oferta municipal de AF para AM se desarrolló en tres lugares: dos clubes barriales de Wilde (Wilcoop y Sudamérica) y el Polideportivo Municipal “Gatica”, en Villa Domínico, es decir que la oferta estuvo focalizada en las localidades de Wilde y Villa Domínico.

A partir de 2017, como consecuencia del cese del Convenio MA-PAMI, el municipio reubicó las ofertas desarrolladas en los polideportivos y logró garantizar la continuidad de las ofertas de AF municipal, debido a que ese año se inauguraron dos nuevas instalaciones municipales: el polideportivo “Proyecto Nacional” en Villa Azul, Wilde, –que absorbió la mayor parte de los asistentes de los clubes–, y en el Edificio Municipal de Alto Rendimiento Deportivo (EMARD), en Villa Domínico. Por consiguiente, más allá de la reubicación, las

ofertas de AF municipales siguieron focalizada en PDM, en las localidades de Wilde y Villa Domínico.

Esto acentúa la desproporción hallada al correlacionar la cantidad de ofertas de AF de los CJP y cantidad de AM de cada localidad, dado que las ofertas municipales se hallan focalizadas en las dos localidades donde la correlación es mayor, pues en Wilde y Villa Domínico es donde se concentran el mayor número de ofertas de AF de los CJP.

Como novedad, en el mes de julio de 2018 el MA lanzó el programa de Centros Municipales para Adultos mayores, dependiente de la Secretaría de Gestión Ciudadana, de reciente creación, para articular acciones tendientes a promover la inclusión activa, a través de talleres en arte, educación, recreación, atención sanitaria preventiva y asesoramiento legal para la comunidad de AM de Avellaneda.

Diferentes tipos de ofertas de AF para los AM en Avellaneda

La implementación de los Programas derivados de las políticas públicas que se localizan en los CJP registrados en PAMI, se concreta a través de 326 ofertas de promoción de la salud, y presentan las siguientes actividades:

- » 176 postas que consisten en actividades de autocuidado y hábitos saludables, representan el 54% de las ofertas. Estas actividades se distribuyen en: 60 postas de Pedicuría (34%), 52 postas de Enfermería (29%), 46 postas de Masoterapia (26%) y 18 postas de peluquería (10%).
- » 149 talleres que comprenden las actividades de movimiento (AF), expresivas y de memoria, representan el 46% del total de 326 ofertas.
 - 90 talleres (60%) son de AF, o de estimulación del movimiento. Proponen: gimnasia y zumba, yoga y tai-chi; y danzas: folklore y tango.
 - 59 talleres (40%) son de actividades expresivas o de memoria.

Talleres de AF para estimulación del movimiento

Entre los talleres de AF, se distinguen:

- » 41 talleres de yoga (46%)
- » 21 talleres de folklore (23%)
- » 18 talleres de gimnasia (20%)
- » 10 talleres de tango (11%)

Contrariamente a lo que podría suponerse, la gimnasia no es la oferta de AF hegemónica. En cambio, los talleres de danzas representan el 34% del total.

Cabe destacar que los 90 talleres de AF solo representan 27% de la oferta general de actividades que brinda PAMI. Por consiguiente, si se compara ese porcentaje de talleres con el de las postas (54%), se podría inferir que para PAMI, la prevención a través de la AF ocupa un lugar secundario entre sus ofertas en Avellaneda.

Gráfico 2. Características de las ofertas de PAMI. (Fuente propia)



Asimismo, la disparidad en los porcentajes de las ofertas a favor de las postas confirma que en los programas de promoción y prevención y HADOB prevalece un enfoque biogerontológico del envejecimiento, dado que las postas apuntan a la prevención centrada en lo orgánico y lo sanitario, y en ellas se participa de manera individual. En contrapartida, los talleres (46%) son propuestas de carácter grupal y recreativo, orientadas a lo corporal, lo expresivo y lo cognitivo, que favorecen un enfoque preventivo de carácter integral bio-psico-social.

Además, si se tiene en cuenta que para la apertura y continuidad de un taller deben participar 20 AM (en promedio) y que se han relevado 90 talleres de AF, podría calcularse que la cantidad de AM que acceden a la práctica de AF a través de las ofertas de PAMI es de 1800 personas, número que dimensiona las palabras del jefe de la Unidad de Gestión Local (UGL) X de Avellaneda cuando plantea: “me preocupa que de los más de 50 mil afiliados que tiene Avellaneda, el porcentaje de AM que participa es muy bajo”.

Tipos de actividad física de la oferta municipal

En los PDM, se ofrecen actividades que varían según la infraestructura del lugar. Entre los tipos de AF, los AM realizan: gimnasia adaptada, Newcom recreativo, fútbol-tenis, juegos recreativos y aquagym.

En general, los AM que concurren a los PDM realizan más de un tipo de AF en la misma clase. No obstante, la actividad física en la que participa la mayor cantidad de AM es en gimnasia adaptada, dado que es la que se realiza al inicio de cada clase como actividad preparatoria para cualquier otra actividad. En segundo lugar, natación, dado que además de ser una de las formas de AF preferidas por los AM, es la actividad con la que termina la práctica en uno de los PDM: Proyecto Nacional.

Una de las actividades que está aumentando el número de participantes, en particular de los AM varones, es Newcom, a pesar de que este deporte adaptado se juega en forma mixta. De manera semejante, está incrementándose la participación de los AM varones en fútbol-tenis, actividad destinada exclusivamente a ellos.

El coordinador general de todas las ofertas municipales de AF para AM informa que de este programa participan alrededor de 700 personas mayores por semana. Además, es preciso considerar que gran parte de los AM asisten a las actividades de los distintos polideportivos. Algunos de los entrevistados comentan que hacen AF todos los días de la semana en alguno de los PDM en los que se focaliza ese día la actividad.

Oferta sinérgica (PAMI-Municipio)

La acción conjunta y mancomunada que habían logrado desarrollar PAMI y el Municipio de Avellaneda respecto de la implementación de ofertas de AF para los AM del partido, a partir del convenio firmado en 2012, se vio afectada por los cambios de gestión política que se produjeron como resultado de la elección presidencial de 2015. La dificultad para continuar con la oferta sinérgica se presentó como consecuencia de la diferencia partidaria entre la gestión ejecutiva nacional y la gestión ejecutiva municipal. Esta diferencia político-partidaria se refleja en el seno del propio municipio de Avellaneda, a partir de la tensión existente entre los funcionarios a cargo de los organismos que gestionan las políticas públicas, que dependen de Nación, en este caso el PAMI, y los organismos que dependen del Municipio, a saber, la Subsecretaría de la Tercera Edad (SSTE). Esto se hizo evidente en las ofertas de AF en el año 2016.

Mientras que en 2015, año en que la gestión nacional de PAMI y la gestión municipal estaban en sintonía político-partidaria, dado que ambas gestiones respondían al Frente para la Victoria, la vigencia del Convenio permitía la realización conjunta de las ofertas de AF muy valoradas por los AM en Avellaneda, como: actividades acuáticas (aquagym) durante todo el año en dos natatorios, y colonia de verano con tres sedes, donde los AM, además, recibían almuerzo y merienda.

En cambio, en 2016 producto de diferencias políticas por la divergencia político-partidaria y las políticas de ajuste fiscal que implicaron la no renovación del Convenio MA-PA-AMI, se produjo:

- » discontinuidad de acciones conjuntas, por las razones ya expresadas;
- » dificultad presupuestaria de las ofertas municipales, por la interrupción del subsidio de PAMI;
- » reubicación de las ofertas de AF municipales;
- » congelamiento de las ofertas de actividades en los CJP, por ajuste y falta de presupuesto argumentada por PAMI;
- » rechazo de nuevas solicitudes de apertura de postas y talleres de los CJP.

Todos estos factores derivaron en la dificultad de acceso a la práctica de AF de los AM de Avellaneda, y consecuentemente, un aumento de la demanda de esta actividad, porque se congeló y/o disminuyó el número de ofertas específicas para este grupo poblacional en ascenso.

Conclusiones

Esta investigación permitió identificar que en el periodo de estudio (2015-2018) en la Argentina, diferentes organismos de gestión estatal de distintos niveles (nacional, provincial y municipal) diseñaron e implementaron nuevas políticas públicas orientadas a promover la salud y el bienestar de los AM, o dieron continuidad a otras políticas preexistentes. Esto lleva a pensar que la Argentina se está asumiendo como un país envejecido, y como tal, las distintas gestiones políticas comenzaron a ocuparse de implementar programas sociales para tratar de dar respuestas a las necesidades y demandas que el casi 15% de su población mayor de 60 años les plantea cotidianamente en materia familiar, sanitaria, educativa, laboral, social, previsional, recreativa, cultural; áreas a las que el desafío de la longevidad exige transformaciones a corto plazo.

El análisis de esas políticas facilitó la descripción de sus características, entre ellas: su dispersión a partir de los diversos organismos que las diseñan, la pluralidad y disparidad de los objetivos a los que apuntan, la escasa incidencia territorial de algunas de esas políticas, o la presencia hegemónica de uno de los organismos en todos los ámbitos.

Más allá de la diversidad en los objetivos y acciones enunciados, es en el momento de la implementación de los programas cuando se develan las concepciones e ideologías sobre la importancia que se le asigna a la satisfacción de las necesidades y los derechos

de los AM, y el rol y responsabilidad que se le reconoce al Estado como garante de esos derechos y responsable de esas políticas (Nirenberg et al., 2003).

Es en la interacción local de los actores responsables de los distintos ámbitos de gestión (nacional-municipal) donde, en función de las posibles coincidencias y/o diferencias políticas y partidarias, se gestan las condiciones facilitadoras u obstaculizadoras de la implementación de las acciones con las que dar respuesta concreta a las demandas a través de esas políticas. Se hace referencia en este caso, a las ofertas de AF para los AM como estrategias de promoción de hábitos saludables, de prevención de las ECNT, de preservación de la capacidad funcional y de encuentro con otros.

A partir de las características observadas en la implementación de los programas analizados, es preciso que los diferentes organismos de los distintos niveles de gestión estatal redefinan sus roles, funciones e incumbencias en pos de:

- » articular las políticas públicas de los diferentes ámbitos para priorizar los intereses de los AM y garantizar sus derechos entre ellos: a la práctica de AF específica;
- » retomar el funcionamiento sinérgico entre las políticas sociales nacionales y locales en el ámbito municipal, que permita trascender las diferencias partidarias coyunturales, contribuyendo a dar continuidad a la oferta de AF para AM en cantidad y calidad.

Estas ofertas de AF para AM del partido de Avellaneda, derivadas de políticas públicas, presentan formatos y modalidades de implementación diferentes, según si el ámbito y organismo del que depende sea nacional o municipal, cuyos rasgos son:

- » ubicación: mientras que las ofertas de la política nacional están localizadas en 53 CJP, las ofertas municipales están focalizadas en tres PDM;
- » cobertura: aun cuando la distribución localizada de la oferta de la política nacional podría parecer más equitativa que la oferta municipal (dado que los CJP ofrecen talleres de AF en todas las localidades, en tanto los PDM se hallan en solo en dos localidades), lo cierto es que en esas dos localidades se encuentra la mayor cantidad de CJP y de ofertas de talleres de AF, aumentando la inequidad;
- » gestión: los CJP solicitan y gestionan sus propias ofertas ante la UGL de PAMI, en función de las demandas de sus asociados. Así, la gestión nacional resulta autónoma y descentralizada en los CJP. En cambio, la oferta municipal es gestionada por la SSTE y centralizada a cargo de un único coordinador;
- » tipo de ofertas de AF: En los talleres de los CJP predominan las ofertas de yoga y de danzas, en cambio, en los PDM, la actividad preferida por los AM es natación

y aquagym. Recientemente, ha comenzado a crecer la demanda y la práctica por parte de los AM de deportes adaptados, por ejemplo: Newcom y Fútbol-tenis;

- » participación por géneros: si bien en ambas ofertas predomina la presencia de AM mujeres, la participación de los AM varones es más numerosa en los PDM, en particular en las clases de deportes adaptados, y casi inexistente en algunos talleres de los CJP, excepto en los de danzas.

Sin embargo, al considerarla en conjunto, la totalidad de las ofertas de los CJP y PDM solo alcanza a convocar a 2500 AM. Ese número de participantes representa el 4% de la población de AM de Avellaneda. De allí que, más allá de los esfuerzos que cada gestión realiza, el 95% de la población mayor de 60 años del municipio aún no accede a la práctica de AF en ninguna de las ofertas de gestión estatal.

En tal sentido, ante la necesidad de promover y recuperar la articulación y la sinergia entre ambas gestiones, es preciso aunar esfuerzos para profundizar el análisis del tipo de ofertas actuales, e identificar y ofrecer nuevas en función de los intereses renovados de los AM; aumentar el número de las mismas para satisfacer la demanda creciente de AF de los AM de Avellaneda y revisar la localización de las ofertas actuales y futuras para lograr una distribución más equitativa, racional y accesible.

Fuentes citadas

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2010) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf

Marconi, A. (2017) *Abordajes Preventivos en Psicogerontología. Una mirada desde la Investigación. Especialización en Psicogerontología*. Bs. As.: Univ. Maimónides.

Municipalidad de Avellaneda (2013) *Tercera Edad. Programa "Abuelos, todo vuelve"*. Recuperado de: <http://www.mda.gob.ar/index.php?s=3&p=88>

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2010) *Recomendaciones mundiales sobre actividad física para la salud*. Ginebra: OMS.

OMS (2002) *Envejecimiento Activo: Un marco político. Programa de Envejecimiento y Ciclo de Vida de la OMS. Segunda Asamblea Mundial de las Naciones Unidas sobre el Envejecimiento*. Madrid: OMS.

OMS (2015) *Temas de Salud. Envejecimiento*. Recuperado de: <http://www.who.int/topics/ageing/es/>

Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2003) *Programación y Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

Presidencia de la Nación. Ministerio de Justicia y derechos humanos. InfoLEG. Información legislativa (2015) Leyes 27197 y 27202. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-59999//norma.htm>.

Sosa, L. y Olivero, I. V. (2013) *Manual de planificación de políticas, programas y proyectos alimentarios*. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Torrado, S. (1/6/2003) Lo primero es la Familia. *Página 12*. Radar. Recuperado de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/libros/10-591-2003-06-01.html>

Yuni, J. A., Tarditi, L. (2002) Dinámicas institucionales en organizaciones que atienden a personas mayores. Proyecto de investigación en curso. SEDECYT-UNCa.

Universidad Pública de Navarra (UPNA) (2016) Proyecto Vivifrail. Recuperado de: <http://vivifrail.com/es/>

Zarebski, G. (2005) *Hacia un Buen Envejecer*. Buenos Aires: Universidad Maimónides.

SECCIÓN 2

CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL

La historia de las políticas de desarrollo social en la Argentina va acompañada de fundamentales procesos de la vida política que les dieron origen, las transformaron y rediseñaron acorde al surgimiento de nuevas demandas, perspectivas y al lugar que se les reconoce en las agendas públicas. La producción de conocimiento científico-académico ha sido siempre un actor presente a la hora de analizar los procesos y funcionamientos de estas políticas y dar cuenta de las disputas en torno a la integración social y garantía de derechos de jóvenes, mujeres, adultos mayores y todas las personas que atraviesan situaciones de vulnerabilidad social en las distintas coyunturas.

Los artículos que integran esta sección expresan su importancia y ofrecen una muestra representativa de investigaciones sobre políticas sociales que asumen perspectivas históricas, sociológicas, educativas y del mundo del trabajo.

El primer artículo aporta una detallada historización de los programas de transferencias de ingreso condicionadas en Argentina poniendo el foco en el Programa “Ingreso Social con Trabajo”. M. Gugliamelli analiza con claridad conceptual los procesos de adecuación y transformación del programa a partir del surgimiento de nuevas necesidades sociales y de los cambios de gobierno, desarrollando un trabajo que constituye en sí mismo un insumo para el proceso de diseño de políticas en esta línea.

Los dos trabajos siguientes que incluimos en esta sección adoptan una perspectiva de género como clave central de análisis. El trabajo de L. Corsiglia Mura examina el sistema previsional para abordar la problemática del acceso desigual de las mujeres a la jubilación, las causas de estas brechas de género y las posibles estrategias, como aporte desde el análisis social de políticas, para afianzar un sistema que sea inclusivo de los géneros. El trabajo siguiente retoma una de las adecuaciones de los programas de transferencias de ingreso condicionadas, mencionadas por M. Gugliamelli, y tematiza de manera específica el programa social “Ellas Hacen” analizando el contexto de la ciudad de La Plata durante 2013-2018. Este artículo de P. Álvarez aporta una interesante perspectiva al focalizar el estudio de esta política pública en la percepción de las beneficiarias y las estrategias de reproducción social desplegadas por ellas.

P. Domench reflexiona sobre el rol del conocimiento en el diseño de políticas públicas de salud a partir del estudio del programa Remediar y ofrece una interesante problematización de la relación entre gestión y teoría, que se revela a medida que aborda los distintos

tipos de recursos y de prácticas de los actores involucrados en la formulación y utilización del conocimiento en políticas públicas de salud.

Los dos siguientes trabajos analizan las propiedades y necesidades específicas para el diseño de políticas públicas orientadas a la adolescencia y juventud. El trabajo de M. Zangara recorre las principales características del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR.) principalmente a partir de sus normativas y documentos oficiales y la evolución de su implementación. El trabajo de F. Baez Damiano constituye un valioso material para pensar políticas específicas dirigidas a disminuir los sucesos de violencia en los contextos escolares, aportando a esta sección una perspectiva socioeducativa que se vale de herramientas analíticas propias del análisis del discurso y del estudio de las representaciones sociales sobre la educación, las instituciones y la convivencia social.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESO EN ARGENTINA EN LA ÚLTIMA DÉCADA: EL CASO DEL PROGRAMA “INGRESO SOCIAL CON TRABAJO”

Máxima Gugliamelli¹

Durante los años 90 América Latina atravesó un proceso de reforma del Estado de tipo neoliberal, cuyas consecuencias han sido ampliamente estudiadas. La respuesta del Estado a este escenario –toda vez que se encontraban desarticulados los dispositivos del Estado de Bienestar– fue el desarrollo de políticas sociales de tipo focalizadas. Con un nuevo siglo, el fracaso de las políticas neoliberales se pondría de manifiesto en los estallidos que sacudieron a América Latina a principios del milenio y los llamados “nuevos gobiernos latinoamericanos”.

En lo que refiere a políticas sociales en la región, la nueva década transformó el paradigma de políticas focalizadas o restringidas hacia un paradigma de ampliación o universalización. Mientras se daba este proceso, se desarrollaron paquetes específicos de protecciones vinculados con programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas (PTCI) en casi todos los países de la región. En Argentina, el paradigma de ampliación se identificó con la política pública Asignación Universal por Hijo (Mazzola, 2015) y los PTCI fueron representados primeramente por el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) de 2002 a 2005, el plan Familias por la Inclusión Social (2005-2010) y el programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) que se implementó del 2009 al 2018. Asimismo, desde 2018 hasta la actualidad el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) implementa el programa Hacemos Futuro (HF).

En este marco, el presente trabajo tiene por objetivo analizar el programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) situando tres ejes principales de aplicación: transición de transferencias condicionadas masivas a generación de empleos a través de cooperativas tuteladas, incorporación de la perspectiva de la Economía Social y Solidaria (ESS) y territorialidad.

1. Licenciada en Ciencia Política de la UBA y maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO. Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Territorial (CEDET) de la UNM. Docente de la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de la Carrera de Trabajo Social de la UNM.

Para ello, desarrollaremos como metodología de análisis el estudio de caso con una mirada macro y recurriremos al uso de segundas fuentes, tales como informes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), organismos, artículos científicos y otros datos disponibles.

Conceptualizaciones claves para el análisis del programa Ingreso Social con Trabajo

En este apartado desarrollaremos algunos conceptos claves como punto de partida para el análisis del programa. Partiremos con una definición fundamental sobre qué entendemos por política pública. Tomaremos para esto la definición de Oszlak y O'Donnell (1976:113): un "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil". Esto implica que la política pública no puede analizarse como una respuesta aislada sino que demanda la atención, interés o movilización de otros actores y la "cuestión socialmente problematizada"².

Un aspecto importante a considerar es la distinción entre política pública y programa, entendiendo que una política pública refiere a procesos políticos y sociales que tienen lugar en el tiempo, mientras que un programa se trata de una construcción técnica que refiere a un problema. Así, "los conceptos de 'política pública' y 'programa' se diferencian en los propósitos que persiguen, los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y, por último, el espectro de actores que involucran" (Chiara y Di Virgilio, 2009: 3). Frente a la distancia entre las nociones de "política pública" y "programa", Chiara y Di Virgilio (2009: 7) recuperan el concepto de "gestión", que les permite tender un puente entre los primeros dos, pensando a los programas en acto. Estas autoras distinguen entre la gestión orientada hacia lo técnico y la gestión como el punto en el que se pone en relación el aparato estatal con la sociedad, un lugar privilegiado de constitución y articulación de la demanda. Así, la "gestión" aparece como un "espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como 'espacio de mediación' entre los procesos macro y la vida cotidiana" (Chiara y Di Virgilio, 2009: 8).

2. Toda cuestión socialmente problematizada posee un ciclo vital desde su problematización hasta su resolución y, asimismo, los actores involucrados tomarán posición sobre esta cuestión y modificarán el mapa o red de actores y cuestiones. No toda cuestión socialmente problematizada es tomada por el Estado en el sentido de requerir una intervención por parte del mismo, sino que muchas se resolverán en el seno de la Sociedad Civil. Para el análisis de las políticas públicas, nos interesan aquellas cuestiones sobre las cuales el Estado toma posición, esto es, aquellas que intenta de algún modo resolver.

Estudio de caso: el programa Ingreso Social con Trabajo

En el presente apartado analizaremos el caso del PRIST, programa creado por el MDS en el año 2009. Su principal objetivo fue desarrollar la inclusión social en el marco de la generación de puestos de trabajo a través de la conformación y financiamiento directo desde el Estado de cooperativas de trabajo.

El análisis será ordenado siguiendo un orden cronológico: antecedentes, contexto de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada e ingreso en agenda, implementación del programa y finalización del PRIST e inicio del programa Hacemos Futuro.

Antecedentes: programas de transferencias condicionadas de ingresos en Argentina

Las políticas públicas no surgen de manera espontánea sino que poseen una historicidad, que debe ser tenida en cuenta a la hora de analizarlas. Luego de las políticas neoliberales implementadas en la región en la década del 90, las políticas sociales en Argentina se orientaron hacia "la descentralización de los servicios sociales, la flexibilización del mercado laboral, la privatización del sistema de jubilaciones, la reducción de los aportes patronales para bajar los costos laborales y los programas focalizados para la atención a los más pobres" (Golberg y Giacometti, 2008: 17).

En la década del 90, las políticas sociales neoliberales se materializaron en programas focalizados: en 1994 se instaure en Argentina el concepto de "contraprestación" a partir del Programa Intensivo de Trabajo (PIT) destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional. En 1996, en un contexto de creciente y alarmante desocupación, comienza a instaurarse el Plan Trabajar (PT), el cual volvía a retomar la idea de contraprestación. Con la llegada de la Alianza al gobierno nacional, en 1999 se reformuló el Plan Trabajar en Plan de Emergencia Laboral (PEL), pero su reconversión no significó que dejara su característica asistencialista y focalizada, según la cual el trabajador se ve obligado a trabajar a cualquier precio y en cualquier condición (Hopp, 2009).

El antecedente más significativo, por su impacto y su tamaño, fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). El plan buscaba como objetivo un Derecho Familiar de Inclusión. Así, el PJJHD reimplantó el debate del trabajo como derecho social y elemento integrador de la vida social: aparece el jefe o la jefa de hogar desocupados como sujetos de derecho (Guglielmelli, 2014). En este sentido, para algunos autores dicho programa no puede clasificarse específicamente como un PTCl ya que surgió como un programa de empleo, aunque paulatinamente las contraprestaciones ocuparon un segundo lugar y se fue aproximando a los PTCl. El PJJHD se enfrentó a serios problemas: presupuestarios

para ampliar la inscripción en el plan, intentos de dar de baja o reducir a los beneficiarios que generaron una fuerte respuesta por parte de diferentes organizaciones y una opinión pública estigmatizante (Gugliamelli, 2014). No obstante, fue una política social sin precedentes: “para el año 2003, el PJJHD había alcanzado a un alto porcentaje de la población que se encontraba desocupada y en situación de pobreza o indigencia, con un total de aproximadamente dos millones de beneficiarios/as” (Nadur, 2019: 33).

El PJJHD fue rápidamente complementado por el programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). A su vez se creó el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), creado en 2004, que tenía el objetivo de proteger a las familias en situación de vulnerabilidad y se dirigía en un primer momento a la población denominada como “inempleables” o “vulnerables sociales”. Si bien se inició como un programa focalizado con menos de 150.000 beneficiarios en el primer trimestre de 2004, en 2009 llegó a tener un padrón de más de dos millones de niños a cargo de 700.000 titulares, muchos de ellos por traspaso del PJJHD.

De 2003 a 2009, los PCTI fueron virando de políticas de tipo asistencialistas y focalizadas hacia políticas que cubrían cada vez un mayor porcentaje de la población, caracterizándose por reivindicar el “valor del trabajo”, la inclusión social y la ciudadanía. En este sentido, parte de la bibliografía de las políticas sociales (Hopp y Lijterman, 2019) considera que estos programas tienden a perder algunas características de los PCTI clásicos, dejando atrás su característica de focalizado y haciendo hincapié en el empleo digno.

Contexto de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada e ingreso a la agenda

En este punto nos interesa ver el contexto de surgimiento de la cuestión problematizada en el PRIST y su ingreso en la agenda. Como dijimos, toda política pública se enmarca en un período histórico, su historización nos permite localizar a los actores implicados, sus intereses, recursos, oposiciones y alianzas, su capacidad de construir un asunto en una cuestión socialmente problematizada y sus estrategias (Díaz, Curti, Monti y Míguez, 2015: 7). Asimismo, situar históricamente el surgimiento de una política pública es de utilidad para poder observar cómo la misma cambia, de acuerdo a la coyuntura.

En Argentina, durante el período 2003-2015 se dio una transformación en la modalidad en la que el Estado interviene en materia de políticas sociales, particularmente a partir de tres grandes ejes: universalización –el ejemplo más destacado es la AUH–, territorialización y protagonismo popular.

Específicamente, el PRIST surge para dar respuesta a una Cuestión Socialmente Problematizada: el aumento de la pobreza, la indigencia y la desocupación producto de la crisis

mundial del año 2008. Esto llevó a reinstalar en la agenda los debates acerca de la pobreza, la desocupación y la informalidad, que habían mejorado desde la crisis del 2001. Por otro lado, varios autores señalan que el contexto era desfavorable para el gobierno nacional, ya que las elecciones legislativas de 2009 habían significado un revés electoral para el gobierno de Cristina Fernández que se había visto debilitado por el conflicto agropecuario de 2008.

En materia de políticas sociales, se observaba que de 2003 a 2008 había una merma en la cantidad de programas sociales (Ferrari Mango y Campana, 2018: 4), asimismo, los PCTI vigentes no podían actualizar sus montos frente a la inflación y no admitían nuevos titulares (Arcidiácono et al 2014). Mientras tanto, el debate en la agenda pública y legislativa se cernía en torno a la universalidad y la focalización de los programas³; no obstante, el MDS sostenía una posición contraria a la universalización porque alejaba del pleno empleo y la consideraba inviable presupuestariamente (Nadur, 2019). En el año 2009, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, se crea la Asignación Universal por Hijo, que transformó el paradigma de políticas sociales en Argentina, acercándolas a un modelo de ampliación o de universalización.

El PRIST es un programa implementado por el MDS, y su ingreso a la agenda del Ministerio se enmarcó en lo que el MDS llamó “la estrategia productiva” (MDS, 2010), que se venía desarrollando desde 2004, y que abarcaba un abanico de “programas de inserción socio-productiva que fomentaban la constitución de cooperativas en ámbitos locales para la realización de obras de infraestructura comunitaria” (Lijterman, 2018: 77). Entre ellos, se encontraba el Plan Federal de Emergencia Habitacional, el Plan Manos a la Obra y el Plan Agua Más Trabajo.

Implementación del PRIST

Descripción del programa

En agosto del 2009 el MDS creó –a través de la Resolución 3182/2009– el PRIST- AT, que posteriormente fue ratificado por el Decreto 1067/2009 del Poder Ejecutivo Nacional. Su principal objetivo fue desarrollar la inclusión social en el marco de la generación de puestos de trabajo a través de la conformación y financiamiento directo desde el Estado a cooperativas. Esa inclusión se realizaba a través de cooperativas de trabajo, “promoviendo

3. Este no era un debate reciente, desde fines de los '90 diferentes actores y organizaciones como la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) o la Red Argentina de Ingreso Ciudadano intentaban impulsar propuestas ligadas a un ingreso universal sin éxito inmediato (Guglielmelli, 2014).

el trabajo asociado” y “recuperando la dignidad del trabajo” (MDS, 2014) a través de la educación, la promoción y el cuidado de la salud, el mejoramiento de espacios públicos, etc. En este sentido, el objetivo principal del PRIST era:

mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables y promover el desarrollo de las capacidades personales y sociales de los destinatarios, a través de la formación de cooperativas, la capacitación integral y generación de oportunidades socio-ocupacionales. (MDS, 2015: 2)

Estos objetivos se inscriben en tres ejes planteados por el MDS (2015): inclusión social a través del trabajo, desarrollo de capacidades humanas y promoción de la organización cooperativa.

Los destinatarios directos o población objetivo eran personas en situación de “alta vulnerabilidad socio ocupacional, desempleados, con distintas problemáticas sociales (violencia doméstica, postergaciones habitacionales, educativas y/o sanitarias de larga data, entre otras)” (MDS, 2015: 2). Los requisitos: pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado/a, no recibir ningún otro tipo de prestación monetaria de ningún programa gubernamental (excepto la AUH), no estar jubilado ni cobrar una pensión y no percibir seguro por desempleo.

La selección de las localidades donde el programa fue implementado se realizó teniendo en cuenta “indicadores de necesidades básicas insatisfechas, desocupación y alto riesgo ocupacional de población entre 18 y 64 años, condiciones de criticidad habitacional y capacidades de gestión de los entes ejecutores” (Nadur, 2019: 47).

Específicamente, se instrumentó a través del otorgamiento de subsidios a entes ejecutores locales. En general, los entes ejecutores eran los mismos municipios, pero en algunos casos, ese rol se delegaba a Provincias, Universidades Nacionales, federaciones y/o mutuales, entre otros. Los fondos transferidos estaban destinados a la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos de acuerdo al plan de actividad que los entes ejecutores presentaban. Los titulares del programa recibían un monto, a través de transferencia a sus cuentas bancarias personales abiertas a los fines del programa, como contra-prestación de alguna actividad enmarcada en las líneas de acción planteadas por el MDS (2015: 12): capacitación con obra, alfabetización y terminalidad educativa, promotores de la salud, integración laboral, formación ciudadana y recuperación de la cultura del trabajo.

Asimismo, los titulares del programa debían formar parte de una cooperativa y cumplir con la asistencia y las actividades dispuestas por el ente executor. El PRIST se implementaba, bajo esta modalidad, a un amplio número de titulares: 300.000 para agosto de 2015.

Siguiendo lo anterior, consideramos que el programa se puso en marcha en base a tres ejes:

a) Transición de transferencias condicionadas masivas a generación de empleos a través de cooperativas tuteladas: para ser titular del programa y recibir el pago por el mismo, los beneficiarios debían formar parte de una cooperativa y brindar alguna contraprestación al programa.

b) Perspectiva de ESS: el programa conformaba cooperativas de trabajo, que eran de carácter obligatorio para los titulares, y promovía el trabajo asociativo, autogestivo y la producción comunitaria. Para ello, se articuló con el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) para la conformación de las cooperativas tuteladas. Se caracteriza a las cooperativas como tuteladas ya que el cooperativismo tiene como uno de sus principios el trabajo asociativo autónomo y libre (Coraggio, 2009), pero en el caso de las cooperativas del PRIST la asociación era una contraprestación y no había autonomía por tratarse de cooperativas dependientes económicamente del Estado, que definía las obligaciones y responsabilidades de los cooperativistas. Las cooperativas fomentaban el trabajo colaborativo, organizativo y solidario y promovían un espacio de sociabilización e integración (Ferrari Mango y Campana, 2018) pero eran tuteladas por el Estado y se explicitaba, como un objetivo del trabajo, la búsqueda de empleo digno (Nadur, 2019).

c) Territorialidad: el programa poseía un alto componente de diversidad territorial, adquiriendo características particulares en cada lugar de implementación, conforme a las marcas que le imprimía el ente ejecutor local y los rasgos distintivos del territorio. De acuerdo a Ferrari Mango (2019: 4) estas particularidades territoriales surgen de “arreglos locales entre actores de la comunidad local y de la política local así como también por actores supra-locales”. De este modo, se configuraban espacios locales de gestión tales como los obradores, las sedes del Plan FINES (Plan de Finalidad Educativa) y los Centro de Atención Local del MDS en el territorio; en cada localidad se daban diferentes arreglos entre los actores de la comunidad, de la política local, el MDS y otros actores supra-locales, conformando un particular espacio de gestión. Esto incide en el régimen de implementación del programa, readaptándolo según los entramados locales: “la reconfiguración del At-Prist ocurre a través de la apropiación e interpretación de los lineamientos del programa por un entramado local entre la comunidad y la política” (Ferrari Mango, 2019: 17). En muchos casos, este régimen de implementación causaba que el programa se viera “atravesado por vaivenes burocráticos y disputas con los municipios por la autonomía en el acceso a los recursos y su gestión” (Castelao Caruana, 2016: 370).

Teniendo en cuenta esta caracterización, podemos afirmar que el PRIST presenta una alta complejidad de gestión, puesto que involucra la conformación de cooperativas de trabajo, organiza actividades productivas con “burócratas de calle”, con implementadores técnicos y políticos, infraestructura, insumos y articulaciones entre actores con lógicas y recursos diferentes.

Actores y régimen de implementación

Consideramos importante reconocer a los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública, dado que resignifican y dotan de sentido a las políticas, tejiendo distintas redes de relaciones, a la vez que construyen redes de negociación e intercambio de intereses entre productores y destinatarios. Mapear a los actores nos permite ver la implementación como un proceso político, ya que esclarece acerca de los intereses, las negociaciones, alianzas y tensiones. Por otra parte, los actores no despliegan sus estrategias en el vacío, sino en un entramado institucional, territorial, en determinada temporalidad y en relación con otros actores, lo que muchas veces limita o dinamiza el desarrollo de las mismas (Díaz et al, 2015).

Los actores involucrados en una política pública no están predeterminados, en cambio, cada política define en su desarrollo a los actores implicados. Desde ya que se pueden delimitar actores potenciales, pero la inclusión del actor en el proceso de implementación es cambiante y dinámica. Si bien no podemos delimitar de antemano a los actores implicados en una política pública, sí podemos señalar que habrá actores ligados a decisiones técnicas, políticas, institucionales, y otros actores que se vincularán con la acción en el territorio, algunos vinculados con la demanda, el monitoreo y control de la política pública, esto es, la categoría de actor es tan amplia como para incluir no solo a los decisores sino también a todos aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen injerencia en el proceso de la política pública (Chiara y Di Virgilio, 2009). Para ver la injerencia de los actores, tomaremos dos variables de caracterización: roles y funciones, y ámbitos de actuación.

Asimismo, entendemos que incorporar solo a los actores que institucional y formalmente ejecutan el programa es insuficiente ya que estaríamos dejando de lado la dimensión política. Por ello, incorporamos como actores a las organizaciones sociales, los titulares del programa y los trabajadores territoriales.

El MDS es un actor central en la medida en que creó el programa y se desempeñó como responsable institucional. El decreto de creación del PRIST establece a la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, dependiente del MDS, cuya autoridad es desig-

nada por la máxima autoridad del ministerio. Asimismo, el MDS definía los lineamientos centrales del programa así como su redefinición y asignaba los recursos correspondientes a cada ente ejecutor local. Por último, el MDS articulaba con otros actores el cumplimiento de las líneas de acción del programa.

Los gobiernos provinciales firmaron los convenios para la ejecución del programa en sus territorios y, en algunos casos, tuvieron el rol de entes ejecutores. No obstante, en su diseño el PRIST descentralizó, en especial, la gestión hacia los gobiernos municipales (Fernández, 2012)⁴. En el caso de los municipios, principalmente en la Provincia de Buenos Aires, estos tuvieron la función de ser entes ejecutores del programa, transformándose en puntos de apoyo local/territorial de ejecución. Por su parte, los municipios contaron con gran autonomía para la ejecución, asumiendo tareas claves de seguimiento e implementación del PRIST (Fernández, 2012). En este sentido, los actores con mayor injerencia institucional en el programa son el MDS y los entes ejecutores (principalmente municipios pero también provincias y en ocasiones organizaciones de la ESS y Universidades).

El INAES tuvo gran importancia en la etapa inicial del programa, al ser el organismo público encargado de la creación de las cooperativas tuteladas, así como de su regulación y promoción. También tuvo el rol de brindar capacitaciones a los titulares del programa. La UOCRA, las Universidades Nacionales, el Ministerio de Trabajo, tuvieron el rol de brindar capacitaciones y espacios de formación para los destinatarios del programa. Los organismos encargados de monitorear y controlar las cooperativas y el programa fueron: el SIEMPRO, la SIGEN, la Auditoría General de la Nación, el INAES y algunas universidades nacionales.

Por último, creemos que el análisis es incompleto si no se incorpora a las organizaciones sociales, a los trabajadores territoriales y a los titulares. En el caso de las organizaciones sociales, podemos registrar su injerencia en dos niveles. A nivel nacional y provincial, articularon con el MDS para la conformación de cooperativas (en un primer momento Barrios de Pie, pero también otras organizaciones sociales como el Movimiento Evita), y a nivel local el programa fue motivo de disputas territoriales entre organizaciones, y de reordenamiento de estrategias de los movimientos sociales: participación en la implementación junto con los entes ejecutores, presión al MDS, contención de la demanda, entre otras acciones (Natalucci, 2012). Asimismo, los trabajadores territoriales del MDS, entes ejecutores y otros actores adaptaron los diferentes lineamientos a las características loca-

4. El rol otorgado a las provincias en la gestión del PRIST dependió de la naturaleza de los convenios firmados por el MDS en cada caso. Para profundizar en esto se requiere un análisis caso por caso que no es objeto de este trabajo.

les y al contexto, articulando las tensiones territoriales, los lineamientos definidos por el MDS para el programa y los del ente ejecutor particular. Por último, resta mencionar como actores centrales de la política pública a los titulares del PRIST, quienes no fueron meros receptores pasivos sino que, teniendo en cuenta la autonomía territorial del programa, también imprimieron su sello en la política pública.

A partir del mapeo elaborado, se puede ver la importancia de la articulación entre los actores locales/territoriales y los actores nacionales. Los actores locales/territoriales adquirieron un alto nivel de autonomía en el programa y en cada territorio el programa se adecuó a los arreglos locales entre los actores, en consonancia con los lineamientos planteados a nivel nacional por el MDS. Asimismo, cobran importancia los espacios locales de gestión, imprimiéndole una lógica territorial a una política de tipo nacional. Esto incide en el régimen de implementación del programa, reconfigurando y reacomodándolo de acuerdo a las demandas y ofertas locales; así, la mediación entre el entramado local y los lineamientos nacionales del programa fue una tarea constante.

Incorporación de nuevos nudos problemáticos y adecuación del programa: El Ellas Hacen

Toda vez que una política pública está en proceso de implementación, surgen nuevas cuestiones socialmente problematizadas que requieren el rediseño, una intervención o la adecuación del programa para dar cuenta de estos nuevos nudos problemáticos (Oszlak y O'Donnell, 1976). En este sentido, en el desarrollo del PRIST se identificó una nueva cuestión socialmente problematizada: dentro de la población objetivo a la que apuntaba el PRIST se encontraba un conjunto de mujeres que no habían finalizado sus estudios, atravesaban situaciones de violencia de género o tenían más de tres hijos –en algunos casos, con discapacidad– lo que les dificultaba su acceso al mercado formal de trabajo y las exponía a la vulnerabilidad socio-económica (Ferrari Mango y Campana, 2018: 4).

Frente a este nuevo nudo problemático, en el año 2013 –bajo la Resolución MDS 2176/13– el MDS creó la línea “Ellas Hacen”, enmarcada dentro del PRIST. De esta manera, el PRIST, que ya contaba con un número cercano a 200.000 titulares, se extendió a 100.000 mujeres jefas de hogar monoparentales con tres hijos o más, víctimas de violencia de género, a cargo de hijos discapacitados o en situaciones de extrema vulnerabilidad social (MDS, 2015). Según Nadur (2019: 53), esta línea programática se basó en tres grandes ejes: “formación y capacitaciones en oficios, terminalidad educativa primaria y/o secundaria y asistencia en la conformación de cooperativas”.

A partir de allí, el programa se distinguió entre las cooperativas mixtas, llamadas “línea programática Argentina Trabaja”, y las cooperativas de la línea programática Ellas Hacen. En el caso de las primeras, el énfasis se puso en el trabajo digno, y las contraprestaciones se vincularon más fuertemente con actividades de tipo productivas, mientras que en la línea programática Ellas Hacen se enfatizó la terminalidad educativa a través del FINES, la formación y la capacitación en oficios, principalmente en aquellos vinculados tradicionalmente con trabajos masculinos, buscando deconstruir estereotipos de género (Nadur, 2019: 61). Particularmente, la línea programática Ellas Hacen se propuso recuperar una perspectiva de género para el PRIST.

Finalización del PRIST e inicio del programa Hacemos Futuro

En 2015 se da un cambio de gobierno en Argentina y asume la presidencia Mauricio Macri, quien llegó al poder apoyado por una alianza de centro-derecha y grandes poderes económicos y mediáticos. En este sentido, se abre una nueva etapa de la derecha en Argentina –y en la región– con sus respectivas consecuencias en la administración del Estado y las políticas públicas.

En este marco, el PRIST –en sus dos líneas programáticas– fue eliminado en 2018 y reemplazado por el programa Hacemos Futuro (HF). El programa Hacemos Futuro es un PCTI, que se planteó como continuidad del PRIST, conservando casi en su totalidad la nómina de titulares⁵, pero con características diferenciales: no es requisito para los titulares formar parte de una cooperativa, la contraprestación está orientada a la terminalidad educativa y la formación laboral, se reivindica la figura del emprendedor individual como acceso a la inclusión laboral, se deja atrás la perspectiva de ESS y ya no hay un lineamiento específico hacia problemáticas de género.

Sus objetivos, establecidos en la resolución 96/18 del MDS, es el empoderamiento de “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”.

En relación a la contraprestación, el programa plantea tres: actualización de datos, terminalidad educativa y formación laboral. Respecto de este último, a diferencia del PRIST, las capacitaciones son a elección personalizada del titular, no así la terminalidad educativa y la actualización de datos. El programa busca potenciar la inserción laboral, por tanto

5. Según datos brindados por Jefatura de Gabinetes de la Nación al Honorable Congreso de la Nación en 2018, el programa alcanza un total de 260.000 titulares, una cantidad un poco menor a la del PRIST, que cubría 300.000 titulares.

incorpora una novedad, el Plan Empalme, a partir del cual los titulares pueden permanecer en el programa hasta un año después de su ingreso en el mercado formal de empleo (Ferrari Mango y Campana, 2018). Respecto de la Actualización de Datos Anual, la misma es llevada adelante por la ANSES, ya que se eliminaron territorialmente los entes ejecutores. En relación a las cooperativas, ya no es un requisito formar parte de ellas y esta modificación fue acompañada de “operativos territoriales de `desarme de las cooperativas` y de crecientes controles formales y burocráticos sobre su funcionamiento” (Hopp y Lijterman, 2019: 72).

Como concepción de política pública, se observa un viraje de la socialización a la individualización (Ferrari Mango y Campana, 2018). El HF fragmenta el esquema de trabajo cooperativo y enfatiza la individualidad del beneficiario a través de mecanismos tales como el fomento a la idea de unidad productiva (conformada por una o varias personas), la eliminación a nivel territorial de los entes ejecutores y los espacios locales de gestión. En relación a la perspectiva de género, se creó el Hacemos Futuro Juntas pero por las características individualizantes del programa, no hay un reconocimiento de las mujeres como colectivo⁶.

Estas transformaciones produjeron varias tensiones y dificultades. Una de ellas es la ruptura de espacios colectivos de trabajo y de redes de ayuda mutua creadas en las cooperativas para resolver problemas comunes (Hopp y Lijterman, 2019), incentivando la fragmentación y dispersión de los grupos conformados a través de las cooperativas. Asimismo, los titulares pierden la figura de cooperativista que los alejaba de la estigmatización que conlleva la categoría “beneficiario de un plan”. La nueva organización administrativa del programa genera confusión y falta de información en los titulares, quienes no poseen el acompañamiento de los entes ejecutores y sus referencias territoriales. De esta forma, todos estos cambios entran en tensión con los municipios y las organizaciones sociales (Ferrari Mango y Campana, 2018), que poseían roles centrales en las articulaciones territoriales del PRIST. Por último, el programa HF debilita la organización colectiva promoviendo una asistencia individualizada.

En resumen, el HF deja atrás la perspectiva de ESS del PRIST para proponer una “lógica del mercado laboral formal con fundamentos de meritocracia y de emprendedorismo” (Ferrari Mango y Campana, 2018: 15). De este modo, prima la individualidad del beneficiario excluido del empleo formal sobre el trabajo colectivo, territorial y comunitario. Podemos decir que si el PRIST implicaba una transición de los PCTI clásicos a programas que se orientaban hacia el trabajo colectivo y solidario, el HF vuelve hacia una perspectiva asis-

6. Aunque un dato novedoso es que se incorporan en el programa mujeres trans.

tencialista de la política social, donde el beneficiario es un receptor pasivo, individualizado y estigmatizado. Se pasa de un paradigma de justicia social basado en la redistribución y el trabajo colectivo a un paradigma asentado en la meritocracia y la individualización.

Reflexiones finales: aprendizajes del programa Ingreso Social con Trabajo.

A lo largo del trabajo hemos podido dar cuenta de la complejidad del PRIST, situando tres ejes principales de aplicación de programa: transición de transferencias condicionadas masivas a generación de empleos a través de cooperativas tuteladas, incorporación de la perspectiva de la ESS y territorialidad.

En este sentido, el PRIST se diferenció de los PCTI de los años 90 por tratarse de un programa de amplio alcance y orientado a la generación de empleo a través del trabajo asociativo y cooperativo. No obstante, en la propia definición del programa encontramos su principal contradicción: la ESS se rige bajo el trabajo asociativo autónomo y libre (Coggi, 2009), pero en el caso del PRIST formar parte de una cooperativa era de carácter obligatorio, no se elegían los compañeros de cooperativa, las actividades eran designadas por el ente ejecutor y había contraprestaciones obligatorias. Mientras se fortalecía –a través del trabajo colectivo y la formación específica en ESS– la integración cooperativa y lo colectivo, las lógicas del programa y las lógicas territoriales llevaban a una merma de la autonomía y la autogestión de las cooperativas. Así, los lineamientos de acción definidos por el MDS quedaban muchas veces supeditados a las lógicas territoriales, lo que hemos llamado “reconfiguración del programa de acuerdo a los entramados locales”.

Por su parte, la cooperativa no es solo una forma de trabajo asociativo y autogestivo, sino que se constituye formalmente en el INAES, existiendo legislación específica que la regula y reglamenta. Esto implica cumplir con todas las obligaciones legales y contables propias de esta forma jurídica, es decir, requisitos legales y fiscales que en la práctica no se cumplían. El incumplimiento de las obligaciones legales y contables llevó a que las cooperativas recibieran intimaciones de la AFIP, “penalizándolas con multas por demás onerosas para su situación de precariedad y se vieron envueltas en la complejidad de los trámites por dichos incumplimientos” (García, 2018: 144). Además sus estatutos y estados contable-administrativos estaban muchas veces dispersos en sedes municipales o de agrupaciones barriales o políticas. Esto dificultaba el funcionamiento de las cooperativas como tales, muchas veces era más sencillo para el MDS dar de baja la matrícula e iniciar otras cooperativas. Esto llevó a la deslegitimación de las cooperativas tuteladas en el sector de la ESS y, con el cambio de gestión, facilitó el camino del desarme de las cooperativas y la desarticulación del trabajo colectivo.

Finalmente, cabe destacar que el principal aporte que dejó el PRIST fue la consolidación de espacios de formación, socialización y redes de soporte colectivo a los titulares, logrando establecer un nuevo marco para los PCTI y brindando herramientas formativas y colectivas a sus titulares.

Fuentes citadas

Arcidiácono, P.; Pautassi, L. & Zibecchi, C. (2010) La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. *Trabajo y sociedad*, 13.

Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. y Bermúdez, Á. (2014) ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y sociedad*, (22), 341-356.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

Chiara, M. y De Virgilio M. (2009) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Coraggio, J. L. (2009) Los caminos de la economía social y solidaria. Presentación del dossier. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (33), 29-38.

Díaz, C.; Curti, G.; Monti, M. y Míguez M. (2015) La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante. En el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Fernández, J. P. (2012) La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales. CIPPEC. *Documento de Trabajo*, 96.

Ferrari Mango, C. (2019) La trama de la política social en el territorio desde el programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *Question*, 1(61), e133. Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/4938>

Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018) Del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?" Informe Nro. 11, FLACSO.

- García, I. L. (2018) Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en la Argentina. *Realidad económica*, 47(315).
- Golbert, L. & Giacometti, C. (2008) Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino. *Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina*. São Paulo: iFHC.
- Gugliamelli, M. (2014) Los ciudadanos re-ciudadanizados. Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo. *Revista de Políticas Sociales*. Universidad Nacional de Moreno. Año 1 Nro. 0, 69-75.
- Guimenez, S. & Hopp, M. (2011) Programa ingreso social con trabajo Argentina trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación. Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Hopp, M. V. (2009) La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad. *Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales*; Buenos Aires, p. 1 - 13.
- Hopp, M. V. (2018) Sostenibilidad y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado en la Argentina actual. *Otra Economía*, 11(20), 156-173.
- Hopp, M. V. & Lijterman, E. (2019) Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis*, 22(1), 66-79.
- Kasparian, D. (2014) Protección social y políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2013): el Programa Argentina Trabaja. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales* Vol. 9, n.º 2, 2014.
- Lijterman, E. (2018) Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.
- Mario, A. (2017) Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. *Trabajo y Sociedad* N.º 29, Santiago del Estero, Argentina
- Mazzola, R. (2015) *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. (3ra edición). Buenos Aires: Prometeo.
- Nadur, Y. S. (2019) *Programa Ellas hacen: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres* (Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

Natalucci, A. (2012) Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Kliksberg Bernardo y Sulbrant José (comp.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Documentos y Normativas

- Resolución 3182/ 2009. Programa Ingreso Social con Trabajo.
- Resolución 2476-2010. Plan Argentina Trabaja
- Resolución N° 2176/13. Programa “Ellas Hacen”.
- Resolución 96/2018. “Programa Hacemos Futuro”.
- Resolución N° 151/2018. “Programa Hacemos Futuro”.
- Decreto 1067/2009. Programa Ingreso Social con Trabajo
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Programa Ingreso social con Trabajo: síntesis de resultados e impacto, después de cinco años de sus primeros pasos. Buenos Aires: Autor.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen: Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión Total País. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-todo-el-pa--s.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Situación Actualizada de Titulares de la Línea Ellas Hacen: Perfil de los titulares y aspectos evaluativos al Primer Semestre 2015. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Perfil-de-titulares-Ellas-Hacen-2015.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). Situación actualizada de las cooperativas mixtas. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wpcontent/uploads/2015/11/Perfil-titulares-de-cooperativas-mixtas-2015.pdf>
- Jefatura de Gabinete. Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. Marcos Peña al Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Informe N.º 109.

JUBILACIÓN, DERECHOS Y GÉNERO. UNA AGENDA RECIENTEMENTE ENTRELAZADA QUE INTERPELA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Lucía Corsiglia Mura¹

El debate por el sistema previsional viene ganando recurrencia en las agendas mediáticas, académicas y de políticas públicas. En parte, porque se trata de uno de los componentes más relevantes de las políticas sociales y, en especial, de la seguridad social, que alcanza a cerca de 6 millones de personas con alrededor de 7 millones de prestaciones. Asimismo, porque insume alrededor del 40% del gasto público total de nuestro país, siendo muchas veces analizado desde una mirada más fiscal que desde una perspectiva de derechos. Desde otros ángulos, el sistema previsional también ha cobrado presencia a raíz de sus profundas transformaciones, tanto en las modalidades de gestión –pasando a ser desde el año 2008 un sistema nuevamente de reparto, solidario y de administración estatal– como por el profundo cambio que tuvo en relación a su extensión y cobertura especialmente a partir de la aplicación de los planes de inclusión previsional (moratorias). Sin embargo, y aun con las notables mejoras en su performance, el sistema previsional sostiene profundas brechas de género alrededor del derecho actual y futuro a la jubilación.

La desigualdad de género de los sistemas previsionales tiene diversas causas explicativas. Algunas, relacionadas al plano más estructural del ordenamiento del trabajo céntrico, patriarcal y heteronormativo de nuestra sociedad. Otras, asociadas al modelo de seguridad social que, en Argentina, ha asumido preeminentemente un formato *bismarckiano* que correlaciona este derecho a las condiciones de inserción en el mercado de trabajo. Finalmente, hay otras causas específicas al diseño mismo de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

En este trabajo recorreremos algunas dimensiones de los desiguales derechos de las mujeres para acceder a su jubilación. Comenzaremos por caracterizar las diferentes dimensiones estructurales recién mencionadas, para luego recuperar sus modificaciones a lo largo de los pasados 25 años, interrogándonos por la capacidad de dar respuesta (o no) a la cuestión de género en cada etapa. Finalmente nos preguntaremos por posibles estrategias en pos de consolidar a futuro un sistema protectorio que contemple la inclusión de todos, todas y todes.

1. Licenciada en Sociología y especialista en Políticas Sociales por la UNLP. Estudios de posgrado en Economía Política de la Salud (Universidad Nacional de José C. Paz). Docente e investigadora de la UNLP.

Una aclaración preliminar. Los estudios de género en materia previsional tienden a asumir un enfoque binario, indagando en las desigualdades entre mujeres y varones. En gran medida, este déficit respecto de la identificación de otros géneros parece tributario de la existencia de estadísticas que también presentan este esquema binario. Reconocemos que este trabajo arrastra la misma dificultad, y queda pendiente para nuevas indagaciones la incorporación de un enfoque más inclusivo.

Condiciones estructurales, diferentes diseños de los sistemas previsionales y brecha de género

Los sistemas previsionales se relacionan fundamentalmente con la necesidad de garantizar un ingreso dinerario a las personas una vez que las mismas, producto de su edad u otras contingencias, no pueden seguir desarrollándose en el mercado de trabajo. Esta afirmación parte del supuesto de una lógica societal trabajo-céntrica, donde la actividad laboral configura el medio legítimo por excelencia para resolver la supervivencia, de allí la noción de inactividad forzosa como elemento que justifica la necesidad de protección social. Por su parte, también carga con el supuesto de determinados modelos de organización familiar que resultaron históricamente complementarios a la premisa anterior, y que se ordenan según un formato de división sexual del trabajo, donde los hombres han tenido destinado, tradicionalmente, el rol de proveedores –quedando en tal sentido, ubicados en el centro del proceso productivo–, mientras que a las mujeres les (nos) han tocado preferentemente las tareas reproductivas no remuneradas.

Estos dos elementos que aparecen con frecuencia naturalizados², se enlazan solidariamente con otro que es propio del modelo de seguridad social típico en nuestro país. En Argentina, el sistema previsional se ha organizado en especial a partir del formato de seguro social bismarckiano³, estableciendo el derecho previsional –tanto en lo que hace al acceso como al cálculo de la prestación esperable– como un derivado del vínculo formal (contributivo) con el mercado de trabajo al momento de la vida activa. Como resulta evidente, este último factor adiciona enormes desventajas a las posibilidades de las mujeres para

2. Aunque desde la masificación de los debates feministas, podemos decir que el segundo presupuesto viene siendo cada vez más puesto en cuestión.

3. Existen dos modelos de seguridad social prototípicos, el bismarckiano, cuyo financiamiento se basa en aportes y contribuciones de la nómina salarial (aunque también puede incluir financiamiento estatal por otras rentas) y sus prestaciones están destinadas a los trabajadores formales (y por extensión a sus grupos familiares primarios); y el beverdigiano, basado en la aplicación de un régimen de protección universal que asegurara un piso mínimo de cobertura a todos los ciudadanos, independiente de la contribución realizada.

acceder a una jubilación, ya que producto de la hegemonía del modelo familiarista recién mencionado y sumado a las diversas formas de estamentación del mercado de trabajo, las mujeres (y aun peor en el caso de otros géneros) nos insertamos laboralmente en condiciones fuertemente desiguales. Las mujeres seguimos aún hoy teniendo –y a pesar de que desde mediados de siglo XX nuestra presencia en el mercado de trabajo se ha incrementado notablemente– una menor tasa de participación, una inserción más inestable cuando conseguimos insertarnos, y peores niveles de trabajo informal, desempleo, subempleo y remuneración obtenida⁴. Todas estas desventajas se trasladarán al momento de la vejez como dificultades, imposibilidades o peores condiciones de acceso al sistema previsional dado que, al culminar el ciclo activo como trabajadoras, tenemos mayor probabilidad de acumular menos años de contribución y menor masa de aportes realizados que los hombres.

Finalmente, y sumándose a lo último mencionado, la otra variable que es necesaria contemplar para entender las diferentes magnitudes de las brechas de género, son las distintas reglas que pueden tener los sistemas previsionales en relación a sus modalidades de gestión, organización y definición de los beneficios. Y en este punto, las variaciones nacionales e históricas se tornan interesantes en tanto hay modelos que resultan más flexibles que otros en términos de reproducir o aminorar desigualdades. Los dos formatos prototípicos de organización de los sistemas previsionales son el de reparto y el de capitalización o ahorro individual; y en las experiencias históricas concretas podemos encontrarlos en sus formatos puros o en alguna combinación de ambas modalidades.

El sistema de reparto, también conocido como sistema de beneficio determinado (Amarante y otros, 2016:14), se funda en una lógica de administración pública y ahorro intergeneracional, donde las cohortes que se encuentran en actividad financian con sus contribuciones a las pasivas, y donde el pago de haberes se resuelve mediante lo recaudado por los impuestos al salario (a lo que en muchos casos, también se le suma financiamiento proveniente de otros ingresos fiscales). En este modelo, el monto de las jubilaciones se determina con algún grado de relación respecto de los ingresos percibidos durante los años de actividad. El criterio de merecimiento a partir del vínculo laboral implica como correlato una clara desventaja femenina, dadas las brechas de género del mercado de trabajo. No obstante ello, la literatura indica que la lógica solidaria de los sistemas de reparto permite cierta flexibilidad en materia redistributiva –tanto en términos intergeneracionales y en términos horizontales entre distintos niveles socioeconómicos, como en materia de géne-

4. Las desigualdades típicas del mercado laboral obedecen a la segmentación ocupacional, con predominancia de mujeres en ciertas categorías de puestos de trabajo. Esta segmentación puede ser horizontal y vertical. Por su parte, la desigualdad en las remuneraciones responde en parte al fenómeno de la segmentación ocupacional, pero además tiene otras causas como formas de discriminación directa en función del género.

ro- haciéndolos menos perniciosos que los sistemas de capitalización individual, para la posición relativa de las mujeres (Amarante y otros, 2016; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003).

Los sistemas de capitalización individual, por su parte, se basan en el ahorro realizado a lo largo de la vida laboral de cada trabajador o trabajadora y suelen ser administrados en cuentas individuales por fondos privados de pensiones (en el caso de la experiencia discontinuada de nuestro país fueron las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones-AFJP). Este sistema, también conocido como de contribuciones definidas, establece que al momento del retiro, los montos esperables de las prestaciones dependerán fundamentalmente de los ingresos acumulados por el/la trabajador/a, sumado a la ganancia de las inversiones que hayan realizado las administradoras privadas⁵. En este segundo modelo, que rompe con los criterios de solidaridad, las posibilidades de reducir desigualdades resultan casi nulas y el derecho de acceso a la seguridad social y la calidad prestacional a obtener se correlacionan con una lectura individualizada de las trayectorias de cada uno/a. Además, los modelos de capitalización individual incorporan otros factores particularmente perjudiciales en materia de género. En especial (y paradójicamente) los relacionados a la edad.

La diferente edad de retiro para mujeres y varones ha aparecido en la historia de los sistemas previsionales como un elemento compensador de las desventajas de género, aplicándose menores edades jubilatorias a las primeras⁶. Sin embargo –esto que surgió originariamente como un beneficio– terminó convirtiéndose en algunos casos en una desventaja, en tanto no se modificaron los años requeridos de aportes. En el caso argentino, por ejemplo, aunque la edad de retiro de las mujeres se estableció en 60 años y la de los varones en 65⁷, tanto unas como otros debemos acumular 30 años de aportes, verificándose con frecuencia que muchas mujeres no alcanzan a cumplir esta exigencia.

Por su parte, en el marco de los sistemas de capitalización la cuestión de la edad trae aparejada mayores inconvenientes por la utilización de tablas diferenciales de esperanza

5. En algunos casos regionales (y en el de nuestro país mientras estuvo vigente el sistema de capitalización) el haber se constituía por un componente universal (PBU) garantizado por el Estado y un componente derivado de la resultante de las cuentas de capitalización para el caso de los/as trabajadores/as que habían migrado hacia el pilar no contributivo. En el caso argentino, además se incorporaban al cálculo de los haberes los componentes de Prestación Compensatoria, Prestación Adicional por Permanencia y/o la Jubilación Ordinaria (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003: 34).

6. En la bibliografía aparecen diferentes argumentos justificatorios de esta diferencia etérea. Por un lado, se le adjudica a un modo de reconocimiento de la diferencia de los roles de género y la mayor carga de las tareas de cuidado asignadas a las mujeres. Por el otro, Amarante y otros (2016:14) sugieren que aquí también podría identificarse una respuesta al modelo marital tradicional, donde la mujer era frecuentemente más joven que su marido y se aspiraba al retiro simultáneo de la pareja.

7. Hasta la reforma de 1993 la edad de jubilación era de 55 años para las mujeres y 60 para los varones.

de vida. Las mujeres contamos con una expectativa de mayor longevidad que los varones⁸. Lo que a simple vista podría ser visto como algo positivo, se vuelve en contra en la lógica de funcionamiento de los regímenes de ahorro individual. Al momento de retiro de una persona, los sistemas de capitalización realizan un cálculo actuarial en el cual se prorratea la totalidad de ahorros acumulados por el tiempo futuro esperable. De allí que en el cálculo, la mayor expectativa de vida femenina haga que el monto acumulado (que de por sí tiende a tener menor volumen en las mujeres que en los varones) se divida a su vez por un denominador más grande, producto de las tablas de mortalidad diferenciales. En tiempos recientes, muchos de los países de la región que sostienen modelos de capitalización han buscado dar respuesta a este foco de inequidad estableciendo la obligatoriedad de aplicación de tablas de mortalidad unisex.

De este modo, y pensando todos los factores mencionados (y más allá de los diferentes modelos previsionales posibles), podemos observar que a lo largo del tiempo se configuró un sistema de seguridad social que, por sus propias lógicas estructurales, ha relegado sistemáticamente a las mujeres.

Una brecha histórica y naturalizada

La vinculación directa del derecho previsional con la trayectoria laboral y el modelo familiar complementario que se ha impuesto hegemónicamente han generado una prioritaria titularidad de la seguridad social masculina y un ingreso femenino preferencial como derecho derivado a través del rol de esposa y madre, mediante la vía de la figura de “a cargo”. En el caso previsional, la forma principal que asumió este fenómeno ha sido la pensión por viudez o supervivencia, cuyas destinatarias son, en nuestro país, un 85% mujeres (BESS, 2018). El supuesto de fondo establece la existencia de un varón considerado como proveedor tanto al momento de la etapa activa, garantizando el derecho a la seguridad social de toda la familia, como una vez fallecido⁹. Por su parte, en el caso de las mujeres que logran saltar estos escollos para ingresar al sistema previsional por trayectoria laboral propia, tam-

8. En la actualidad, la esperanza de vida al nacer en nuestro país es, para las mujeres de 80 años, mientras que para los varones es de 72. Esto guarda relación con el proceso de feminización del envejecimiento que Argentina viene atravesando.

9. Hasta tal punto el sistema de pensiones se correlaciona con los modelos familiaristas patriarcales, que en nuestro país, las leyes 18.037 y 18.038 (vigentes hasta 1993) otorgaban derecho a pensión por supervivencia exclusivamente a las mujeres viudas (o hijos e hijas menores de edad o discapacitados) y solo excepcionalmente a los varones viudos, si estos se encontraban incapacitados para trabajar. Esto se modificó recién en la reforma del año 1993 (ley 24.241), cuando el derecho a pensión por viudez pasó a ser destinado indistintamente a viudos y viudas, aunque estas últimas siguen siendo, aún hoy, la amplia mayoría de destinatarias de este tipo de prestación.

bién aparecen claros procesos estructurales de relegamiento, ubicándose –por motivos en su mayoría derivados de las condiciones del mercado de trabajo–, en las posiciones de menores haberes. Justamente de esto dan cuenta los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, que señalan que en el primer trimestre de 2019 el haber medio de las mujeres era un 13% más bajo que el de los varones.

El otro mecanismo preferencial de ingreso de las mujeres a la seguridad social han sido las pensiones no contributivas. Estas aparecen como pilares marginales y complementarios que buscan dar alguna respuesta a los déficits de cobertura del vector principal contributivo¹⁰. Se trata de prestaciones de menor calidad y que están especialmente orientadas a atender contingencias de grupos considerados en condiciones de vulnerabilidad. En el caso de Argentina, corresponde a pensiones asistenciales por vejez, invalidez y madre de siete hijos, y se orientan en modelos de intervenciones típicamente focalizados (Arza y Chahbenderian, 2014). Estas pensiones tienen un haber equivalente al 70% de la prestación previsional (contributiva) mínima. En el año 2016, se estableció una nueva pensión no contributiva para las personas mayores, la PUAM, sobre la que nos explayaremos en más detalle en la sección siguiente.

Entonces, como podemos observar, aparecen diversas modalidades de relegamiento de la participación femenina en el derecho a la previsión social. Sin embargo, y a pesar de lo evidentemente estructural que comienzan a resultar estas marcadas asimetrías entre hombres y mujeres, la cuestión de las brechas de género en este ámbito no fue problematizada en particular hasta hace muy poco tiempo.

A pesar de que la igualdad de género debería ser una aspiración de los derechos humanos desde 1948¹¹, que fue especificada en 1979 en la CEDAW¹² y profundizada como objetivo de las políticas públicas en 1995 en la Conferencia Internacional sobre la Mujer de Naciones Unidas de Beijing¹³; e incluso incorporada como un objetivo dentro de los Objetivos del Milenio (ODM) en el año 2000; fue recién en 2001 cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el marco de la 89° Conferencia Internacional del Trabajo, realizaría un enfático llamado a que los sistemas de seguridad social promovieran y

10. El Programa de Pensiones No Contributivas (PNC) nació en Argentina en 1948, con la creación de pensiones graciables y a la vejez. A partir de la reforma del sistema de seguridad social en 1993 fue separado del sistema contributivo y pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de la Presidencia de la Nación y, desde 1999 por el MDSN (Arza y Chahbenderian, 2014). Recientemente, las PNC fueron transferidas para su administración a la ANSES.

11. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

12.. Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, según sus siglas en inglés.

13. Donde se difundió globalmente el *mainstreaming* de género como plataforma de acción para incorporar una perspectiva de género en las políticas principales del Estado.

asumieran “como uno de sus fundamentos el principio de la igualdad de género, no solo en lo que respecta a la igualdad de trato para hombres y mujeres en situaciones idénticas o similares, sino también en lo que se refiere a las medidas encaminadas a garantizar un ingreso equitativo para las mujeres” (citado en Pautassi y otros, 2011:11).

En nuestro país, por su parte, sería recién en la primera década del siglo XXI cuando, producto de las transformaciones generadas por algunas políticas previsionales particularmente inclusivas y sensibles a la cuestión de género, el tema comenzaría a instalarse, para terminar de emerger en las agendas públicas, de la mano de la irrupción de debates de los feminismos actuales.

Una radiografía de las brechas de género del sistema previsional argentino a la luz de las reformas del último cuarto de siglo

El actual sistema previsional argentino tiene altos estándares de inclusión, alcanzando niveles de cobertura superiores al 90% de las personas en edad de jubilarse e integrando entre sus beneficiarios a una mayoría de mujeres. A esta particularidad respecto de otros sistemas previsionales de la región, le suma que –dentro de esta extendida inclusión femenina– también se verifica la presencia mayoritaria de mujeres en el rubro de las prestaciones de jubilación, observándose una alteración de los patrones de desigualdad antes explicados. La principal razón de este fenómeno corresponde a los efectos de determinadas políticas públicas que se han aplicado en las pasadas décadas y que revirtieron las tendencias de las brechas históricas de género.

Argentina ha atravesado en los pasados 25 años una serie de reformas y contra-reformas (Danani y Beccaria, 2011) de su sistema previsional que han alterado diversas dimensiones de sus condiciones estructurales. Hacia fines de 1993 y siguiendo una tendencia regional orientada por las políticas emanadas del Consenso de Washington y la Nueva Ortodoxia Previsional, se llevó a cabo un proceso de semiprivatización y conformación de un sistema mixto, con la creación de un pilar de capitalización individual (que se convertiría en principal), que conviviría con el pilar de reparto y administración estatal. Esta reforma resultaba de por sí perjudicial para las posibilidades de las mujeres para acceder al sistema previsional, por la ruptura de los criterios de solidaridad y redistribución que implican los sistemas de capitalización en sí mismos y que ya hemos mencionado. Pero además, en el marco de esa reforma, se implementaron algunas modificaciones paramétricas que hicieron aún más restrictivas las condiciones de ingreso y la calidad prestacional esperable. En particular, el cambio en la manera de calcular el haber inicial, el incremento

de las edades jubilatorias de hombres y mujeres y la elevación a 30 años de la cantidad de aportes requeridos.

Los efectos de la reforma de los años 90, contextualizados a su vez en las dificultades que atravesaba el mercado de trabajo a raíz de las políticas macroeconómicas aplicadas durante toda la década, evidenciaron hacia el año 2000 un retraimiento general de la cobertura, donde menos del 60% de las personas en edad de jubilarse podían hacerlo (Arza, 2004, citado en Lo Vuolo, 2007; Danani y Beccaria, 2011). Mientras tanto, también aparecía degradado el nivel de ingresos de las prestaciones, en especial de las más bajas¹⁴.

En este marco, la tasa de participación femenina dentro del sistema caería ocho puntos entre 1994 (año de puesta en marcha de la ley 24.241) y 2006 (fecha en la que comienza a revertirse la tendencia), pasando de un 73% de cobertura de las mujeres de 65 años y más, a un 65% (Rofman y Lucchetti, 2006: 36) dentro del mismo rango de edad.

A partir de la salida de la convertibilidad, y como parte del viraje en materia macroeconómica y en orientaciones políticas de gobierno, comenzaron a sucederse una serie de reformas del sistema previsional que terminarían acumulando profundas transformaciones incluyentes y reparadoras. En cuestión de ingresos, encontramos desde el año 2002 una política continuada de aumento para las prestaciones mínimas, mejorando paulatinamente la posición relativa de las fracciones de haberes más bajos respecto al resto de las escalas. Esta medida, basada en el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad que atravesaban las personas mayores producto de la crisis socioeconómica aún vigente, tendría un incipiente efecto de género al impactar directamente en las prestaciones previsionales más relegadas. Unos años más adelante, se implementó otra política pública de gran disrupción en el sistema previsional: la estatización, con la creación del SIPA en el año 2008 y la disolución del pilar de capitalización o ahorro privado. Al devolver todo el sistema previsional al modelo de reparto, solidaridad intergeneracional y administración estatal, se generaron condiciones beneficiosas para el grueso de los/as jubilados/as presentes y futuros, especialmente aquellos provenientes de la base de las escalas salariales. Asimismo, la medida resultó particularmente beneficiosa para la posición de las mujeres al interior del sistema previsional por los factores que ya hemos visto.

Sin embargo, la política más radical en cuanto a la modificación de la estructura de género del sistema previsional se inició hacia 2005 con la primera etapa de lo que después sería nominado como Planes de Inclusión Previsional. Estos planes surgieron con la ley

14. Destacar de este período el congelamiento del haber mínimo cuyo valor quedaría fijo en \$150 entre el año 1993 y el año 2002.

25.994 y fueron continuados a partir del año 2014, con la ley 26.970¹⁵. La moratoria aplicada por esta política retomó medidas anteriores similares (como las de las leyes 24.476 o 25.865) aunque la novedad radicaba en la aplicación de una serie de facilidades que permitían el acceso inmediato a la prestación y el pago de la deuda de aportes en cuotas mensuales debitadas del mismo haber previsional. Al quitarse el requisito tradicional de anteriores moratorias de la acumulación inicial de capital para la cancelación de aportes adeudados –y sumando una batería de disposiciones administrativas que facilitaban el acceso– se habilitó especialmente el ingreso de las mujeres al sistema previsional. Una población inicialmente inesperada en el diseño de la ley que daba cuerpo a esta política pública.

Esta primer moratoria, abierta entre 2005 y 2007 (aunque extendida más allá de ese plazo por vigencia de la ley 24.476), significó el ingreso a la cobertura previsional de alrededor de 2,5 millones de personas. De ellas, el 78% fueron mujeres (Calabria y otros, 2012:298). La segunda moratoria, abierta entre septiembre de 2014 y octubre de 2016 (aunque prorrogada para las mujeres hasta el 23 de julio de 2019) significó el ingreso de alrededor de 1.100.000 jubilados y jubiladas más al sistema previsional (BESS, 2º Trimestre 2018). Otra vez, la gran mayoría de altas corresponderían a mujeres.

El efecto de género que tuvieron los Planes de Inclusión Previsional fue tan potente, que coloquialmente comenzaron a conocerse como “jubilaciones de ama de casa”. A partir de ellos, se feminizó la estructura previsional entera, rasgo observable en los datos estadísticos desde el año 2007 en adelante, que aún hoy puede verificarse y que mencionábamos al inicio de este apartado. Si habíamos dicho que históricamente las mujeres se habían insertado a través de las prestaciones de pensión por viudez, hoy podemos ver que, aunque siguen manteniendo preeminencia en ese rubro, han ganado también mayoría en el campo de las jubilaciones. Según las estadísticas de la Seguridad Social (BESS, 2018) y a diferencia de lo que tradicionalmente había ocurrido, ahora la mayor cantidad de jubilaciones (el 64% del total) está destinada a mujeres. De modo complementario, de la totalidad de jubilaciones destinadas a mujeres, el 86% fue obtenida a partir de las moratorias.

A partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015, las políticas con tendencia incluyente y que privilegiaban a los sectores menos encumbrados del sistema previsional (y entre ellos a las mujeres) se desacelerarían o directamente comenzarían un camino de reversión.

En cuanto a la perspectiva de género, en la etapa abierta a fines de 2015 no encontramos especial atención a la temática. Más aún, podemos sugerir que las nuevas políticas se han posicionado desde el lugar de la *neutralidad*. En este sentido, y como alertan muchos

15. Trabajé una descripción más detallada de los Planes de Inclusión Previsional en Corsiglia Mura, 2016 y 2019.

estudios, las políticas *ciegas* a las desventajas estructurales –lejos de resultar inocuas– tienden en general a la reproducción (cuando no a la acentuación) de las condiciones de desigualdad preexistente (Bonder, 2012; Levin, 2013; Espinosa Fajardo, 2018).

Con la implementación de la ley de Reparación Histórica de 2016, nuestro país comenzó un camino continuado de regresiones en materia previsional que afectó mayormente a los sectores más desventajados¹⁶. Esta ley tuvo como objetivo la recomposición de la estructura piramidal de haberes que, producto de los procesos de inclusión generados por la moratoria y por las complementarias medidas de incrementos prioritarios de las mínimas, se había achatado durante las anteriores gestiones de gobierno. En este camino, se devolvió al grueso de las prestaciones femeninas a una condición más desventajosa.

Por su parte, dentro de la misma ley de Reparación Histórica se estableció el fin de las moratorias previsionales, la política que, como ya hemos desarrollado, había generado la feminización del sistema previsional. La ley 27.260 reemplazó la moratoria mediante la creación de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). La PUAM es una prestación no contributiva que, aunque mantiene cierta inercia de los valores de universalidad, se inscribe en el formato de una prestación de menor calidad respecto de las jubilaciones corrientes. Esta pensión tiene cierta sintonía con las lógicas de las pensiones no contributivas que ya presentamos, se funda en criterios de focalización (a pesar de la masividad a la que aspira) y está destinada a personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, que tengan 65 años o más y no cuenten con los 30 años de aportes necesarios para jubilarse. La prestación que brinda es de apenas el 80% del haber mínimo y no genera derecho a pensión de supervivencia en caso de fallecimiento.

Indiscutiblemente, la PUAM significa un retroceso en términos de derecho a la cobertura previsional para una fracción muy relevante de las personas mayores, porque, si bien garantiza una línea de inclusión, pasa a hacerlo a través de una prestación diferencial, segmentando el universo de aquellos y aquellas que accedan a un beneficio completo, respecto de los que no. En términos de género, esto no resulta un dato menor. Sobre todo si pensamos que es razonable esperar –justamente por las condiciones estructurales del mercado de trabajo que ya hemos señalado– que gran parte de las mujeres aún hoy en actividad no podrán acumular los años de aportes requeridos para alcanzar una jubilación ordinaria.

Asimismo, al establecer la edad de ingreso en 65 años, la PUAM significó para las mujeres que la soliciten el aumento de cinco años en la edad de acceso a su derecho

16. Trabajé esto en más detalle en Corsiglia Mura (2018). Aquí solo voy a referirme a las implicaciones que afectaron especialmente a las mujeres.

previsional, generando una flagrante inequidad con aquellas otras mujeres mayores que acceden a la protección social a través de sus trayectorias laborales formales. Este tópico despertó múltiples críticas en el tratamiento legislativo, y de allí devino que, como medida de empalme con la anterior moratoria, esta última siguiera vigente un año más para los varones y tres años más (hasta julio de 2019) para las mujeres.

Un año y medio después de la ley de Reparación Histórica, se impulsó una nueva ley de Reforma Previsional, con el objetivo de modificar la fórmula de movilidad de haberes establecida hasta ese entonces. La nueva fórmula de actualización de haberes¹⁷, vigente desde principios de 2018, resultó negativa para el nivel general de ingreso de los haberes previsionales¹⁸ que, según variadas interpretaciones (Argañaraz y Mongi, 2018; CEPA, 2019), vienen perdiendo entre 14 y 20 puntos porcentuales desde su aplicación. Por su parte, aunque la pérdida de ingresos se verifica en todos los deciles, el peso en la degradación del poder adquisitivo es mayor en los deciles 1 a 5, golpeando mayormente a las escalas de ingresos más bajas (CEPA, 2019: 13) donde, como ya hemos dicho reiteradamente, está la mayoría de las mujeres.

La ley de Reforma Previsional trajo otras dos transformaciones. Una, la extensión (optativa) de la edad jubilatoria de los/as trabajadores/as del sector privado, permitiendo continuar las actividades, tanto a mujeres como a varones, hasta los 70 años. Parece necesario mencionar que la cuestión del incremento de la edad de retiro fue un tema sistemáticamente enunciado en las declaraciones oficiales y en las sugerencias del FMI, desde que nuestro país re-inició negociaciones con esa entidad. La otra transformación fue la incorporación de una garantía de 82% móvil para los haberes mínimos que contaran con 30 años de aportes. Si bien este último punto tuvo efectos económicos casi imperceptibles y no duraderos¹⁹, resulta importante mencionar el efecto simbólico que supone. El otorgamiento del 82% móvil, una consigna con mucha pregnancia en el imaginario político de nuestro país, operaría invistiendo de reconocimiento –y por lo tanto de legitimidad diferencial– a jubilados y jubiladas según su modalidad de ingreso al sistema. Como ya hemos mencionado sobradamente, el grueso de los haberes previsionales corresponden a prestaciones por moratoria. Y la amplísima mayoría de ellos están destinados a mujeres. Esta medida, que consolida la idea de prestaciones más meritorias que otras, ayudaría a

17. Asentada más en los índices de inflación que en el coeficiente del RIPE y con una aplicación trimestral en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario.

18. Y para otras prestaciones de la ANSES que se actualizan por la misma fórmula, como la AUH, las Asignaciones Familiares, las Pensiones No Contributivas, etc.

19. Al momento de sanción, en diciembre de 2017, esta medida significaba un plus de solo \$129 y que desde diciembre de 2018 y hasta agosto de 2019, se licuó por el retraso de la actualización del SMV.

diluir los procesos de igualación previos, que habían fundido todas estas prestaciones en idénticos derechos.

Así, podemos observar cómo –a lo largo de los pasados 25 años– el sistema previsional recorrió un camino de importantes transformaciones, pasando por momentos de profundas exclusiones e incremento de brechas de género, a posteriores etapas de niveles de alta feminización y casi universalidad de cobertura. El proceso reciente de desaceleramiento y paulatino retraimiento de la calidad de esta inclusión abre alertas para pensar intervenciones de políticas públicas en un futuro inmediato en aras de sostener mecanismos que aborden las brechas de género como problemáticas de primer orden.

De futuros previsibles y la necesidad de políticas compensatorias en materia de género

Más allá del alto nivel de cobertura del sistema previsional argentino actual, existen algunos indicios –además de las secuencias regresivas de las últimas reformas aplicadas– que auguran situaciones que serán nuevamente problemáticas en un futuro inmediato, para poder garantizar pisos de igualdad en la inclusión de las mujeres y otros géneros al derecho a la jubilación. En especial, encontramos indicios que devienen de la persistencia de profundas brechas en el mercado de trabajo, dimensión que hemos ya explicado en su lógica de funcionamiento, y que sigue siendo la más relevante para la inscripción a la protección social.

Si observamos las actuales estadísticas de la seguridad social (BEES, 1 trimestre 2019; EPH, 1 trimestre 2019) vemos que la tasa de actividad de las mujeres está en 16 puntos porcentuales por debajo de la de los varones (39,8% para las primeras y 56,2% para los segundos). La principal clave explicativa de esto es el repliegue al mundo doméstico y la carga de tareas reproductivas. Ahora bien, en el caso de aquellas mujeres que salen al mercado de trabajo, las estadísticas también corroboran fuertes disparidades por género, con tasas de formalidad/informalidad que arrojan, para el primer trimestre de 2019, niveles de no registro laboral de alrededor de 38% para mujeres respecto de un 32% para varones. En cuanto al desempleo, en el mismo período las mujeres alcanzaban al 11% mientras que los varones promediaban un 9% y en el subempleo los niveles eran de un 14% contra un 10% respectivamente. Todos estos valores²⁰, sumados a una brecha de ingresos que impacta en un 25% de diferencia para las mujeres ocupadas respecto de los ingresos masculinos, abren severos interrogantes para pensar el futuro. ¿Qué posibilidades de inserción al de-

20. Que registran una desmejoría en el período 2016-2019 por los efectos sobre el mercado de trabajo del modelo macroeconómico aplicado, pero que de todas maneras tienden a mostrar una cierta estabilidad en términos de brechas. Puede verse con detalle la evolución en ciclos de mediano plazo en <http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/Bel/mercado.asp>

recho jubilatorio y con qué calidad podemos esperar para estas mujeres al momento de su vejez? Sin espacio a equivocarnos, podemos decir que el presente ya nos permite adivinar un futuro que sigue requiriendo de intervenciones específicas en materia de género.

En algunos países, han comenzado a implementarse mecanismos compensatorios que podrían ir en esa línea. Uno de ellos es la aplicación de un bono por hijo, una medida que busca subsanar las posibles interrupciones en la actividad laboral por la crianza o atención de niños y niñas e incluso de otras personas dependientes, reconociendo como períodos de aportes tramos temporales destinados al cuidado. Este dispositivo significa, además, un importante avance en el reconocimiento del valor social que tiene el trabajo reproductivo. Con distintas modalidades de puesta en práctica (diferencia de cantidad máxima de niños y niñas reconocidos, diferencia de tiempo máximo de aportes considerados, condiciones bajo las cuales puede accederse) se viene aplicando en la región en los vecinos países de Chile, Bolivia y Uruguay. Algunas críticas que se le realizan a esta medida radican en que, si bien otorga un reconocimiento, sigue reforzando un modelo familiarista que ancla a las mujeres (que son quienes mayormente hacen uso de este tipo de bonos) a los roles domésticos. Una estrategia que puede considerarse para mitigar ese sesgo, puede ser el otorgamiento del bono de modo indistinto a padres o madres que acrediten períodos de cuidado. También se cuestiona que estas bonificaciones no distinguen entre los diferentes casos en los que la oferta de trabajo se ve afectada, cosa que podría particularmente damnificar a quienes estén inscriptos en sistemas que mantienen pilares de capitalización o cotizan en sistemas con una correlación muy directa entre contribuciones y prestaciones esperables.

Otra medida que se viene insinuando –y más allá de la tendencia general a la promoción del incremento de edades jubilatorias como respuesta prototípica a las dificultades fiscales de los sistemas previsionales en su conjunto– es la reducción de la cantidad de años de contribución para las mujeres. En este caso, y a diferencia de los bonos por hijo, se trataría de un reconocimiento a las desventajas estructurales que atraviesan las mujeres a lo largo de sus trayectorias biográficas, más allá de su condición de maternidad. Ejemplo de esta medida es lo que ocurre en Brasil, que para el caso de la modalidad de jubilación por años de cotización (una de las vías posibles para acceder a una prestación previsional en ese país²¹) se le suman a todas las mujeres cinco años de aportes en compensación de las diferencias heredadas del mercado de trabajo y de la mayor expectativa de vida.

21. Brasil tiene un régimen previsional que permite la opción de jubilación por edad o por años de aportes, y se rige a su vez por un esquema de reparto pero con contribuciones definidas organizadas en cuentas nacionales, y además con un régimen especial para las áreas rurales.

Como vemos, hay abiertos muchos debates y diferentes opciones de políticas posibles. De fondo, aparece siempre la tensión entre la convivencia de modelos contributivos y no contributivos para dar respuesta a las transformaciones societales y demográficas que venimos atravesando y a sistemas previsionales que –como en el caso de nuestro país– tienen más de un siglo y les cuesta deshacerse de sus rigideces, para atender a las modificaciones del mundo laboral y del ámbito familiar. En esta tensión, ya hemos visto que la lógica contributiva marca importantes asimetrías, debido al acceso desigual al mercado de trabajo, las menores remuneraciones y la discontinuidad de aportes para las mujeres. Por su parte, las prestaciones no contributivas, masifican coberturas pero cargan con déficits en términos de estándares de derechos y de búsqueda del imperativo de la igualdad de género, en la medida que tienden a la segmentación. Ahora bien, ¿podemos pensar la seguridad social desde la dicotomía de lo contributivo/no contributivo? La observación de las políticas concretas arroja más bien un escenario mixturado, donde las prestaciones contributivas reciben aportes fiscales, y las no contributivas aparecen –como algunas políticas de nuestro país– encuadradas como pilares de las anteriores. Por otro lado, en ambas, encontramos brechas de género que deben ser atendidas.

Como última reflexión, quisiéramos mencionar que en este trabajo no hemos abordado la cuestión fiscal, que es uno de los argumentos por los que suele desacreditarse cualquier iniciativa que busque expandir los contornos de cobertura de la seguridad social. Sin desconocer esa problemática, queremos cerrar estas líneas diciendo que, en la búsqueda por garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas previsionales, no puede quedar en el camino la necesidad de garantizar, también, la plenitud de un enfoque de derechos. En esa clave, sugerimos que la apuesta debe ir por la promoción de modalidades más solidarias de financiamiento, a la par que por el reconocimiento de las diversas tareas productivas y reproductivas como socialmente necesarias, concibiendo a la seguridad social como parte fundamental de la construcción de una sociedad de semejantes donde todos, todas y todes seamos contemplados.

Fuentes citadas

Amarante, V.; Colacce, M. y Manzi, P. (2016) La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Series Asuntos de Género N° 138. CEPAL- Cooperación española

Argañaraz, N. y Mongi, V. (2018) Pérdida real de las jubilaciones en 2018. ¿Es factible una recuperación en 2019? *Informe Económico de IARAF*, Instituto Argentino de Análisis Fiscal. Diciembre

de 2018. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1RwRtUYoq6t_fsjRndXX-QGn_RgT-5Db6v/view

Arza, C. y Chahbenderian, F. (2014) Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Documento de Trabajo del CIEPP Nro. 89, disponible en: <http://www.ciepp.org.ar>

Bertranou, F. y Arenas de Mesa, A. (eds.) (2003) Protección social, pensiones y género. En Argentina, Brasil y Chile. OIT. Santiago de Chile.

BESS 3 Trimestre 2018, Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_3ertrim_2018.pdf

BESS 1 Trimestre 2019, Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_1trim_2019.pdf

Bonder, G. (2012) Fundamentos y orientaciones para la integración del enfoque de género en políticas, programas y proyectos. Cátedra Regional Unesco-Flacso Argentina. Recuperado de http://www.prigepp.org/media/documentos/Manual_OEA-Cuadernos.pdf

Calabria, A.; Calero, A.; D'Elia, V.; Gaiada, J. y Rottenschweiler, S. (2012) Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, Nro. 74. España

CEPA (2019) Informe Mayo 2019. Perdedores del modelo Análisis del poder adquisitivo de las jubilaciones en 2018 y 2019. Recuperado de

http://www.iade.org.ar/system/files/perdedores_del_modelo_analisis_del_poder_adquisitivo_de_las_jubilaciones_en_2018_y_2019_mayo_2019_cepa_0.pdf

Corsiglia Mura, L. (2016) Políticas de inclusión social y sentidos de ciudadanía. El caso de los Planes de Inclusión Previsional desde la perspectiva de sus destinatarios Trabajo Final para la Carrera de Especialización en Políticas Sociales de la UNLP. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60014>

Corsiglia Mura, L. (2018) Ciudadanías en proceso de ajuste: Un recorrido a través de las actuales políticas previsionales. X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2018, Ensenada, La Plata. En: Actas. Ensenada: UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11445/ev.11445.pdf

Corsiglia Mura, L. (2019) Los Planes de Inclusión Previsional y la construcción de sentidos acerca del derecho a la jubilación. En Arcidiácono, P (coord.) *Trabajo Social y Políticas Públicas. Desde una*

Perspectiva Histórica. Tomo 2- Libros de la FTS- Serie: Debates en Investigación y Posgrado. La Plata

Espinosa Fajardo, J. (2018) Guía de género para políticas públicas más transformadoras. Madrid: OXFAM-Intermón.

Levin, S. (2013) El género en las políticas públicas: ¿una opción o una obligación? *Cátedra Paralela*, N.º 10.

Navarro, F. (2016) La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina. Series Asuntos de Género Nro. 139. CEPAL- Cooperación española.

Pautassi, L.; Giacometti, C. y Gherardi, N. (2011). Sistema previsional en Argentina y equidad de género Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras. Documentos de Trabajo ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género)

Rofman, R. y Luchetti, L. (2006) Sistema de pensiones en América Latina: Conceptos y mediciones de cobertura. En SP. Discussion paspel N.º 0616. Banco Mundial

UN VIAJE HACIA LA (AUTO)CONSTRUCCIÓN. ANÁLISIS DEL PROGRAMA SOCIAL “ELLAS HACEN” (LA PLATA, 2013-2018)¹

Pilar Álvarez²

En las siguientes páginas profundizamos en el análisis de las estrategias de reproducción social desplegadas por un conjunto de mujeres de sectores vulnerables de la Ciudad de La Plata que participan de un programa social implementado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDSN) desde el año 2013. El objetivo general es analizar los efectos del programa “Ellas Hacen” en las estrategias de reproducción social de sus destinatarias y, de este modo explorar y comprender las prácticas que hacen posible la reproducción de su vida cotidiana en contextos de desigualdad y vulnerabilidad social.

En relación a los objetivos específicos planteamos en primer lugar indagar las problemáticas y dificultades de las mujeres en torno a su reproducción social para dar cuenta de dos aspectos: por un lado, los motivos de su participación y por el otro, las de redes familiares y/o barriales que motivaron la inscripción al programa. En segundo término, analizar la percepción de las participantes en torno a las capacitaciones y talleres que reciben, como así también la apropiación de esas prácticas y saberes para conocer cambios y continuidades en relación a sus trayectorias laborales. Por último, es importante dar cuenta de las redes de relaciones sociales o redes de ayuda creadas y/o fortalecidas a partir de su participación y vinculación en ese espacio de asociación y cooperación entre mujeres.

Partimos de la hipótesis de que el programa “Ellas Hacen” excede la percepción de un ingreso a cambio de una contraprestación laboral en la experiencia de las beneficiarias, debido a que allí se ponen en juego redes de sociabilidad y de ayuda, junto con la apropiación de nuevos saberes.

El desarrollo del trabajo tiene como marco un proceso complejo como es el fenómeno de la pobreza en sus múltiples dimensiones. A continuación haremos un breve recorrido sobre las políticas sociales y la participación de las mujeres, para posteriormente adentrarnos en el enfoque teórico que sustenta la presente investigación: las estrategias de reproducción social.

1. Los resultados completos de la presente ponencia se encuentran disponibles en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1642/te.1642.pdf>

2. Licenciada en Sociología y maestranda en Políticas de Desarrollo por la UNLP.

A través de dicha perspectiva que tiene en cuenta tanto la reproducción material como los aspectos simbólicos de los individuos y de las unidades domésticas, buscamos conocer las prácticas, los mecanismos y procesos que día tras día ponen en juego las mujeres participantes del “Ellas Hacen” para lograr su reproducción y la de sus familias. En palabras de Eguía y Ortale (2007) esta perspectiva “permite comprender la articulación de prácticas tendientes a la reproducción familiar, condicionadas por la situación estructural y configuradas de manera particular de acuerdo con el universo de significaciones de los sujetos. Asimismo, permite detectar tanto carencias como recursos, comprender las relaciones sociales que se establecen, la cooperación y el conflicto en el ámbito doméstico, espacio atravesado por relaciones de poder que condicionan los comportamientos” (2007: 25).

En este sentido y para comprender la articulación de esas prácticas con el contexto general, damos cuenta brevemente de las principales características que las políticas sociales adoptaron en la Argentina y el giro que estas adquirieron bajo los gobiernos kirchneristas. Aquí describimos el surgimiento del programa “Ellas Hacen”, sus propósitos y objetivos como también las particularidades que adopta en la Ciudad de La Plata; desde el desarrollo de las capacitaciones en los talleres de Gambier, pasando por la construcción de viviendas en Romero, sin olvidar las experiencias de formación laboral y educativa realizadas en distintas sedes de La Plata y alrededores. En este punto es importante señalar que con el cambio de gestión en el año 2015 se abre un período de transición en el que la política en general y las políticas sociales en particular sufren una serie de modificaciones, donde la reducción presupuestaria comienza a ganar protagonismo. Justamente el “Ellas Hacen” no es ajeno a esta situación, cuestión que es percibida por las destinatarias y marca un punto de inflexión en su paso por el programa.

Por último, analizamos los efectos del programa social sobre el conjunto de estrategias laborales, alimentarias y de solidaridad, entre otras, que las participantes desarrollan cotidianamente con el propósito de garantizar su reproducción y las de sus familias. Como ya explicitamos, lo haremos desde una perspectiva integral adoptando como instrumento analítico las estrategias de reproducción social que refieren a “la reproducción biológica, material y social desde el plano doméstico en forma articulada con el plano colectivo” (Cariola 1989: 23). Daremos cuenta de ellas en relación a las prácticas, saberes y capacitaciones que reciben las mujeres como así también a los sentidos y las representaciones que le otorgan a su participación en el programa.

A partir de conocer la experiencia de asociación y capacitación, de formación laboral y educativa que han tenido lugar en diferentes sedes, talleres y predios de la Ciudad, analizamos las redes de relaciones sociales que han sido creadas, fortalecidas y potenciadas.

Este último aspecto es visible por dos cuestiones: en principio por la reconfiguración de los objetivos principales del programa bajo el gobierno de Cambiemos, que dieron lugar al cierre de los talleres de Gambier y al abandono del predio de Romero; en segundo lugar, por la desaparición forzada, en el año 2017, de una de las participantes del programa, Johana Ramallo. Consideramos que estos hechos han marcado y aún marcan las vidas de las participantes y su experiencia en el “Ellas Hacen”.

Breves antecedentes sobre las políticas sociales y la participación de las mujeres

El campo de la política social ha sido y es extensamente analizado desde diversas ciencias, debido a que es una temática que se encuentra en actualización y construcción permanente. Diversos estudios proponen incorporar la dimensión de género para analizar las políticas sociales en todas sus fases: concepción, ejecución, evaluación y seguimiento (Abramo, 2005).

Otros trabajos ponen en tensión las lógicas contrapuestas en torno al rol de las mujeres en las políticas sociales y las tensiones existentes entre ser destinatarias de políticas sociales o ciudadanas con derechos (Anzorena, 2015; Paura y Zibecchi, 2013), incorporando en el análisis los impactos que producen las políticas sociales con perspectiva de género tanto a nivel local como en la biografía de las participantes y, por lo tanto, en sus estrategias de reproducción. Así también, diversos trabajos han sido publicados recientemente sobre el programa “Ellas Hacen” (Amaya, 2014; Fernández y Pieruzzini Cid, 2016; Luna, 2014; Pacífico, 2016). Desde el campo de la antropología y a partir de un análisis etnográfico, Pacífico (2016) reflexiona sobre las relaciones y prácticas colectivas llevadas adelante por las participantes junto a representantes estatales. Menciona que las actividades gestadas “más allá del programa” redefinen la participación y el compromiso de las mujeres al construir nuevos vínculos que, cotidianamente, funcionan como redes de ayuda intercambiando consejos, experiencias y situaciones personales. De manera general, la mirada de Abramo (2005) es clara al poner en el centro del debate el lugar que las mujeres desempeñan en tanto jefas de hogar como proveedoras principales y/o exclusivas, con lo cual, su participación es clave en el desarrollo de políticas públicas de empleo y formación para lograr autonomía personal y económica. Esta situación emerge como respuesta a los programas focalizados a jefas de hogar varones, restringiendo el acceso de las mujeres y, por lo tanto, reproduciendo situaciones de desigualdad de oportunidades y aumentando la pobreza. Ahora bien, estas políticas públicas deben tener en cuenta las características y las condiciones en las cuales viven las mujeres, especialmente aquellas que se encuentran en situa-

ciones de pobreza. Por eso, se deben incorporar en las políticas sociales las dimensiones de género para crear igualdad de oportunidades en mujeres y hombres, ya que crecientemente se reconoce que la condición de género es un fuerte determinante de la forma cómo las personas se hacen vulnerables a la situación de pobreza y son o no capaces de superar esa condición. Compartimos la visión de Abramo (2005) en la que resume que son las mujeres quienes enfrentan mayores dificultades debido a una serie de factores que se relacionan con el género; entre ellos:

1) una mayor dificultad de inserción laboral debido a los patrones culturales que desincentivan el trabajo femenino, a las menores oportunidades de formación profesional, a la desigual distribución de las responsabilidades domésticas en el ámbito de la familia y a la ausencia de servicios adecuados de apoyo al cuidado infantil;

2) la persistencia de intensos patrones de segmentación ocupacional en el mercado de trabajo, que limitan la entrada de las mujeres a ocupaciones y funciones más valorizadas social y económicamente

y 3) la persistencia de significativas desigualdades de remuneración (2005: 97). En esta misma línea, Pautassi (2011) aboga por un proceso de transversalización en todos los ámbitos de intervención del Estado a partir de un enfoque de género. Dicha perspectiva “da cuenta de la presencia de una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos, diferenciales a cada uno de los sexos y por ende estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, el cual se ha conformado como una lógica cultural, social, económica y política omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales” (2011:281). La autora expone que la Argentina firmó tratados y reglamentaciones donde acepta integrar la perspectiva de género en sus legislaciones, políticas públicas y normativas. Es decir que la igualdad formal se encuentra garantizada. Pero en la práctica, los resultados son escasos debido a la baja institucionalidad y la falta de voluntad política; muchas veces los avances son promovidos por la lucha de los movimientos de mujeres. Por ende, alcanzar la igualdad material entre mujeres y hombres es todavía un proceso en desarrollo, anclado en aspectos discursivos y escasamente efectivizado en políticas públicas con acciones integrales y transversales que constituyan una revisión de las estructuras de poder existentes, y que a su vez tengan objetivos más amplios que la mera igualdad de oportunidades; es decir que también incluyan medidas destinadas a superar la segmentación ocupacional, como apoyarse en la capacitación y la posibilidad de acceso a oficios no tradicionales y a niveles de supervisión, cuestión que conlleva modificar dimensiones culturales y simbólicas. Sostenemos que los objetivos principales del programa “Ellas Hacen” exceden la percepción de un ingreso a cambio de una contraprestación laboral por parte de las beneficiarias

debido a que allí se ponen en juego redes de sociabilidad y de ayuda, como así también ellas logran apropiarse de un saber específico. Es decir, no solo se tiene en cuenta al capital económico, sino también al simbólico, social y cultural. Como sostiene Goren (2011) les abre un abanico de posibilidades y alternativas en distintos planos de su cotidianidad que, relacionados con la estabilidad alcanzada por la percepción de otro ingreso, ya sea a través de una inserción precaria en el mercado de trabajo o a través de la percepción de otro plan social, da paso a nuevos accesos y demandas. Finalmente, es en esta dirección que nuestra investigación se propone avanzar en la visualización de la temática propuesta, profundizando en los efectos y repercusión en las estrategias de reproducción a partir de un programa social de empleo y capacitación dedicado a mujeres en contextos sociales desfavorables. Nos adentraremos entonces en la configuración de las estrategias laborales, alimentarias y de ayuda analizando específicamente su percepción en las trayectorias de las participantes.

El enfoque de las estrategias de reproducción social

Abordar la problemática de la pobreza y comprender las prácticas que hacen posible la producción y reproducción de la vida cotidiana de los sectores más vulnerables de la sociedad es una temática recurrente en las ciencias sociales latinoamericanas. Desde hace varias décadas se han planteado debates con diferentes posiciones, corrientes y enfoques (Gutiérrez, 2004; Eguía y Ortale, 2007; Cariola, 1989) que han sido utilizados para analizar un fenómeno complejo que requiere de una mirada integral.

A partir de los años '70 y particularmente en los '80 los estudios sobre la pobreza urbana comienzan a concebir a la reproducción social en términos más amplios. Los debates ya no se explicaban desde el cambio social sino que giraban en torno a cómo logran reproducir su existencia ciertas clases, fracciones y grupos sociales a pesar de las restricciones en términos de trabajo, ingreso y consumo que les impone el modelo de desarrollo de las sociedades capitalistas atrasadas (Hinzte, 1987). Es así que al tener en cuenta la perspectiva material y la no material, como los aspectos simbólicos, sociales y culturales entre otros, diversos autores (Argüello, 1981; Gutiérrez, 2004; Eguía y Ortale, 2007; Cariola, 1989) empiezan a plantearse la necesidad de construir a las estrategias de reproducción en tanto herramientas conceptuales que destaquen de manera integral las dimensiones que asume el fenómeno de la pobreza y, además ayude a complejizar el mero análisis cuantitativo. En principio identificamos que los primeros investigadores en acuñar el término fueron Duque y Pastrana en 1973 para analizar las "estrategias de supervivencia" de un conjunto de campesinos en Santiago de Chile. Concretamente hacían referencia a la subsistencia

económica de los pobladores al acentuar el ejercicio de funciones económicas para todos o la mayoría de los miembros constituyentes de las unidades familiares (Argüello, 1981). Con lo cual podemos afirmar que en un comienzo la adopción del término continuó ligado a la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables de la sociedad.

Poco a poco esta definición fue adquiriendo mayor complejidad al sumarse en el análisis dimensiones que, por un lado, no estaban contempladas y que se relacionaban con la reproducción biológica de la unidad o del grupo familiar y, por otra parte, podían ser extendidos a todos los grupos sociales, no solo a los grupos subordinados. Así Torrado (1981) denominó “estrategias familiares de vida” (EFV) a “...las unidades familiares pertenecientes a cada clase o estrato social, en base a las condiciones de vida que se derivan de dicha pertenencia, desarrollan, deliberadamente o no, determinados comportamientos encaminados a asegurar la reproducción material y biológica del grupo (...). Desde este punto de vista, las EFV constituyen un aspecto fundamental de la dinámica de reproducción de las diferentes clases y estratos sociales en una sociedad concreta” (Torrado, 1981: 205).

Es en este mismo camino en el que adoptaremos el enfoque de las estrategias de reproducción social como instrumento analítico “que aborda la reproducción biológica, material y social desde el plano doméstico en forma articulada con el plano colectivo” (Cariola, 1989: 23). Creemos que ese enfoque profundiza ciertos aspectos no abordados al tener en cuenta desde una perspectiva integral otras variables analíticas, incorporando asimismo la visión subjetiva de los actores, cuestión que nos permite dar cuenta de los diversos mecanismos que despliegan los sectores sociales para lograr su reproducción. En coincidencia con Borsotti (1981) pensamos a las estrategias como nexo entre el contexto estructural y las elecciones individuales racionales para contemplar dentro de un mismo marco las dimensiones individuales y colectivas de la vida social.

De acuerdo con Gutiérrez (2007), quien a través de una mirada relacional e integral sostiene que los pobres no están al margen de la sociedad sino que forman parte de ella, ocupando las posiciones dominadas del sistema y, que, por lo tanto, no pueden estudiarse sus estrategias de manera aislada, sino intentando analizar las relaciones que ellas mantienen con los sectores dominantes, es importante construir un concepto de estrategias de reproducción que sea susceptible de ser extendido a todos los grupos sociales y que no se limite a abarcar solo las maneras vivir de los sectores populares. (Gutiérrez, 2007: 51). Dicho término articula las conductas individuales de los agentes o grupos sociales con los determinantes estructurales, permitiendo asimismo, su reconstrucción e interrelación.

Por último nos valemos de los aportes de Eguía y Ortale (2004) quienes definen las estrategias de reproducción “como la trama de prácticas y representaciones puestas en juego

por las unidades domésticas para lograrla” (2004:29). A grandes rasgos podemos distinguir tres tipos de mecanismos que las unidades desarrollan para garantizar su reproducción: las estrategias laborales, las estrategias alimentarias y las estrategias vinculadas con el proceso de salud-enfermedad-atención.

Cada una de ellas incluye una variedad de dimensiones que es necesario explicitar y desagregar a los fines de este estudio, cuestión que evidencia la heterogeneidad de situaciones en las que se vivencia la pobreza. En primer lugar, las autoras definen a las estrategias laborales como “los mecanismos y comportamientos desarrollados por los miembros de las unidades domésticas con el fin de obtener ingresos monetarios para la reproducción, mediante la inserción formal o informal en el mercado de trabajo” (2004: 30). Es importante señalar que las propias características del mercado de trabajo condiciona la participación de los miembros dando lugar a múltiples actividades. En segundo término, las estrategias alimentarias están compuestas por otra serie de cuestiones a las que las familias deben acudir para garantizar su existencia cotidiana. Aquí encontramos nuevas prácticas que incluyen: la participación en programas sociales (percibiendo subsidios monetarios y/o adquiriendo bienes de consumo), las actividades de autoabastecimiento para el autoconsumo y el trabajo doméstico como también los procesos de autoconstrucción de la vivienda. También resaltamos los sistemas o redes de ayuda mutua entre familiares, vecinos y/o amigos. Eguía y Ortale (2004) destacan que este recurso generado sobre la base de la confianza y la reciprocidad permanente se ve fortalecido en momentos de crisis. En tercer y último lugar encontramos a las estrategias vinculadas con el proceso de salud-enfermedad-atención. Este es un aspecto poco explorado y da cuenta de “la percepción y significado asociados a los padecimientos, posibilidades de acceso, así como cuáles son los valores, preferencias y/o significados atribuidos a cada uno de los recursos para la salud” (Weingast, 1999, en Eguía, 2004:35). En pocas palabras, busca centrarse en las representaciones y prácticas que en este caso las mujeres llevan adelante para evitar, acotar o enfrentar la enfermedad.

Por todo lo expuesto hasta aquí y a través del enfoque de las estrategias de reproducción buscamos centrarnos en los comportamientos, las relaciones sociales y los mecanismos desplegados por un grupo de mujeres a partir de su participación en una política social.

Creación y reglamentación del programa “Ellas Hacen”

En los últimos años hemos presenciado un cambio de paradigma desarrollado en el campo de las políticas sociales en comparación con los programas previos de *combate* contra la pobreza característicos de los años 90.

En esta nueva etapa fueron adoptados aunque con ciertas modificaciones, los programas de transferencia de ingresos condicionados (PTC) en tanto “nueva generación” de políticas donde el Estado volvió a ocupar un lugar central en la formulación e implementación de políticas sociales orientadas a mejorar la calidad de vida de vastos sectores de la población que, en su gran mayoría, se encontraban excluidos del mercado de trabajo formal.

En los últimos años en América Latina en general, y en Argentina en particular, los PTC han sido y siguen siendo una herramienta clave de los distintos gobiernos para contener a una importante proporción de la población en situaciones desfavorables. Como sostiene la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011) estos programas han logrado consolidarse en los distintos países de la región y se han difundido como un instrumento privilegiado de la política contra la pobreza. Su estructura básica consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. Estas *condicionalidades* varían de acuerdo a los objetivos del programa, aunque comúnmente se encuentran relacionadas con el cumplimiento del calendario de vacunación y de asistencia escolar, al centrarse principalmente en familias de sectores vulnerables con niños y niñas pequeños. Asimismo, la terminalidad educativa de los adultos, la capacitación y formación constante de los participantes de los programas en también un requisito frecuente. El impacto de las condicionalidades sobre los destinatarios y sus familias es cuestión de actual debate en el campo de las ciencias sociales. En esta misma línea, Goren (2011) sintetiza que “en la práctica han dado lugar a nuevos comportamientos, nuevas planificaciones y nuevas instancias de construcción del bienestar familiar, y también a nuevas maneras de demandar y construir su cotidianeidad” (2011: 11). Con lo cual, pueden pensarse como nuevas estrategias de reproducción social al potenciar y otorgar nuevas herramientas y saberes.

Más adelante Goren (2011) resume que las políticas condicionadas de ingresos se desarrollan para promover derechos y se han asentado históricamente en torno a la inclusión social a través del ingreso al mercado de trabajo formal, ubicando al trabajo como eje central. En este sentido, en el año 2009 el Poder Ejecutivo Nacional creó por decreto dos programas de protección social de gran alcance: por un lado, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por otro, el Programa de Inversión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST), dependientes del MDSN. El primero otorga una prestación monetaria no contributiva a los grupos familiares desocupados o aquellos que se desempeñan en el mercado de trabajo informal, por cada hijo o hija de hasta 18 años. Estas prestaciones se complementaron con el lanzamiento,

dos años más tarde de la “Asignación Universal por Embarazo”, (AUE) para protección social. Por otra parte, el segundo propone que los beneficiarios asociados en cooperativas y articulados con diferentes actores, desarrollen capacidades sociales y ocupacionales, el fomento del espíritu y la recuperación de la dignidad de trabajo, la educación, el cuidado de la salud y el mejoramiento de espacios públicos.³ De esta manera, el programa creaba cooperativas en distintas localidades con el objetivo de llevar adelante obras de mediana y baja complejidad asociadas al mantenimiento de espacios públicos y de infraestructura urbana; limpieza de calles, plazas y parques, iluminación, desagües, etc. De acuerdo con los planes de actividades a realizar en cada distrito, se transferían los fondos para la compra de materiales, herramientas, gastos operativos de los Entes Ejecutores como así también la transferencia monetaria para los y las titulares. En resumen, desde el MDSN dan cuenta que la combinación de herramientas desplegadas desde el Estado Nacional asociadas con la formación, el acompañamiento en los procesos de transformación socio-ocupacional y las transferencias monetarias, conllevan efectos culturales y sociales, de hábitos, construcción de subjetividades e identidades colectivas. Es en este marco y a través del decreto 2176/13 que se crea el programa social “Ellas Hacen”, como parte de una línea específica de acción del PRIST, para la inclusión social y desarrollo de mujeres en situación de extrema vulnerabilidad socio-ocupacional desde una perspectiva de abordaje integral, y articulada con múltiples actores al promover una formación continua con perspectiva de género junto a la capacitación en oficios y cursos bajo la modalidad de cooperativas. Consideramos que el “Ellas Hacen” emerge desde el Estado en tanto estrategia de inserción laboral debido a que es el instrumento central que garantiza la producción y reproducción social de sus destinatarias. En este sentido, destacamos por un lado, que estas políticas que se ponen en desarrollo siguen la lógica, históricamente arraigada, a través de la cual el trabajo es el principio más importante que garantiza la inclusión social. Por otra parte, y específicamente en este programa, se presupone y naturaliza que son las mismas mujeres –madres– las que deben afrontar la reproducción material y el cuidado de sus familias. En relación a las destinatarias el programa está orientado a una población objetivo compuesta exclusivamente por mujeres, conformando un universo heterogéneo de edades y trayectorias educativas y laborales. En este sentido, pueden ser desocupadas, jefas de hogar con hijos discapacitados o con tres o más hijos a cargo y encontrarse en un contex-

3. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014). 1 Informe Ellas Hacen Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/2-1er-informe-antecedentes-creacion-y-1er-etapa.pdf>

to definido como “de alta vulnerabilidad social”; ser víctimas o encontrarse atravesando situaciones de violencia de género; y por último, vivir en barrios o villas de emergencia. Si bien pueden encontrarse similitudes al formar parte de un programa mayor como el “Argentina Trabaja”, el “Ellas Hacen” articula e incluye ciertas herramientas e instrumentos de inclusión social propios del período kirchnerista. Entre ellos, el Monotributo social que garantiza a las destinatarias una obra social y su ingreso al Sistema Previsional, la Asignación Universal por Hijo, la transferencia monetaria a cuenta bancaria con tarjeta magnética acorde a la participación en actividades de los titulares, incentivos por productividad y presentismo, la exigencia de la terminalidad educativa (FINES1/ FINES2/ Alfabetización) con modalidad barrial articulada por el Programa de Ingreso Social con Trabajo; programas de prevención de adicciones conjunta con el Sedronar y promoción de la Salud; programas y líneas de capacitación en oficios conformadas específicamente para ellas. Entre los oficios ofrecidos se encuentran los cursos de plomería orientados a desarrollar habilidades, destrezas y conocimientos para ejecutar obras sanitarias básicas como así también los de albañilería general a partir de un convenio con UOCRA. Ambos cursos proponen la adquisición de prácticas y saberes para mejorar la infraestructura y los servicios básicos en hogares familiares. Por último, cada participante percibe los elementos de seguridad y herramientas necesarios para realizar las tareas correspondientes: ropa de trabajo, cascos y guantes. Cada cooperativa cuenta además con un seguro de vida personal y ante terceros. De esta manera, en una primera etapa se propone que las destinatarias finalicen sus estudios primarios y/o secundarios y puedan capacitarse en diversos oficios para que luego formen parte de una cooperativa y trabajen en el mejoramiento de sus barrios, logrando establecer relaciones sociales más horizontales y llevando a cabo uno de los objetivos del programa que apunta a la construcción de “ciudadanía urbana” en barrios emergentes. En este sentido, desde el MDSN dan cuenta de un *impacto triplemente positivo* al crear nuevos puestos de trabajo, promover el desarrollo de las personas y sus familias y finalmente mejorar la calidad de vida en los barrios, creando inclusión urbana. En paralelo, la formación con perspectiva de género se asienta sobre la Ley 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales. En este contexto, se llevan a cabo cursos, talleres y charlas que articulan constantemente la capacitación y sensibilización en torno a la prevención de la violencia contra las mujeres, propiciando asimismo el tratamiento y la atención integral de las mujeres en torno a grandes dimensiones: derechos y responsabilidades de niñez, familia, género y ciudadanía urbana, oficios relacionados con la construcción y el saneamiento integral urbano, el cooperativismo y la asociatividad

en economía social y solidaria junto con la producción social de infraestructura urbana. La implementación del “Ellas Hacen” continuó la misma lógica de organización del PRIST al enfocarse en una primera etapa en los grandes aglomerados urbanos de la Ciudad de Buenos Aires y 36 distritos de la Provincia de Buenos Aires. Es así como a partir de abril de 2013, la convocatoria para participar del programa consistió en cuatro pasos o fases: la preinscripción en oficinas móviles del MDSN ubicadas en clubes, sociedades de fomento, escuelas y otras sedes locales; posteriormente un análisis, evaluación y ranqueo de las postulantes: la inscripción propiamente dicha y, a continuación, la inclusión efectiva en actividades. En una segunda y tercera etapa, este procedimiento se realizó a lo largo de todo el territorio nacional, cubriendo principalmente las regiones del centro y norte del país.

Para dar cuenta del alcance y la magnitud del programa, los informes oficiales contabilizaron un total de 98.876 participantes en el año inaugural del “Ellas Hacen”. La mayor parte de las mujeres (56,4%) residían en la provincia de Buenos Aires, evidenciando la persistencia de las condiciones de desigualdad y los elevados índices de pobreza en dicho territorio. Al respecto de este deterioro de la situación de los hogares y de las condiciones de vida de la población, Kessler (2014) sostiene que “a sus carencias materiales se les suma una escasa organización política y social, en la medida en que se encuentran alejados y desconectados de los espacios públicos con visibilidad nacional, donde sus voces, demandas o protestas pueden hacerse escuchar. Se configura así un núcleo duro de exclusión que exige políticas dirigidas a las familias, pero además inversiones públicas y privadas en infraestructura” (2014: 205). Dichas carencias materiales dan cuenta de la condición de vulnerabilidad habitacional en la que se encuentran las mujeres titulares del “Ellas Hacen” y sus familias, al vivir en barrios con escasos servicios y condiciones precarias: villas de emergencia, asentamientos o con calles de tierra. Con respecto a la casa donde viven las titulares del programa en la provincia de Buenos Aires, el 69% de las mujeres no son propietarias ni de la vivienda ni del terreno; en la mayoría de los casos es cedida o prestada (71%), alquilada (18%) u ocupada de hecho (6%). En este último caso, casi la mitad de ellas (48%) está construida sobre terrenos fiscales.⁴

En relación a las condiciones de vulnerabilidad socio-ocupacionales disponemos de otros datos relevantes que influyeron a la hora de incluir como actividad obligatoria la terminalidad educativa y las capacitaciones en oficios o áreas de interés socio-comunitarias. En este sentido, el 87,9% de las inscriptas no había completado la escolaridad

4. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Argentina Trabaja. Programa de Ingreso Social con Trabajo Ellas Hacen. Caracterización de las titulares a dos años de inclusión. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-prov-de-Buenos-Aires.pdf>

formal y la mayoría de ellas se encontraba desocupadas, sin empleo formal, mientras que solo algunas desarrollaban actividades esporádicas conformando trayectorias laborales débiles e inestables; como empleadas domésticas o cuidando personas, realizando changas y ventas informales, sin llegar a completar un salario mínimo, vital y móvil. Las mujeres participaban también de actividades culturales y recreativas. Estas salidas programadas eran parte del programa al considerarse de carácter formativo y favorecedoras del desarrollo personal y social. Entre la variedad de excursiones eran frecuentes las visitas a Tecnópolis, la participación en obras de teatro, radios abiertas y talleres con temáticas de interés acordes al programa que propiciaban la reflexión colectiva. Con todo lo dicho hasta aquí, consideramos que el desarrollo de esta política social desde una mirada integral buscaba llegar a contextos sumamente desfavorables para dotar de herramientas, prácticas y saberes a mujeres vulnerables que, desde una perspectiva de género y enmarcada en fomentar los derechos de las mujeres, propiciaba la igualdad y la equidad y se proponía desarrollar capacidades y actitudes. Asimismo, creaba y potenciaba un espacio colectivo de reflexión, contención y acompañamiento al contar con equipos interdisciplinarios de abogados, trabajadores sociales y psicólogos con recursos e información precisa en cada localidad para asesorarlas y asistirles en situaciones particulares de violencia, articulando con los organismos estatales necesarios.

Particularidades de su implementación en La Plata

Nos parece importante resaltar que el desarrollo del programa social bajo estudio adquiere ciertas especificidades en la Ciudad de La Plata que podemos distinguir en torno a tres aspectos claramente visibles.

En principio el “Ellas Hacen” se da a conocer en los territorios y barrios de la Ciudad a partir de la trágica inundación registrada el 2 de abril del año 2013. Este fenómeno natural además de desnudar falencias estructurales en la infraestructura de la ciudad, repercutió grave y profundamente en los sectores más desfavorecidos que, al vivir a la vera de los arroyos, vieron sus condiciones de vida seriamente afectadas. La magnitud de dicho desastre natural implicó que las autoridades estatales en todos los niveles, y principalmente a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), promulgaran una serie de medidas a corto y mediano plazo para ayudar a los damnificados y contrarrestar las consecuencias. Entre ellas destacamos la ayuda económica, al cobrar el doble del monto de la AUH por un lapso de 90 días (una vez realizada la certificación acorde, en este caso el certificado de inundado) y la entrega de agua potable, alimentos, elementos de limpieza y artículos para los hogares.

Así, entre la diversidad de políticas desarrolladas en ese período, encontramos que el punto de inicio del “Ellas Hacen” en su fase de inscripción lo marca una situación traumática para las participantes, al enterarse de la existencia del programa en las oficinas móviles que la ANSES tenía en los diversos centros de recepción y de ayuda desplegadas en los barrios de la ciudad. Es decir que el acercamiento por parte del Estado Nacional hacia los sectores populares para difundir y promover el programa social se articuló y combinó con otros mecanismos de ayuda. Al respecto, una de las entrevistadas resume su acercamiento al “Ellas Hacen” de la siguiente manera:

“Yo entré en el 2013, ¿no? Después de que se inundó la ciudad y fue por casualidad porque realmente había ido al Club <Las Quintas> con el trámite de.. la asignación universal por hijo, y estaban las chicas de Desarrollo Social y me dijeron si me quería anotar y.. yo le dije ¿para qué es? <es para estudiar, me dijeron>.. Ah ¡Genial! Sí le digo, me anoto.. y me anoté.. y.. digo bueno, qué sé yo, si me irán a llamar.. y me llamaron, y ¡entré!” (ENTREVISTADA N.º 4)

En segundo término, consideramos que aquel acontecimiento modificó los objetivos del programa y acrecentó una problemática de largo arrastre como es la emergencia habitacional. Habida cuenta de que la gran mayoría de las participantes y sus familias eran víctimas directas de la inundación, el programa en la Ciudad se resignificó en torno a la construcción de viviendas premoldeadas, implementando un sistema de construcción en semi-seco (armado placas de cemento) en principio para aquellas mujeres que poseían terrenos a su nombre. A partir de 2014, y mediante la firma de convenios entre el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires y el MDSN, fueron cedidas seis hectáreas del predio del Hospital “Alejandro Korn” de Melchor Romero destinadas a la construcción de viviendas para las trabajadoras del programa. Se planificó la construcción de 410 viviendas en las calles 175 y 526, de las cuales un 10% debía ser destinado a pacientes externados de los Servicios de Salud Mental del Hospital.

Es decir que la permanente formación y desempeño en tareas específicas para concretar el objetivo de acceder a la casa propia o mejorar las viviendas habitadas por las participantes se desarrollaba colectivamente: desde producir bloques y paneles, realizar tareas vinculadas a la mejora de la infraestructura, pintura, restauración, conexiones de agua, aberturas, entre otras.

El “Ellas Hacen” en La Plata localizaba las capacitaciones, los talleres y el armado de placas en el predio de Gambier, ubicado en 56 y 135 para posteriormente trabajar en la construcción propiamente dicha en el terreno de Romero, bautizado por las participantes como el “Barrio Ellas Hacen”.

En tercer y último lugar, y con el objetivo de profundizar los lineamientos del programa en La Plata, las salidas vivenciadas durante el comienzo del “Ellas Hacen” buscaban relacionarse con los contenidos vistos, al vincularse con instituciones como AYSA (Aguas y Saneamientos Argentinos) para realizar cursos teórico-prácticos de plomería en Buenos Aires. Estas experiencias quedaron en la memoria colectiva de las participantes que, además de aprender, resaltaban la relación horizontal que entablaban con los capacitadores y que además las unía como grupo humano:

“Claro, bueno nosotros el curso de plomería lo hicimos en Capital (...) Sí, re lindo. Nos llevaban hasta allá, íbamos re temprano, nos llevaban hasta allá.. después los profesores, hasta el día de hoy tengo uno en el Facebook que es re macanudo, los dos... aprendimos un montón, teníamos desayuno, almuerzo y merienda allá. No, re lindo, re lindo, la verdad que sí. Bueno después, con respecto a plomería, algunas, algunas casas hicimos.. algunas eh” (risas). (ENTREVISTADA N.º 2)

Otra de nuestras entrevistadas nos brinda su testimonio y resalta la atención y el trato recibido desde el viaje en el micro, la experiencia de compartir el comedor con los trabajadores de AYSA y la emoción al recibir el certificado de finalización del curso:

“Ese curso fue el mejor, porque viste nos llevaba el chofer, íbamos escuchando música. Fueron cuatro viernes seguidos que pasabas todo el día en Capital; cuando llegábamos íbamos al comedor y nos daban el desayuno, de ahí nos íbamos a aprender. Al mediodía parábamos y otra vez nos daban de comer y seguíamos con los profesores el curso. A la tarde nos daban la merienda y después al micro. El último día no nos queríamos venir, fue la entrega de diplomas y los volvimos locos a los profesores sacándonos fotos, no inundamos AYSA porque ya tenía demasiada agua” (risas) (ENTREVISTADA N.º 1)

En resumen, consideramos que las dimensiones aquí expuestas le otorgaron una importancia particular al programa. Más adelante profundizaremos en estas cuestiones y en otras representaciones y experiencias de las participantes en relación con sus estrategias de reproducción social al especificar sus efectos en las trayectorias laborales, educativas y de sociabilidad de las participantes.

Efectos del programa en las trayectorias laborales y educativas

El recorrido realizado hasta aquí busca servir como apoyo teórico para analizar la multiplicidad de experiencias, sentidos y valoraciones que las mujeres del “Ellas Hacen” ponen en juego para garantizar su reproducción social y la de sus familias.

Consideramos que las estrategias laborales y educativas de las participantes adquieren otra dimensión al incluir nuevas prácticas, concretar metas pendientes como finalizar la escuela secundaria y vivenciar experiencias colectivas que marcan sus trayectorias personales. En este punto creemos que el crecimiento tanto personal como grupal es un aspecto transversal que atraviesa todas las etapas del programa y desarrolla nuevas actitudes personales en las mujeres y grupales al entablarse relaciones de cooperación, amistad y solidaridad. Asimismo dieron lugar a desarrollar nuevas acciones y comportamientos que llevan a visibilizar sus demandas en el ámbito público cuando los objetivos principales del programa se vieron modificados. A continuación y conforme a los fines de la presente ponencia, desarrollaremos los efectos del “Ellas Hacen” en las trayectorias educativas y laborales.

Una asignatura pendiente: finalizar los estudios

Como ya mencionamos uno de los requisitos del programa gira en torno a la alfabetización de las participantes ya sea en los niveles primario y/o secundario para finalizar sus estudios. Analizando los resultados obtenidos a lo largo de nuestra investigación comprobamos que las experiencias de cursada para terminar la escuela han sido un tema recurrente conformando un aspecto de especial importancia en la trayectoria de vida de las mujeres, no solo para quienes efectivamente lo finalizaron sino también para aquellas participantes que ejercían el rol de “referentes educativas”. Ellas cumplían con ciertas tareas especiales vinculadas a cuestiones organizativas como el armado del listado y la toma de asistencia aunque también presenciaban y acompañaban en las diferentes sedes el proceso de aprendizaje de sus compañeras;

“yo fui como una especie de preceptora... todo re bien con las chicas, re re bien, conmigo egresaron unas, la tipa re orgullosa porque <mis chicas> eran” (ENTREVISTADA N.º 2)

Este breve testimonio sintetiza que el compromiso y la participación de las “referentes educativas” consolidaba esos espacios de reunión para apoyarse mutuamente y sentirse parte de los progresos de sus compañeras.

En ambos casos la flexibilidad de la cursada era evidente: se llevaba adelante en dos franjas horarias (aunque dependiendo la cantidad de cursantes, tres) tarde y noche y siempre contemplando las cuestiones de cercanía de los espacios educativos con respecto a los lugares de residencia de las mujeres con la posibilidad de pedir traslados por algún cambio de domicilio. Previamente habíamos comentado que muchas mujeres se inscribieron en el “Ellas Hacen” creyendo que era un programa de estudios. Aunque esta actividad era una

condición obligatoria para garantizar su continuidad, la posibilidad de finalizar la escuela resume sentimientos cargados de emotividad al vivenciar experiencias que *nunca pensaron que iban a realizar*. En este sentido, las expresiones giran en torno al miedo a lo desconocido como así también al anhelo y deseo que muchas de las participantes tenían pendiente. A continuación citamos dos testimonios que clarifican lo dicho hasta aquí:

“al principio tenía mucho miedo, inseguridad, porque pensaba que yo no iba a poder hacerlo, no sé cosas que a uno se le ocurren. Y cuando arranqué no me pareció tan difícil y me encantó. Era algo que yo tenía, era una asignatura pendiente que tenía” (ENTREVISTADA N.º 4)

“cuando terminé de estudiar se me caían las lágrimas porque yo realmente pensaba que nunca más iba a terminar el secundario... vos imaginate que eso me torturaba tanto que tenía sueños repetitivos de que yo me anotaba para estudiar, para finalizar los estudios y de repente venían las vacaciones de invierno y yo tenía que dejar de ir al colegio porque llovía mucho y ya no podía salir para la secundaria, y me iba atrasando, y quería llegar y nunca llegaba y el tiempo pasaba y no me iba a quedar nada en la cabeza, pensaba. Y una vez que lo terminé nunca más tuve ese sueño” (ENTREVISTADA N.º 7)

Consideramos que estas cuestiones resaltan un compromiso que van *más allá del programa* ya que sus experiencias son replicadas en sus ámbitos familiares alentando a sus hijos e hijas a continuar los estudios. En muchas de las entrevistas realizadas resaltamos que la finalización de los estudios secundarios conforma un paso en sus trayectorias educativas que continúa no solo con la permanente formación en los cursos del programa sino que también muchas participantes decidieron inscribirse (y otras harán lo propio este año) en la Universidad Nacional de La Plata alentadas por sus capacitadores: “la capacidad intelectual no tiene edad”. Por un lado encontramos que algunas de ellas se encuentran actualmente cursando la Tecnicatura en Comunicación Popular en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, mientras que otra pudo inscribirse en la Facultad de Arquitectura, a partir del interés vinculado al diseño y construcción de las casas.

Otro aspecto a señalar son las charlas y talleres que tienen lugar dentro del programa abordando principalmente la problemática de la violencia de género. Los equipos de contención integrados por abogados, psicólogos, enfermeras, trabajadores sociales y profesores propiciaban espacios de reflexión grupal un día por semana para prevenir e informar sobre los distintos tipos de violencia y acompañar en caso de ser necesario los pasos a seguir en cuestiones jurídicas.

Semana tras semana este espacio era reconfigurado al volverse un ámbito de refugio, escucha, atención y acompañamiento donde muchas de las participantes al verse contenidas y respetadas, volcaban sus historias y experiencias vividas e invitaban a la reflexión individual y colectiva: “nos salvábamos unas a otras”. Sin embargo, otro tanto elegía el silencio y el llanto para posteriormente lograr cambios profundos y desarraigar ciertos comportamientos y prácticas internalizadas: “el programa me sacó de eso”.

Las clases por tanto adoptaban la forma de debates y charlas que daban lugar al intercambio permanente. Por otra parte, la presencia y la atención de los profesionales fue destacada por la mayoría de nuestras entrevistadas:

“se trabajaba la cuestión de la educación, la importancia de componerse como sujeto de derecho frente a la sociedad, desde una mirada crítica y se empezaban a plantear las situaciones de violencia de género. Empezaban a caer esas situaciones porque cuando se empezaba a plantear qué reconocemos como violencia, empezaba uno a desnaturalizar un montón de prácticas que por ahí a nosotros nos resultaban o estábamos tan adentro que nos resultaban normales” (ENTREVISTADA N.º 3)

Una vez que esas experiencias eran compartidas promovían en el grupo las ganas de ayudar y animar a sus compañeras a seguir adelante, a valorizarse a sí mismas y liberarse de situaciones muchas veces críticas encontrando canales de comunicación y ayuda dentro del programa.

Por último otro de los mecanismos utilizados desde el “Ellas Hacen” para promover ámbitos de sociabilidad y solidaridad entre las participantes eran las diferentes salidas pactadas con fines educativos a Tecnópolis, aunque también se encuentran otras de carácter más reflexivo vinculadas a visitar (y conocer por primera vez) el teatro para presenciar obras y talleres de títeres. Las visitas a Tecnópolis tuvieron como objetivo principal conocer (junto a sus hijos e hijas) la muestra de arte, ciencia, tecnología e industria. Las participantes dan cuenta de la organización y la expectativa puesta en dicho paseo, las idas y vueltas en el micro y las viandas otorgadas, y en particular la posibilidad de compartirlo con sus hijos y generar otro tipo de encuentros entre ellas. La segunda en cambio consistía en presenciar representaciones sobre la violencia de género y el encierro psicológico:

“en esa salida se liberaba todavía más todo porque era como un escenario y nosotras como en un mismo lugar de encuentro más allá de las placas y contando esas micro-historias que eran el ADN del programa” (ENTREVISTADA N.º 3)

Por fuera del “Ellas Hacen” encontramos que las reuniones informales entre las compañeras eran frecuentes y constantes: juntadas los fines de semana, festejos de cumplea-

ños y la inauguración de sus casas. Observamos así cómo los vínculos traspasaron las capacitaciones y espacios de formación para devenir en relaciones de amistad que conforman y fortalecen las redes sociales y de contactos de las participantes en sus estrategias de reproducción al ser un mecanismo de ayuda mutua en diversas situaciones como el acompañamiento en la realización de trámites, el hospedaje en sus viviendas, el cuidado de sus hijos e hijas como así también el intercambio de alimentos, ropa y préstamos de dinero, entre otras cuestiones.

Los efectos en las trayectorias laborales

Anteriormente señalamos la importancia y el lugar central que las estrategias laborales ocupan en las estrategias de reproducción debido a que es el mecanismo principal mediante el cual las personas y las familias obtienen ingresos económicos ya sea a través de la inserción formal o informal en el mercado de trabajo y de esta manera lograr organizarse en diversos planos. Al respecto Beccaria resume que “el trabajo es más que una fuente de recursos económicos: constituye el ámbito de socialización por excelencia de las personas, el que organiza su cotidianeidad y la de sus hogares, y les garantiza un lugar en esta sociedad” (2001:10). Consideramos que el “Ellas Hacen” se corresponde con dichos atributos al emerger desde el Estado Nacional en principio como estrategia de inserción laboral al afirmar que el trabajo garantiza la inclusión social. A continuación analizaremos las trayectorias laborales de las participantes previas a su ingreso al programa para poder dar cuenta de su situación a partir de su experiencia de aprendizaje. Veremos cómo los conocimientos adquiridos vinculados a la construcción de viviendas y la diversidad de cursos realizados constituyen nuevos efectos en las trayectorias laborales individuales de las destinatarias al poder complementarlo en sus actividades y asimismo indagar sobre los sentidos y las valoraciones referidos al proceso de resignificación y apropiación de los elementos de trabajo, desde la ropa y el casco hasta elementos simbólicos de gran valor afectivo como el plano de las casas. Un aspecto característico en las trayectorias laborales de nuestras entrevistadas son las constantes entradas y salidas del mundo del trabajo (en empleos informales) por las responsabilidades del cuidado y crianza de sus hijos e hijas que recaen casi exclusivamente sobre ellas. Este marco da cuenta de una serie de cuestiones, en primer lugar la inestabilidad y debilidad evidente en las trayectorias laborales de las mujeres de sectores populares al atravesar períodos de incertidumbre respecto a la duración del empleo y los bajos ingresos percibidos. En segundo término es la precariedad reflejada en las largas jornadas laborales y la ausencia de beneficios sociales, cobertura de salud, jubilación y otros derechos. A lo largo de nuestro trabajo pudimos registrar tres grupos de mujeres: por un lado las

participantes que nunca habían trabajado por fuera del ámbito doméstico; por otra parte, aquellas que no se encontraban trabajando al momento de ingresar al programa aunque sus experiencias en empleos informales se vinculaban con la preparación de alimentos para vender en los alrededores del barrio, el reparto de diarios, ayudante de cocina, comercio y trabajos asociados al mantenimiento de jardines junto con el marido; por último, algunas mujeres combinaban sus empleos “primarios” con la participación y formación en el “Ellas Hacen”; aquellos giran en torno al empleo doméstico en casas particulares, el cuidado de niños y el sector servicios. Al respecto una entrevistada nos comparte su rutina:

“Trabajé siempre en el lado de comercio, trabajé en supermercados, panaderías... es más trabajando en Gambier trabajaba. Entraba a las 4 de la mañana a la panadería, salía a las 12, a la 1 entraba en Gambier porque me había pasado a la tarde por eso, porque había conseguido ese trabajo y volvía a las 5 de la tarde a mi casa, y casi no los veía a mis hijos. Estuve mucho tiempo trabajando así” (ENTREVISTADA N.º 2)

Observamos cómo el programa constituye una estrategia laboral vital para garantizar la reproducción de las mujeres y sus familias. El desarrollo del proceso de formación y capacitación en la construcción y en los cursos vinculados a oficios tales como plomería, herrería y electricidad otorga la posibilidad de indagar cómo se llevan adelante dichas experiencias de aprendizaje. La realización de placas se lleva a cabo en los talleres de Gambier junto a un equipo de trabajo conformado por arquitectos, estudiantes y profesores integrantes de la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo provenientes de Florencio Varela. Las primeras viviendas desarrolladas funcionaron como prueba piloto y fueron realizadas en distintos puntos de la Ciudad. Altos de San Lorenzo, Olmos y Los Hornos son algunas de las localidades donde se encuentran las casas realizadas por las participantes. Una vez perfeccionadas en sus tareas que incluían la limpieza del terreno, el arreglo y la preparación de los materiales necesarios para realizar la base, la estructura y las paredes de la casa, trasladaban las placas hechas para finalizar el proceso con las aberturas, pisos y el sistema de electricidad y agua potable. Ya hemos señalado que el proceso de construcción y entrega de las viviendas en una primera etapa fue para las mujeres que residían en terrenos a su nombre o podían ser cedidos por familiares. En este punto el asesoramiento en cuestiones jurídicas también estaba contemplado en el equipo de profesionales que trabajaban en el programa para garantizar la correcta documentación de los terrenos y agilizar los trámites pertinentes. Posteriormente con la adquisición del predio de Romero la construcción de viviendas se amplió considerablemente habida cuenta de la vulnerabilidad en cuestiones habitacionales padecidas por las participantes. De esta forma las mujeres devienen “albañilas” de sus propias viviendas con las herra-

mientas de trabajo necesarias para desarrollar tales funciones. En este sentido uno de los rasgos que se hizo presente en los testimonios ha sido la vestimenta utilizada que implicó desnaturalizar ciertos conceptos y olvidar la mirada ajena para dar lugar a la construcción de nuevas prácticas que dan cuenta de un fuerte sentido de pertenencia con el programa. Los elementos de trabajo como la ropa, los borcegos, el casco, la faja y los guantes y también los planos de las viviendas junto con fotos de las experiencias vividas en el programa forman parte de los recuerdos que muchas de ellas aún conservan y comparten en los grupos que tienen en las redes sociales provocando sentimientos de emoción y nostalgia, dando a entender que el tiempo transcurrido durante los inicios del programa fue el más significativo para ellas. Para clarificar lo dicho hasta aquí nos valdremos de los siguientes testimonios:

“el uniforme era la camisa marrón de overol, el pantalón, los borcegos y un buzo azul que decía Desarrollo Social, y lo tengo todo, los guantes, el casco. Pero el casco por ejemplo era blanco cuando estábamos allá en construcción y después el amarillo que es del curso de electricidad” (ENTREVISTADA N.º 2)

“cuando nos dieron la ropa de trabajo algunas de mis compañeras tenían vergüenza y se lo ponían recién en la obra, pero a mí, yo me empecé a sentir tan digna de poder estar trabajando y estar haciendo algo que jamás me imaginé que iba a hacer, que a mí no me daba vergüenza salir con la ropa de trabajo. Así me iba a la parada del colectivo y ya las miradas, ¿viste? Pero a mí no me importaba porque sentía que era mi ropa, me identificaba” (ENTREVISTADA N.º 7)

“yo tengo guardados los planos, no los tenían todas. Éramos pocas las que los teníamos y yo me los fotocopí todo y me los guardé, y los tengo ahí para saber cómo iba cada placa porque había que tener todo estudiado” (ENTREVISTADA N.º 2)

Para finalizar este análisis y dimensionar los efectos del programa en relación a las estrategias laborales de las mujeres encontramos que los cursos de capacitación en oficios junto a los ofrecidos en áreas de salud y educación les permitieron complementar, reforzar y ampliar sus trayectorias. Para nombrar solo algunos encontramos la formación en cuidador domiciliario de adultos mayores, mucama para hospital, primeros auxilios y reanimación cardíaco-pulmonar, mientras que referido al área de educación registramos que los cursos de alfabetización digital, informática, cocinero para comedor escolar y auxiliares fueron los más convocantes. Por ejemplo, una de las mujeres que trabaja como niñera realizó el curso de cuidador domiciliario y para aplicar lo aprendido comenzó a cuidar adultos mayores. Asimismo otra de nuestras entrevistadas hizo lo propio al poner en práctica dichos conocimientos para cui-

dar a sus propios familiares. Asimismo encontramos una participante que siempre trabajó en casas de familia y orgullosa nos brinda su testimonio de cómo ese desempeño dio lugar a nuevas interacciones y recomendaciones para continuar realizando su trabajo, generando de esta manera nuevas estrategias y redes de ayuda mutua.

“de albañila si trabajé. Sí, feliz. Pegué cerámicos a full porque hice una terraza.

¿y cómo surgió eso?

Y en el trabajo mismo, donde yo trabajo en las casas de familia viste a veces se les despegaba un azulejo o un cerámico o se les rompe parte de la pared, y yo preparo la mezcla y se lo hago. O les pinto el quincho. Me dicen <bueno, no contratamos a otro, seguimos con vos, te pagamos extra aparte de lo que vos trabajas y lo haces vos> Y les gusta lo que hago y a veces me recomiendan a las amigas” (ENTREVISTADA N.º 5)

Comentarios finales

A lo largo de este trabajo nos propusimos tomar como referencia el desarrollo del programa social “Ellas Hacen”. No obstante, nuestro interés no radicó en señalar sus fortalezas o debilidades como tampoco indagar y problematizar sus impactos en función de los objetivos propuestos ni de los cambios de gestión recientemente ocurridos.

Más bien nos hemos centrado en recuperar la mirada de un conjunto de participantes con el objetivo principal de reconstruir su paso por el programa y analizar los efectos del mismo sobre sus experiencias cotidianas desde el enfoque de las estrategias de reproducción social. Desde esta perspectiva y articulado al contexto estructural, hemos podido acceder a un universo de significados, prácticas, sentidos y valoraciones que las mismas destinatarias depositaron a partir de su experiencia de participación y asociación al poder dar cuenta de las relaciones y vínculos creados en dicho marco.

Desde la perspectiva teórica desarrollada hemos podido comprobar nuestra hipótesis acerca del desarrollo y funcionamiento del programa en las estrategias de reproducción de las mujeres bajo estudio. Entre la multiplicidad de factores en juego destacamos que su participación no se encuentra vinculada linealmente al ingreso económico sino que resaltan el espacio del programa como generador de encuentros:

“en este programa hay contención, vas a poder estudiar y hacer lo que te gusta. Terminás de estudiar y culminás con una etapa pero empezás otra. Y en ese abanico de oportunidades, vos ya estás como más capacitada para elegir, y ya no vas a elegir por plata, ya tenés que elegir porque te apasiona lo que querés hacer” (ENTREVISTADA N.º 7)

Al invitar a la asociación colectiva, reflexión y debate continuo desde una perspectiva de género, la participación en el programa fue favoreciendo la creación de redes de sociabilidad, de amistad y de ayuda, materializados en lazos y en encuentros que actualmente perduran: *“mis compañeras son mi vida, a partir de ellas yo volví a nacer...”*, sintetiza una entrevistada.

Asimismo resaltamos los efectos del programa en sus trayectorias personales, educativas y laborales, aspectos que se encuentran interrelacionados. En principio no podemos dejar de mencionar los cambios en la personalidad de las participantes. Entre las actitudes más destacadas encontramos que, previo a su paso por el “Ellas Hacen”, se reconocían como tímidas, sumisas, calladas y con dificultades para socializar y tener amigas: *“me cambió el carácter, soy más humana”*. A partir del encuentro diario en capacitaciones y sumado al fomento permanente de lazos y espacios de encuentro, las participantes pudieron desarrollar herramientas para disminuir la vergüenza y ganar seguridad y confianza en sí mismas.

De ello se desprenden las cuestiones referidas a los aspectos educativos: el tener la posibilidad de finalizar los estudios primarios y/o secundarios en ese mismo ámbito del programa, junto a sus compañeras, da cuenta de la importancia depositada en la formación, refiriéndose a ello como una “asignatura pendiente” y que debido a inseguridades personales no los completaban. Los recuerdos de las clases, el rol ejercido por quienes ya habían completado la escuela y su constante acompañamiento materializado en certificados, diplomas y fotos son recuerdos que las participantes guardan y muestran con orgullo a sus hijos, hijas y familiares como ejemplo de superación. En lo referente a las trayectorias laborales, las participantes destacaron la variedad de oportunidades ofrecidas en relación a los cursos y capacitaciones. Asimismo, el apropiarse de saberes vinculados a la construcción y también al cuidado de adultos mayores les otorgó los conocimientos necesarios para, en muchos casos, vincularlos y readaptarlos a sus trayectorias laborales actuales caracterizadas por la precariedad y la informalidad. En este sentido, podemos observar cómo a pesar de tratarse de un programa social con perspectiva de género, en su interior permanecen ciertos aspectos que refuerzan el lugar de mujer/madre asociado al cuidado.

En resumen, nos valemos del análisis de una de nuestras entrevistadas que sintetiza que el programa *“nos marcó desde lo bueno y lo malo”*: son valoradas positivamente las capacitaciones, la posibilidad de articular con el FINES para finalizar los estudios y los saberes puestos en práctica. De manera negativa califican el desfinanciamiento del “Ellas Hacen”, la desarticulación y la fragmentación de gran parte de ellas como grupo, sumado a la desaparición de una de sus compañeras desde el año 2017.

Consideramos que la preocupación respecto a la situación que muchas de sus compañeras se encuentran actualmente atravesando se ve reflejada en la solidaridad que expresan, en la permanente búsqueda de redes de ayuda y contactos que contrarresten dicha situación de emergencia habitacional y en el fuerte deseo y anhelo de recuperar los objetivos primarios del programa: la construcción de sus viviendas en el Barrio “Ellas Hacen” de Romero.

Fuentes citadas

Abramo, L. (2005) Incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo. Experiencias y desafíos. En Revista de Trabajo. Recuperado de http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2005n01_revistaDeTrabajo/2005n01_a06_IAbramo.pdf

Álvarez, P. (2018) Un viaje hacia la (auto) construcción: Análisis del programa social “Ellas Hacen” (La Plata, 2013-2018) (Tesis de grado). -Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Licenciada en Sociología. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1642/te.1642.pdf>

Anzorena, C. (2015) ¿Qué implica la protección social para las mujeres? Un análisis feminista de las políticas sociales y de igualdad en Argentina. *OXÍMORA Revista Internacional de Ética y Política*, p. 99-118.

Amaya, P.; Bonicatto, M.; Iparraguirre, M. y Hallak, Z. (2014) Evaluar programas sociales para consolidar la inclusión social. En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP

Arguello, O. (1981) Estrategias de supervivencia: un concepto en busca de su contenido. *Demografía y Economía*, Vol. XV, N.º 2 (46), México.

Beccaria, L. (2001) *Empleo e integración social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Borsotti, C. (1981) La organización social de la reproducción de los agentes sociales. Las unidades familiares y sus estrategias. *Cuadernos del CENEP*, N.º 3, Buenos Aires.

Cariola, C. y colaboradores (1989) *Crisis, sobrevivencia y sector informal*. Venezuela: Nueva Sociedad, ILDIS-CENDES.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2011) *Programas de Transferencia Condicionadas: Balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27854>

Eguía, A. y Ortale S. (2004) *Reproducción social y pobreza urbana. Cuestiones de Sociología, Revista de Estudios Sociales*, N.º 2, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP.

Eguía, A. y Ortale S. (2007) *Los significados de la pobreza*. Biblos: Buenos Aires.

Fernández, M. y Pieruzinni Cid, S. (2016) "Ellas Hacen": análisis de una política pública desde una perspectiva de género. II Jornadas de género y diversidad sexual: ampliación de derechos: proyecciones y nuevos desafíos. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57070/Documento_completo.pdf?sequence=1

Goren, N. (2011a) La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas? 10.º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, ASET, 2008.

Goren, N. (2011b) Entre la autonomía y la dependencia. Interpelando las políticas de empleo desde una perspectiva de género. *Revista Sociologías*, UFRGS, Brasil.

Gutiérrez, A. (2004a) *Pobre, como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreira.

Gutiérrez, A. (2004b) La reproducción en la pobreza (¿y de la pobreza): el enfoque desde la perspectiva de las estrategias familiares. *Cuestiones de Sociología, Revista de Estudios Sociales*, N.º 2, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Cs. de la Educación de la UNLP.

Gutiérrez, A. (2007) Herramientas teórico-metodológicas para un análisis relacional para los estudios de pobreza. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, (35)

Hintze, S. (1987) *La reproducción de los sectores populares: estrategias y reivindicaciones*. Buenos Aires: Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.

Kessler, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Luna, N. (2014) De sujetos ideales a sujetos reales: reflexiones sobre el programa "Ellas Hacen". En IX Jornadas de investigación, docencia, extensión y ejercicio profesional: "Transformaciones sociales, políticas públicas y conflictos emergentes en la sociedad argentina contemporánea". Facultad de Trabajo Social, UNLP.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014) 1 Informe Ellas Hacen Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/2.-1er-informe-antecedentes-creacion-y-1er-etapa.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Argentina Trabaja. Programa de Ingreso Social con Trabajo Ellas Hacen. Caracterización de las titulares a dos años de inclusión. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-prov.-de-Buenos-Aires.pdf>

Paura, V. y Zibecchi, C. (2013) La perspectiva de género y el estudio interdisciplinar de los programas sociales: Un recorrido por las vías de investigación. III Jornadas del Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Género. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.3399/ev.3399.pdf.

Pacífico, F. (2016) *Más allá del programa. Políticas estatales, mujeres y vida cotidiana en el Gran Buenos Aires*. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Recuperado de: <http://antropologia.filo.uba.ar/sites/antropologia.filo.uba.ar/files/documentos/Pac%C3%ADfico%20-%20Tesis.pdf>

Pautassi, L. (2011) La igualdad en espera: el enfoque de género. *Lecciones y Ensayos* (89), p 279-298.

Torrado, S. (1981) Sobre el concepto de estrategias familiares de vida. *Demografía y economía*, Vol. XV, (2).

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD Y EL ROL DEL CONOCIMIENTO EN SU DISEÑO. EL CASO DEL PROGRAMA REMEDIAR (2002-2010)¹

Patricia Domench²

El presente trabajo se basa en la investigación que desarrollé para mi tesis de doctorado y algunos estudios posteriores a la misma. En ellos analicé las bases y el desarrollo de políticas de salud en un marco de post-crisis, para reconocer y estudiar los diferentes elementos que están allí presentes (conocimientos movilizados, capacidades de actores involucrados, el papel de los organismos internacionales, las tensiones entre diferentes niveles de actuación –nacional, provincial y municipal–, las alianzas entre diversos actores, etc.). Para ello, estudié como caso al Programa Remediare (en adelante, PR) en el período 2002-2010 en la Argentina.

Tal elección se justifica porque este Programa considera la aplicación o existencia de componentes y acciones relacionadas con la atención y la promoción de la salud, directa o indirectamente, por la relevancia de las problemáticas a atender, el grado de afianzamiento en las acciones de gobierno, tomando en cuenta la continuidad y la trayectoria de ambos.

Este trabajo tiene como punto de partida algunos interrogantes que actuaron como ejes de análisis: ¿cuáles son los actores involucrados y cómo se relacionan? ¿Qué redes constituyen? ¿Cuáles son los recursos de los que disponen los actores involucrados? ¿Qué recursos se movilizan entre los actores involucrados? ¿Cómo se da el intercambio de recursos? ¿Cómo se construye el conocimiento? ¿Quién usa ese conocimiento? ¿Cómo impacta la movilización de los recursos en la formulación de políticas? ¿Cómo se usan los recursos en el proceso de políticas públicas? ¿Cómo incide la relación entre actores y recursos en la implementación de políticas? ¿Cómo se organiza el intercambio de recursos dentro de la red de políticas públicas?

Para responderlos, se ha fijado un objetivo general y una serie de objetivos específicos.

1. Basado en mi tesis de doctorado: Domench, Patricia, (2014), "Políticas de salud en la emergencia 2002-2007: Movilización de conocimientos, actores y recursos en el Programa Remediare y en Municipios saludables", Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

2. Doctora en Ciencias Sociales, magister en Administración Pública y especialista en Gestión y Planificación en Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires y licenciada en Ciencias Política por la Universidad de Rosario. Es también docente investigadora y secretaria de investigación y vinculación tecnológica e institucional de la UNDAV.

El objetivo general es estudiar las relaciones entre la gestión y la movilización de recursos y la formulación e implementación correspondiente al proceso de políticas públicas de salud en Argentina durante el período de 2002 a 2010, en particular el Programa Remediar. También se han planteado una serie de objetivos específicos. El primero de ellos supone definir y caracterizar los distintos tipos de recursos que se vinculan con la formulación de políticas públicas de salud. El segundo objetivo es identificar los distintos tipos de prácticas de los actores involucrados en la generación y utilización de conocimiento dentro del proceso de políticas públicas de salud considerando los casos seleccionados. Por último, el tercer objetivo se propone dar cuenta de las múltiples relaciones que se observan entre los diversos tipos de recursos, los actores involucrados y las políticas públicas de salud formuladas, a partir del caso seleccionado.

La política pública de salud adquirió un carácter diferente desde 2002, momento a partir del cual se enmarcó en el accionar de un Estado que dejó atrás años de achicamiento y falta de presencia en la sociedad y cambió su rol por el de un Estado interventor, con penetración social. Esta característica se hace evidente en el PR donde es posible visualizar al Estado como el actor que ejerció rectoría y orientó las estrategias y las acciones que fueron configurando la política pública. Ahora bien, tal como señala Lindblom (1991), existen alianzas, relaciones e intereses de los distintos actores que ejercen influencias y le otorgan especificidad y contenido al proceso de la política.

Es posible formular algunos supuestos. En el período 2002-2010, esta presencia del Estado se materializa en su papel como actor que construye e implementa la política, opacando así la participación de los restantes actores.

Los cambios que se advierten en el papel ejercido por el Estado y en las políticas públicas responden a factores concurrentes, es decir, no existe *solo* la decisión política, sino que esta aparece como el resultado de las condiciones sociales y políticas imperantes. El gobierno de ese período colocó al Estado en un rol más activo respecto de la sociedad, pero también los diversos actores de la sociedad, con sus intereses y recursos específicos, dieron lugar a cierta interacción que posibilitó estrategias y acciones diversas.

Existe una disponibilidad y movilización de recursos que adquieren una forma diferente según los actores y según los vínculos que se establezcan entre ellos.

La dotación de recursos de cada uno de los actores de una política pública, así como su producción, gestión y explotación más o menos continuada, su combinación e incluso su intercambio pueden tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados y efectos de una política pública determinada. De la cantidad de recursos que posea cada actor y

de la manera en que los utilice depende que se tengan en cuenta sus intereses y valores al momento de generar dichas políticas (Subirats y otros, 2008).

Es posible sugerir entonces que los apoyos políticos y las alianzas fueron centrales para llevar adelante tanto el programa como la estrategia que aquí se analizan. En otras palabras, dado el contexto sociopolítico existente en 2002, marcado por una situación de crisis y ruptura de lazos sociales, con actores que, mucho más que en otros momentos de la vida social, bregaban por sus propios intereses, los apoyos políticos y las alianzas fueron dos de los recursos que más relevancia tuvieron en la formulación e implementación de estos programas, pues facilitaron la interacción y la sinergia necesarias.

Otro de los recursos relevantes fue el conocimiento. Desde la identificación del problema que debía ser atendido, hasta el desarrollo de mecanismos y de organización, este se constituyó en una herramienta que al gobierno le resultó fundamental. El conocimiento, los referentes expertos y la capacidad de gestión permitieron llevar adelante el PR, en el marco de la política de salud que se perfilaba, y que partía, como ya fue señalado, de un Estado que comenzó a ejercer una mayor intervención en la sociedad.

Programa Remediar

Este programa se diseñó e implementó desde el Ministerio de Salud en 2002, bajo la gestión del ministro Dr. Ginés González García, para dar respuesta a la emergencia sanitaria y para garantizar el acceso de la población social y económicamente vulnerable a medicamentos esenciales de uso ambulatorio que atendieran la mayoría de los motivos de consulta. Por esto es que se implementaría en el primer nivel de atención de la salud.

En ese momento, el Dr. Federico Tobar era jefe de Gabinete del Ministerio de Salud, y luego pasó a la Coordinación del Programa. Tobar y el ministro Ginés González García habían compartido previamente experiencias en el estudio y gestión de la salud en la Fundación ISALUD (Maceira, 2005). Este tipo de organizaciones, como la fundación mencionada, tiene que ver con una nueva modalidad en la producción de conocimientos. Actualmente, “tanto las autoridades públicas como los partidos políticos elaboran sus programas y toman sus decisiones a través de la mediación de expertos en distintas materias, la mayor parte de la veces ajenos al aparato público tradicional” (Gárate, 2007). Este autor explica que “se ha producido un paulatino desplazamiento ideológico desde el Estado, los partidos políticos y las universidades, hacia nuevos espacios de reflexión y generación de ideas, los cuales reciben el nombre de Centros de Estudio, Fundaciones o simplemente *Think Tanks*” (Gárate, 2007).

A partir de la década de 1980 comienza a aparecer en la mayor parte de los países occidentales este nuevo tipo de organizaciones, que han sido creadas siguiendo los modelos

norteamericano e inglés. Estas agrupaciones elaboran un tipo de conocimiento práctico orientado y enfocado a definir o influir sobre las políticas públicas del Estado. No se trata de un conocimiento teórico propio de la academia y de las universidades, sino de un tipo de subproducto experto dirigido a quienes toman las decisiones y cuyo objetivo es su aplicabilidad en el terreno práctico. Las temáticas de trabajo de estas agrupaciones son variadas, pero siempre relacionadas con asuntos públicos de alta repercusión social y/o mediática, como por ejemplo: educación, salud, pensiones, vivienda, delincuencia, energía, privatizaciones, planificación urbana, defensa, cultura (Gárate, 2007).

El equipo de trabajo que se conformó en dicho Programa, en general, provenía de la Fundación Isalud, a la cual podemos considerar un *think tank* dado que producía conocimientos relacionados con la salud con la finalidad de desarrollar su gestión y aplicación. En ese espacio institucional compartido, como fue la Fundación, este grupo de profesionales y especialistas realizaban entrenamientos y prácticas vinculadas a la formulación e implementación de programas en distintos temas de salud. De allí que contaran con capacidades y conocimientos específicos para gestionar áreas u organismos dedicados a la salud.

La creación del programa, como mencioné anteriormente, respondió a los efectos de la crisis sobre el mercado de medicamentos y al incremento del gasto de bolsillo de las familias, en relación con la drástica reducción de ingresos de los hogares. En el contexto de la crisis política y socioeconómica, que involucró el desmoronamiento del régimen cambiario, se alentó una vez más el aumento del precio de medicamentos. El exceso de demanda sobre el sector público y un severo deterioro del acceso a la salud eran consecuencias previsible. Los laboratorios comenzaron a incrementar sus precios de forma cada vez más acelerada y lo hicieron por encima del incremento de los costos (Tobar, 2004).

Los objetivos que se consideraron en la formulación del Programa Remediar fueron los siguientes:

- » Asegurar a la población sin cobertura de salud y en situación de pobreza el acceso a medicamentos esenciales.
- » Fortalecer un modelo de atención primaria y promover políticas saludables con gestión participativa.
- » Jerarquizar los Centro de Atención Primaria de la Salud (CAPS) fortaleciendo redes de Atención Primaria de la Salud (APS).
- » Complementar la Política Nacional de Medicamentos (PNM) en la promoción del acceso y utilización de los medicamentos por su nombre genérico.
- » Promover el uso racional de medicamentos.

El Programa Remediar se convirtió en una herramienta central para llevar adelante el Plan Federal de Salud. Para alcanzar sus objetivos implementó un modelo de gestión de política pública basado en el flujo de información entre el nivel ejecutor (CAPS), el nivel intermedio (jurisdicciones provinciales y municipales) y el nivel central. Este flujo estaba integrado en un complejo sistema de información que articulaba actores (ministerio, operador logístico, personal de CAPS) y procesos clave (provisión, indicación, prescripción, almacenamiento), diseñado con el objetivo de tomar decisiones de gestión de mediano y corto plazo y de sustentar las decisiones políticas de largo alcance (Ministerio de Salud, Programa Remediar, 2002).

El Programa Remediar se integra a la Política Nacional de Medicamentos (PNM) en los aspectos referidos a la promoción del acceso, el uso del nombre genérico y la promoción del Uso Racional de los Medicamentos (URM). Este Programa se constituyó en una herramienta valiosa de política, no solo desde una perspectiva de diseño, sino también desde la mirada de la gestión sanitaria, porque vinculó diferentes actores y niveles jurisdiccionales de gobierno y, por otro lado, desarrolló mecanismos e instrumentos para conocer y disponer de mayor información acerca de la salud de la población.

Actores y recursos en el Programa Remediar

Al reconocer y caracterizar el comportamiento de los actores desde sus intereses y posibilidades de interacción en el proceso que dio lugar al diseño e implementación del Programa Remediar, pueden explicarse posicionamientos que favorecieron u obstaculizaron el desarrollo de las acciones. Los actores fueron analizados, al decir de Lindblom (1991), “en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización” del Programa Remediar.

Es importante considerar los diversos recursos que dispusieron los actores en la interacción con los demás. Se trata de una variable relevante al momento de establecer vínculos, porque mediante ellos los actores realizan intercambios que van configurando una política pública determinada, en este caso, la de salud a través del Programa Remediar.

El recurso más relevante para facilitar la formulación del programa y su posterior implementación es el de *las alianzas políticas y estratégicas*. Podemos identificarlas en la relación del gobierno nacional con los organismos internacionales, dos actores que disponían de la capacidad de aliarse estratégicamente.

Otro recurso fue el *económico*, centrado en la disponibilidad de fondos para llevar adelante acciones, en este caso, relacionadas con la política de medicamentos. Sin ellos, el programa no se podría desarrollar. El gobierno nacional dispuso de este recurso a partir de los fondos correspondientes al PROAPS (Programa de Atención Primaria de la Salud), rene-

gociados ante el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) que, como ya fuera planteado, marcó condiciones en las acciones a desarrollar.

Otro de los recursos es la *información* o los *recursos según la competencia*. Estos recursos son escasos y se reparten en forma muy desigual entre cada uno de los actores que conforman una política pública. Los recursos según la competencia son saberes que se pueden tener en relación con elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver. Se trata, por tanto, de una especie de “materia prima” de una política pública, que proporciona fundamentos esenciales en lo que sería la fase de toma de decisiones (Subirats et al., 2008).

Es necesario vincular a los actores involucrados y relacionarlos con el conocimiento utilizado y movilizado que les da competencia en determinado campo. En general pueden distinguirse, en el desarrollo de este programa, dos *tipos* de conocimiento o, por lo menos, conocimientos con características diferentes. Por un lado, el conocimiento de las ciencias de la salud y, por el otro, el conocimiento de gestión.

El conocimiento en las ciencias de la salud es específico y propio de expertos, profesionales y técnicos que se dedican a este campo, ya sea desde la investigación o desde la aplicación de tales conocimientos. Por lo tanto, su uso es acotado a un tema o problema vinculado, en este caso, a la salud de la población.

En cambio, en lo que hace al conocimiento de gestión, podemos decir que se relaciona con el *hacer*, es decir, vincular recursos disponibles con problemas y necesidades que deben ser atendidos. Es un campo más amplio y, de algún modo, en él se incluyen cuestiones específicas como la salud, la educación, las cuestiones sociales, etc. Desde esta perspectiva podemos decir que el decisor/gestor utiliza un conocimiento más práctico. El eje de la gestión del PR se centraba en la administración de los recursos y en el desarrollo de una operatoria adecuada para que la entrega de medicamentos se hiciera efectiva. Era un aspecto fundamental, en el que se verá luego que en la implementación se empiezan a generar tal vez las mayores dificultades.

En el caso de las universidades, estas hicieron importantes aportes en capacitación para médicos a través del dictado del curso Uso Racional de los Medicamentos y en la revisión de currículos en carreras de medicina, para orientar la formación de los médicos hacia un enfoque más comunitario.

Pero el aporte que pudieron haber realizado las universidades en términos de conocimiento experto y técnico fue interpelado por otros actores, como los farmacéuticos, que diferían en los tipos de medicamentos a entregar; o entre los propios médicos de los CAPS, que entendían que si solo se consideraba el aspecto técnico del medicamento se estaba

obviando el sentido social de la intervención desde una concepción más amplia. Es decir, era necesario considerar también las características socioeconómicas de la población a atender y sus problemáticas en lo referido a salud para entregar los medicamentos que fueran necesarios.

También la Organización Panamericana de la Salud (OPS) realizó un aporte en conocimientos técnicos para la selección de los medicamentos, además de la cooperación ya mencionada respecto de elaboración de listados de medicamentos, revisión de licitaciones y asesoramiento en general. Este organismo cooperó con el Ministerio de Salud en la elaboración del listado de medicamentos, la especificación de productos, la cuantificación de las necesidades, la revisión de las licitaciones, material bibliográfico, listas comparativas de precios del mercado internacional y asesoramiento en procesos de compras y embarque.

En general, el conocimiento para la atención de la salud del que disponían los médicos predominaba en la interrelación de los diferentes actores. El profesional farmacéutico, con un conocimiento más específico, no tuvo una participación importante, si bien eran los más capacitados para prescribir o entregar medicamentos en los CAPS. Es decir, en las diferentes opiniones de integrantes del Programa se percibe que no era *indispensable* su presencia. Desde el Ministerio se pretendía fortalecer el conocimiento para la atención de la salud en otro sentido. Es decir, mediante las capacitaciones, la articulación con otros programas del Ministerio –como el de Médicos Comunitarios, por ejemplo– y la reforma de currículos en carreras de medicina, las autoridades buscaron que dicho conocimiento tuviera una orientación mayor hacia un enfoque comunitario, es decir, que los médicos de los CAPS reconocieran problemáticas de salud relacionándolas con el contexto; si bien este interés no aparece reflejado en la información relevada a los responsables de estos efectos, quienes, por el contrario, han manifestado, ya sea en forma directa o indirecta, cierta carencia en ese sentido. Por otro lado, la población que acudía a los CAPS tenía características sociales y culturales que variaban a lo largo de todo el país y en los diferentes barrios y que, al consultar a los agentes de salud, podían actuar como limitantes en la comunicación. Los profesionales y empleados de los CAPS se encontraban entonces con demandas que no siempre eran fáciles de interpretar. Es decir, no era lo mismo un CAPS del conurbano bonaerense que uno de una localidad de Córdoba o de otra provincia; estas características sociales y culturales tenían un gran peso en la relación que el beneficiario-paciente establecía con el responsable del CAPS. Por ejemplo, en el conurbano bonaerense reside población proveniente de distintos países, sobre todo de los limítrofes o de la región de América del Sur: Paraguay, Bolivia, Perú, que entiende y percibe de manera diferente los problemas de salud porque en sus lugares de origen las enfermedades eran otras o porque

el concepto de “estar enfermo” tenía que ver con otras características. Estas situaciones exigen una preparación particular para los agentes de salud, de allí que no sean válidas las capacitaciones estandarizadas.

El recurso *organización*, también llamado “recursos relacionales” o “interactivos”, es posible reconocerlo en el Programa Remediar a partir de la estructura y articulaciones que fue desarrollando, y que tuvo características más generales durante la formulación, que luego se fueron precisando y especificando durante la implementación. Como dicho Programa nace en la órbita del Ministerio de Salud, las autoridades y el equipo que lo diseñaron consideraron cierta estructura organizativa del propio Ministerio como una base de apoyo, si bien se fueron introduciendo y elaborando recursos propios que le permitieron tener una dinámica y una operatividad particular. Dichos recursos interactivos e instrumentos también fueron pensados de acuerdo con los distintos vínculos e interacciones que el Programa sostendría con diferentes organismos y actores: BID, Ministerio de Salud, Universidades, empresas farmacéuticas, CAPS, ONG. Aquí haré referencia a instrumentos de gestión y/o administración diseñados específicamente. Por ejemplo, el reglamento operativo o el manual de procedimientos, herramientas que facilitarían el funcionamiento y la interacción con otras áreas del Ministerio, con los CAPS y con la población beneficiaria. También, en interacción con las universidades que facilitaron conocimiento y apoyo pedagógico, se diseñaron manuales de capacitación en servicio, en uso racional de medicamentos, codificación de enfermedades.

Dentro de este tipo de recursos además podemos considerar aquellos relacionados con la comunicación y la difusión, tales como material de capacitación, folletería, página *web*. Fue el propio Programa el que se ocupó de estos diseños.

Pero, a su vez, otros actores involucrados disponían de estos recursos relacionales o interactivos: COFESA, Cáritas, Cruz Roja, las empresas farmacéuticas, que permitían llevar adelante las acciones relacionadas con el Programa Remediar.

Las *infraestructuras* o los *recursos patrimoniales* en el Programa Remediar se refieren a la capacidad que poseen los actores públicos para administrar directamente un servicio o para imponer de manera más o menos directa limitaciones a su uso, y en ellos se incluye, también, la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten a los actores del sistema político-administrativo. Como ejemplo de la existencia de este recurso en el Programa Remediar, puedo decir que ambas implicancias, la de administrar y la de comunicar, se manifiestan en la red de CAPS, que admite la distribución de los medicamentos y el contacto con la población. A su vez existían representantes provinciales del Programa ante la Nación y representantes regionales y municipales que hacían de nexo con el represen-

tante provincial. Estas representaciones y desarrollo de operatoria exigían infraestructura y bienes para su funcionamiento: edificios y equipamiento diseminados en todo el país.

El apoyo político o los recursos de mayoría están relacionados con el consenso. Es un recurso del que los actores pueden o no disponer, según su situación particular. La ausencia de consenso provoca la aparición de conflictos y bloqueos. Disponer de este tipo de recursos de apoyo aporta un capital de legitimación suplementario que no lo proporciona por sí solo el sufragio democrático representativo. Puede incluso hacer de contrapeso o reformar la legitimidad democrática del Estado en los procesos concretos de intervención pública.

El consenso entre los actores político-administrativos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo respecto de las modalidades de producción y los contenidos y resultados del proceso de implementación se fue convirtiendo en un recurso primordial para toda política pública. Se requiere un consenso mínimo y continuado para poder implementar razonable y eficientemente esas políticas (Subirats y otros, 2008).

El PR tuvo amplio apoyo en sus inicios durante la formulación, aunque se generaron algunos conflictos en relación con la compra de los medicamentos. En realidad, como ya mostramos, se utilizaron genéricos que podían ser elaborados en el país, pero como había licitaciones internacionales, los laboratorios del exterior también podían participar. Esto provocó ciertas críticas por parte de las cámaras empresarias relacionadas con los laboratorios, dado que se incrementaba la competencia y había una normativa de compras diferente. En los comienzos de la implementación, sobre todo, el vínculo con estos actores, cámaras empresarias y laboratorios se perfiló como un conflicto que amenazaba el desarrollo del programa. Por las negociaciones realizadas entre estos actores y el gobierno, las diferencias se fueron atenuando y, por lo tanto, también los efectos conflictivos.

Los recursos y su implicancia en el vínculo entre actores políticos y sociales

Es relevante analizar la manera en que han interactuado los actores políticos y sociales involucrados en el proceso de diseño e implementación del Programa Remediar para comprender algunos aspectos esenciales de la acción política que generó e impulsó a este programa.

La dotación de recursos de los diferentes actores de una política pública, así como su producción, gestión, explotación (más o menos continuada), su combinación e incluso su intercambio pueden tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados y los efectos de dicha política (Subirats y otros, 2008).

Durante la formulación del PR, hubo una fuerte movilización de recursos entre los actores involucrados, que marcó y definió sus características. Hubo mucha circulación de conocimientos, ya fueran técnico-científicos como de gestión.

En las interrelaciones planteadas entre los actores gubernamentales, internacionales y no gubernamentales se produjo el intercambio de recursos e información, ya fuera formal o informal, así como cierta intermediación de intereses, que hicieron que se constituyeran redes entre ellos, que permitieron generar la interacción y la formulación del programa, primero, y luego su implementación.

Algunos actores acompañaron durante todo el proceso, como el Estado, las universidades, los CAPS; mientras que por un lapso menor participaron Cáritas, la Cruz Roja, la CAI (Comisión Asesora Intersectorial). Tampoco existía relación entre todos los actores involucrados. Pueden identificarse interrelaciones entre el Ministerio de Salud, el BID y la OPS; luego, entre las universidades, el MSN y los CAPS; y, por otro lado, entre la CAI, la Cruz Roja y Cáritas con los CAPS.

Un aspecto que limitaba la constitución de una red es que no todos los actores compartían un mismo objetivo. En el caso de las EF (Empresas Farmacéuticas), se proponían vender medicamentos; los organismos internacionales buscaban ejecutar préstamos y controlar técnicamente algunos componentes del programa. Si bien en un punto estos objetivos tenían cierta convergencia, porque tenían relación con lo que necesitaba el PR, eran objetivos particulares de cada actor que, en la medida en que se complementaran, contribuirían a acercar y entregar medicamentos a la población, en particular la más vulnerable.

Es importante reconocer que en el vínculo y en las redes constituidas entre los actores prevalecían algunos recursos, tales como el conocimiento, la capacidad de gestión y los recursos relacionales, las alianzas políticas y estratégicas, lo económico-financiero y el apoyo político.

En la etapa de formulación, tuvieron mayor participación los recursos relacionados con los apoyos políticos y de alianzas, así como el conocimiento y lo económico, mientras que en la implementación siguieron siendo importantes lo político y lo económico fundamentalmente, pero prevalecieron la capacidad de gestión y lo relacional e interactivo, dado que son recursos muy necesarios para la ejecución de una política.

Lo cierto es que no tiene demasiado sentido hacer referencia a los tipos de recursos si no se los vincula con los actores, que son quienes los producen, gestionan, movilizan e intercambian.

Si se analiza tanto la etapa de formulación como la de implementación del Programa Remediar durante el período 2002-2010, puede reconocerse que el actor que dispuso,

gestionó y movilizó más recursos fue el Ministerio de Salud, con características políticas, administrativas, infraestructurales, organizacionales. Tales recursos los podemos definir como instrumentales, relacionales y con pocas posibilidades de facilitar o impulsar por sí mismos una política pública. Es decir, para que esto ocurra es necesario –como sucedió con el Programa Remediar– que haya intercambio de recursos entre actores, que se complementen con los que, en este caso, disponía el Ministerio de Salud. De allí que fue tan importante que las universidades y OPS aportaran conocimiento experto que lograra movilizar y generar cambios en los decisores del Programa Remediar, pero también, y fundamentalmente, en los agentes de salud y equipos de aquellas organizaciones que implementarían el Programa, como los CAPS.

Otros actores al igual que la CAI en su momento, conformada a su vez por otros –como la Cruz Roja y Cáritas, aunque solo en un momento posterior– aportaron recursos relacionales y de organización, sobre todo de control y supervisión, ya que eran los representantes *de la sociedad* que garantizaban con su presencia la transparencia en el funcionamiento del PR.

Al comienzo del programa, el BID desempeñó un rol destacado aportando recursos económicos. Este aporte, sin embargo, no fue todo lo beneficioso que podría haberse esperado. No solo implicaba acrecentar la deuda externa de la Argentina, sino que condicionaba las decisiones del gobierno, puesto que, a la vez que entregaba recursos, el BID exigía que se cumplieran ciertos requisitos. Algunos de ellos eran, por ejemplo, identificar a la población beneficiaria de determinada forma, trabajar con organizaciones de la sociedad civil, etc. Así lo expresan algunos integrantes del programa en la información relevada.

Algunos temas a destacar en lo que respecta al conocimiento y el Programa Remediar

Un aspecto que tal vez sin haber sido un conflicto manifiesto genera dudas es la diferencia y falta de compatibilidad del conocimiento experto en relación con el conocimiento de la gestión o *el hacer*. Destaco este tema porque, en un comienzo, la Coordinación del Programa Remediar y el propio Ministerio de Salud fomentaron y alcanzaron un interesante intercambio con las universidades, y algunos integrantes del Programa consideraron a este momento como una época dorada. Pero en la formulación existieron algunas diferencias referidas al enfoque con el que las universidades pensaban en los fármacos, a diferencia de lo que pretendía el gobierno. Es decir, para este el medicamento no debía ser pensado solo desde lo farmacológico, sino puesto en contexto con las problemáticas y condiciones sociales de la población. De algún modo, estas discrepancias hacían a la gestión, es decir, al *cómo* llegar a la gente para solucionarle el problema, más que en la entrega de medica-

mentos *per se*. Ya en la implementación, las universidades fundamentalmente brindaron capacitaciones para el Uso Racional de Medicamentos, es decir, tuvieron una participación acotada. En esta relación gobierno-universidades, sin embargo, hubo logros. Uno de ellos fue la participación de las casas de estudio en la modificación de los currículos para la formación en carreras de medicina. De esta manera, la disciplina se orientó más hacia lo sociocomunitario, en un vínculo que acercaba el conocimiento profesional a las demandas y necesidades reales de la sociedad.

Una consideración particular merecen los Centros de Atención Primaria de la Salud como espacios institucionales y territoriales que fueron protagonistas en la ejecución pero acerca de los cuales no se desprende, en la información relevada, que hayan participado en la formulación del Programa, tal vez porque la selección de estos fue parte del diseño, pero en muchos casos eran unidades sanitarias ya existentes que manejaban información sobre la población que atendían, y no se da a conocer en el relevamiento que esta haya sido utilizada como insumo para dicho diseño. Por el contrario, dicha información fue proporcionada, por una evaluación realizada a una muestra de CAPS desde el SIEMPRO, programa de seguimiento y evaluación de proyectos sociales financiado también por el BID. Es probable que haya habido aquí otro condicionamiento de este organismo por el cual se *estandarizaron* de algún modo las características de la población a atender.

Ya para la etapa de implementación merecen una reflexión algunos aspectos que están relacionados también con los CAPS. Uno de ellos más vinculado a la operatoria y a la organización y administración de los medicamentos. Un problema que aparece como recurrente en la información recabada es la falta de medicamentos, o la escasa pertinencia del tipo de fármaco entregado con los problemas de la población a atender, si bien estas fallas no aparecen de manera homogénea, y allí donde ocurren son situaciones difíciles de revertir. Dentro del mismo tema de administración y coordinación aparece la cuestión del vencimiento de los fármacos y la falta de articulación entre centros para hacer intercambio de medicamentos, dado que algunos recibían mayor cantidad de lo necesario para determinadas enfermedades. En ambas cuestiones destacadas existiría un déficit en la atención a la población que asiste a estos centros.

Esta falta o inadecuación de los medicamentos disponibles en los CAPS nos remite a la constitución de los botiquines que, como mencioné anteriormente, tenían una composición determinada en cuanto tipo de vademécum y las dosis correspondientes, lo que es central para dar cuenta de los conocimientos utilizados y el modelado del programa. Cómo se definió esta composición, o quiénes participaron de ella, son cuestiones que no están totalmente claras. Desde el programa afirman que hubo consultas a los diferentes CAPS

y que se hacían ajustes pero, sobre todo en un comienzo, es probable que los técnicos tuvieran una fuerte influencia en estas definiciones, y no puedo reconocer una retroalimentación en este sentido a partir de la información disponible. Además, era poco real definir un tipo de botiquín para todo el país. Luego se fueron realizando ajustes en estos temas por parte del PR.

Una reflexión final

El Programa Remediar fue una acción relevante dentro de la política pública de salud en el período 2002-2010, no solo por atender la problemática social del acceso a medicamentos de la población vulnerable en una situación de crisis, sino también porque representa una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad.

Este programa quebró un paradigma en el que prevalecían las reglas del mercado y en el cual el Estado ejercía un rol secundario. Al desarrollar un rol más activo y con mayor capacidad de intervención, dicho Estado pudo dar respuesta inmediata a una problemática que se hacía más aguda por las dificultades socioeconómicas existentes, y realizó para ello un gran despliegue de recursos de conocimientos, humanos, económicos, políticos y de infraestructura a lo largo de todo el territorio nacional al instalar bases locales en los CAPS.

Así el Estado dio cuenta de una importante capacidad de intervención y de acción, que se valora más si se recuerda el proceso que este actor público había atravesado, por el cual se vio afectado negativamente en cuanto a sus posibilidades de resolución de demandas sociales existentes.

Fuentes citadas

Abal Medina, J. M. (h) (2006) Crisis y recomposición del Estado. *Revista argentina de sociología*, Vol. 4, N.º 7.

Aguilar Villanueva, L. (1993) *La Hechura de las Políticas*. México: Porrúa. <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20hechura%20de%20las%20politicas.pdf>; 2007 <http://www.intercodex.com/libros/la-hechura-de-las-politicas-publicas/9789688429907/>

Aguilar Villanueva, L. (1996) *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

Domench, P. (2014) "Políticas de salud en la emergencia 2002-2007: Movilización de conocimientos, actores y recursos en el Programa Remediar y en Municipios saludables", Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Domench, P. (2017) *El Estado de la Salud*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Gárate, M. (2007) Think Tanks y Centros de Estudio. Los nuevos mecanismos de influencia política en el Chile post-autoritario, Coloquio Internacional GRESCH: "¿Chile de país modelado a país modelo?" (Santiago, 5 y 6 de septiembre 2007) - Coloquio realizado en la Biblioteca de Santiago de Chile.

González García, G.; De La Puente, C. y Tarragona, S. (2005) *Medicamentos, salud, política y economía*. Buenos Aires: Isalud.

González García, G. y Tobar, F. (2004) *Salud para los argentinos*. Buenos Aires. Isalud.

Lindblom, C. (1991) *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: INAP.

Maceira, D. y otros (2005) *Análisis del programa Remediar*. Buenos Aires. CEDES.

Ministerio de Salud de la Nación (2012) Programa Remediar + Redes.

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

LA MIRADA ESTATAL SOBRE LAS JUVENTUDES EN ARGENTINA (2014-2015). EL CASO DEL PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES DE ARGENTINA (PROG.R.ES.AR.)

Micaela Zangara¹

Este trabajo tiene como objetivo presentar algunos ejes de estudio abordados en la tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, denominada “La mirada estatal sobre las juventudes en Argentina (2014-2015). El caso del Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina” (en adelante PROG.R.ES.AR.). Hemos trabajado sobre el período de implementación de esta política pública y proponemos, a partir de esto, reflexionar acerca de la acción estatal en relación a los jóvenes y su inclusión en la agenda argentina a través del PROG.R.ES.AR.

Para esta investigación se utilizaron, por un lado, entrevistas semiestructuradas recogiendo relatos de diversos actores (gestores y expertos académicos) abordadas desde una perspectiva cualitativa; y, por el otro, un análisis documental que incluye normativas y documentos oficiales, entre otros artículos de relevancia. Para finalizar, destacamos algunos hallazgos vinculados al PROG.R.ES.AR., cuestiones en torno a su implementación y objetivos que aún quedan pendientes. Asimismo, realizamos una breve descripción de la situación que atravesó el funcionamiento del programa, luego del cambio de Gobierno en 2015 hasta 2018.

A partir de 2003 Argentina se vio atravesada por transformaciones del modelo de desarrollo y un contexto de reordenamientos de la agenda estatal producidos a nivel socioeconómico, político y cultural. Según García Delgado (2015), esto implicaba otro rol del Estado, más activo y presente en lo económico: desendeudamiento con retenciones, regulación, planificación y apuesta a la industrialización. Fue la etapa comprendida por las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Durante ese período, niños y jóvenes fueron eje de diferentes políticas y acciones concretas de Gobierno, como es el caso de PROG.R.ES.AR.

1. Licenciada en Comunicación Social por la UNLP y magíster en Políticas Públicas para el desarrollo con inclusión social por FLACSO, sede Argentina. Se desempeñó como investigadora de la CIC, como docente en la UNLP y la UTN. Actualmente, es asesora en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

En esta investigación empleamos el término “juventudes”, en plural, para dar cuenta de la heterogeneidad y diversidad de trayectorias de vida de los y las jóvenes, aspecto central a tener en cuenta en el diseño e implementación de las políticas públicas destinadas a estos actores. En la actualidad, no es posible referirse a “la juventud” como un colectivo homogéneo, sino que hay “juventudes” asociadas con diversas situaciones socioeconómicas, pautas de consumo diferencial y con trayectorias personales y familiares heterogéneas (Repetto y Díaz Langou, 2014).

En esta investigación trabajamos bajo la perspectiva relacional de Oszlak y O'Donnell (1984), teniendo en cuenta la acción estatal en un momento histórico, en un contexto determinado y en constante interacción con los diferentes organismos vinculados. Siguiendo a estos autores, examinamos por un lado la cuestión (los jóvenes), la agenda y la estructura social, además de los relatos de los entrevistados y los documentos disponibles.

Para analizar a través de una metodología de trabajo cualitativa las entrevistas realizadas a gestores y expertos académicos, algunos de ellos vinculados directa o indirectamente a la ejecución del PROG.R.ES.AR., se desarrollaron para la investigación de tesis dos grandes categorías: una referida a la dimensión del “Trabajo interinstitucional” y otra a los “Jóvenes incluidos”.

Particularmente, lo que se plantea es discutir la intervención del Estado Nacional para lograr la inclusión educativa y laboral de los jóvenes del país en el período 2014-2015, aportando al debate sobre la acción estatal para ampliar derechos y profundizarlos, con foco en el eje de la inclusión educativa, laboral y social de los jóvenes. El recorte temporal utilizado responde a que el PROG.R.ES.AR fue implementado por el Gobierno Nacional en enero de 2014, con el Decreto (PE) N.º 84/2014, con lo cual entendemos que –como vamos a reflexionar acerca de su implementación– para tal fin es necesario seleccionar dos años (2014-2015), debido a que se realizaron distintas modificaciones en el Programa².

En relación al encuadre político de surgimiento de este Programa, su implementación se da en el último año del segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. En este contexto, tuvo lugar un debate público –fundamentalmente mediático– sobre los “jóvenes ni-ni”, expresión con la que se hacía referencia a las franjas juveniles que ni estudiaban ni trabajaban.

Este trabajo retoma fuentes primarias derivadas del Proyecto de Investigación “Políticas públicas y jóvenes. Apuestas, balances e interrogantes de cara al futuro” (2014-2017),

2. En 2014 el monto de la prestación era de \$900. Se pagaba el 80% (\$720) a partir de la inscripción y se retenía un 20% (\$180) todos los meses hasta que el beneficiario presentara el certificado de escolaridad con el Formulario PS 2.68 en ANSES, que se podía presentar de manera *online*.

dirigido por la Dra. Analía Otero, orientado a estudiar la situación, estado y alcances de las políticas destinadas al sector poblacional joven en Argentina.

Como hemos dicho, de modo complementario se utilizaron fuentes secundarias de información con el objeto de indagar en los relatos de actores clave como gestores y académicos vinculados a la temática elegida, y se aplicaron entrevistas semiestructuradas a una muestra no representativa e intencional. Este material relevado se circunscribe a diez entrevistas realizadas en el primer semestre de 2016. En cuanto al proceso de análisis, nuestro estudio se guió por una estrategia analítica reflexiva y profundizó específicamente en puntos comunes y divergencias sobre los relatos de los actores. Para esto, como técnica se diseñó un cuadro FODA con las siguientes columnas: fortalezas (aspectos positivos), oportunidades (observaciones, aspectos novedosos), debilidades (aspectos negativos, obstáculos) y amenazas (cuestiones que faltan). Como hilo conductor se buscó trazar posiciones respecto del esquema de protecciones sociales, del programa y su implementación. Por otro lado, se analizaron normativas y documentos oficiales generados en relación al programa en su etapa de lanzamiento e implementación, asumida como fuentes secundarias. Estas fuentes son el decreto 84/2014, la resolución de ANSES 51/2014, el decreto (PE) 505/2015 y el decreto (PE) N.º 90/2018.

Sobre el PROG.R.ES.AR.

El PROG.R.ES.AR. es parte de un camino iniciado en Argentina con la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal que se extendió a las mujeres embarazadas, políticas que consolidaron un sistema de seguridad social que reconoce al sujeto de derecho, desde la gestación hasta los 24 años. Esta política se articula con un conjunto de otras acciones a favor de la infancia, la adolescencia y la juventud y presenta importantes retos de articulación, a la vez que expresa distancia con una mirada que ve como una “amenaza” o intenta “controlar” a los jóvenes. Tampoco se trata de una asistencia pasiva, sino que, por el contrario, busca ampliar sus oportunidades, proyectarlos, potenciar sus capacidades y abrirles paso como agentes del cambio (Mazzola, 2012, 2014).

Este nuevo paradigma de protección social se fue delineando progresivamente a partir de 2003 con la implementación de distintos programas generadores de derechos desde el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), así como desde otros organismos del Estado (Di Giovambattista, 2014).

En las líneas siguientes analizamos los principales rasgos del PROG.R.ES.AR según las normativas vigentes. El Gobierno Nacional puso en funcionamiento el PROG.R.ES.AR a través del decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 84/2014 (BO 27/01/2014). Desde sus comienzos, en 2014, el programa fue concebido como un derecho que tienen aquellos jóvenes entre 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen un salario menor al mínimo vital y móvil (y su grupo familiar posee iguales condiciones) a iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo. Además, brindaba asistencia para la formación profesional, orientación e intermediación laboral a través del Ministerio de Trabajo, y para el cuidado de los hijos a cargo, a través del Ministerio de Desarrollo Social.

El aporte económico era financiado desde el tesoro nacional. Según el artículo n° 5 del Decreto, consistía en una transferencia de ingreso mensual, de la cual el 80% era percibido de manera directa y el 20% restante conforme los jóvenes acreditaran –mediante una certificación expedida por el establecimiento educativo o centro de salud correspondiente– que se encuentran estudiando o realizando una formación laboral, que están inscriptos en el plan de salud SUMAR³ y que cumplen con los controles médicos.

El objetivo del Programa al comienzo de su implementación era alcanzar a 1,5 millones de jóvenes, es decir, al 30% de los 4 millones de jóvenes de 18 a 24 años de Argentina. Dependía de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), y se había creado un comité ejecutivo integrado por diversos organismos de la Administración Pública Nacional con competencias en la materia. Al año de haberse creado el Programa se decidió ampliar sus alcances. En 2015 bajo el decreto (PE) 505/2015 (BO 08/04/2015) se anunció un aumento en la cuota, que pasó de 600 a 900 pesos, se redujeron los requisitos para acceder al programa, se incrementó el número de becas universitarias, y llegaron a 65 mil. También se elevó el techo de ingresos familiares y se definió que los jóvenes padres y madres de 18 a 24 años y los hijos/as de las empleadas de casas particulares, sea cual fuere su condición económica, pudieran acceder al programa.

Por otra parte, se simplificó la presentación de los certificados necesarios para obtener el beneficio. El grupo familiar tendría que contar con ingresos mensuales tres veces menores al Salario Mínimo, Vital y Móvil. El objetivo explícito era el de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitieran capacitar a los jóvenes.

Por sus características, el diseño de este programa pone de manifiesto la existencia de una problemática central respecto a la posición marginal de los jóvenes en el mercado

3. El Programa Sumar brinda asistencia sanitaria en todo el territorio nacional a embarazadas, niños y adolescentes hasta 19 años, mujeres y varones hasta los 64 años, sin cobertura social.

laboral y reconoce la persistencia de la desocupación y la informalidad en la dinámica laboral del contexto local que también es característica del mapa regional de las juventudes (Gontero y Weller, 2015).

El componente educativo sigue girando fundamentalmente sobre el sistema educativo formal con un formato tradicional. Los jóvenes pueden inscribirse en todos los niveles educativos habilitados por la Ley de Educación Nacional N° 26.206: primario, secundario, terciario, universitario, centros habilitados para el Plan Fines del Ministerio de Educación, Bachilleratos Populares y Centros de Formación Profesional registrados ante el Ministerio de Educación.

El programa presenta aspectos que le otorgan cierta singularidad: ofrece un apoyo que si bien sigue estando centrado en los mismos ejes que otras políticas, educación-trabajo, permite cierta flexibilidad, por ejemplo, abarca la terminalidad de los distintos tramos educativos (primario, secundario, terciario, universitario) e incluye distintas instituciones educativas avaladas por el Ministerio de Educación, etc.

Aunque como aspecto controversial puede señalarse que no incorpora ni plantea espacios para otro tipo de inquietudes artísticas, musicales y deportivas como vía posible de llegada a los jóvenes.

En cuanto al aspecto laboral, el Programa contempla la asistencia a cursos de formación profesional, orientación e intermediación laboral incluyendo aquellos cursos de orientación e introducción al mundo del trabajo brindados por la Oficina y Gerencia de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

Como otros componentes, ofrece una red de tutores y estrategias de cuidado infantil para aquellos jóvenes a cargo del cuidado de niños. Esta cuestión constituye un elemento no considerado en otros programas de promoción de la educación y el trabajo dirigidos a las juventudes. Se contemplan espacios y dispositivos que permitan que las/los jóvenes madres/ padres accedan al cuidado de sus niños mientras ellas /ellos estudian o participan de las actividades admitidas por el programa. Este aspecto constituye un reconocimiento de un sector clave entre los sectores jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad social: las jóvenes madres.

Con la creación del PROG.R.ES.AR. y el marco institucional que brinda, las juventudes fueron incluidas en la agenda política y se extendieron sus derechos a la formación hasta los 24 años –previamente, hasta los 17–, con el objetivo de que iniciaran o completaran sus estudios y formación para el trabajo en cualquier nivel educativo. Hay que mencionar también que existió un proyecto de ley para la Promoción de las Juventudes que tenía por objeto, además de generar un marco normativo integral que estableciera los derechos de los jóvenes, institucionalizar el piso de derechos en materia de juventudes garantizando

su promoción en un marco jurídico integral. El objetivo principal era establecer por Ley el PROG.R.ES.AR y garantizar su movilidad, esto es, que el valor monetario de la prestación fuera actualizado según los índices de movilidad del Sistema de Asignaciones Familiares y Jubilaciones. En la actualidad, dentro de la Ley Movilidad no está establecido que se aumente el monto que perciben quienes reciben el PROG.R.ES.AR., por lo tanto, cualquier variación depende de manera directa de una decisión del ejecutivo.

Para analizar los datos recabados durante el trabajo de campo, se proponen en esta investigación dos grandes categorías de análisis: una que refiere a la dimensión del “Trabajo interinstitucional” y otra a los “Jóvenes Incluidos”. La primera categoría hace referencia a las instituciones y/u organismos públicos que componen y dan funcionamiento al Programa, sus pujas y controversias frente al trabajo de articulación. La segunda, hace foco específicamente en los jóvenes como sujetos destinatarios del PROG.R.ES.AR. y pone de relieve las miradas y las segmentaciones que se realizaron desde el Estado para incluirlos en la agenda política. Esta división se construyó siguiendo referencias, lineamientos y concepciones extraídas tanto de los relatos de los entrevistados como de las normativas vigentes. El proceso de análisis se guió por una estrategia analítica reflexiva y profundizó en puntos comunes y divergencias sobre los relatos de los actores. Como hilo conductor se buscó trazar posiciones respecto al esquema de protecciones sociales, el programa y su implementación.

En la investigación de maestría más amplia, se analizó también la contracara del programa, esto es, las tensiones planteadas por los expertos del campo, sobre todo en lo referido a un reclamo por un abordaje más integral que promueva una estrategia de vinculación entre distintos actores institucionales, la construcción de redes y alianzas locales, la participación activa del gobierno, otras estrategias de contención para los jóvenes, etc. No obstante las controversias o cuestiones pendientes del programa, consideramos fundamental en este trabajo subrayar la posición activa del Estado argentino como garante y promotor de los derechos de los jóvenes mediante una acción política que impregna todos sus mecanismos de actuación (Vilas 2013).

Finalmente, incluimos una breve descripción acerca de las continuidades y rupturas que sufrió dicho Plan tras el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En enero de 2018, bajo el gobierno de Mauricio Macri, el PROG.R.ES.AR. volvió a estar en la agenda estatal a través del Decreto (PE) N.º 90/2018 (BO 30/01/2018). Entre otras modificaciones, se anunció que su funcionamiento pasaría de la ANSES⁴ al Ministerio de Educación de

4. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina. Es un organismo descentralizado creado en el año 1991 (Decreto N.º 2.741).

la Nación como autoridad de aplicación y su transformación en un programa de becas que incentivaría las carreras “duras” y los promedios altos.

Con estos cambios, ya no se trata de universalizar la educación para que todos tengan las mismas posibilidades, sino que el nuevo programa busca esencialmente hacer hincapié en el mérito que los jóvenes obtengan en sus respectivos estudios y capacitaciones. Esta medida puso final a la universalidad de dicho Plan que se transformó en un programa de becas. Su objetivo fue fortalecer el sistema de becas, con nuevas estrategias y condiciones que contribuyan al efectivo tránsito y egreso del sistema educativo. Enfocado en aquellos que deseen terminar la primaria, secundaria o la universidad, se extendió hasta los 30 años, otorgando más dinero mensual a los estudiantes, pero con la exigencia de aprobar más cantidad de materias para mantenerlo.

A modo de cierre

A partir del análisis realizado, cuestiones como la articulación entre distintas agencias del Estado, el rol fundamental que cumplió la ANSES en la implementación territorial y el Ministerio de Economía como gestor de políticas sociales, el alcance y la masividad del PROG.R.ES.AR. y la modificación en cuanto al abordaje como un Programa vinculado a la seguridad social, son algunas de las fortalezas que surgieron de la investigación. Potenciar la articulación entre diferentes áreas del Estado en esta materia, constituye otro de los desafíos pendientes.

Tanto el acceso como la permanencia a la prestación del PROG.R.ES.AR. están vinculadas al cumplimiento de las condiciones sanitarias y educativas de los sujetos; su adjudicación contribuye a mejorar su calidad de vida y es un paso para avanzar no solo en la inclusión social de los grupos más vulnerables, sino en que aquellos sectores postergados, dentro de las políticas públicas, puedan tener mayor acceso a la oferta educativa y un acompañamiento para lograr inserción laboral de mayor calidad.

Según nuestro estudio, lo que se intentó desde la acción estatal en el período estudiado (2014-2015) es avanzar hacia la posibilidad de universalizar una política, porque la visión desde el Estado ya no estaba puesta solo en que los jóvenes de bajos recursos puedan estudiar y capacitarse para progresar, sino que la intención era que estudien y se preparen todos, amplificar y diversificar derechos de manera articulada con las otras políticas públicas existentes. Si bien consideramos que el PROG.R.ES.AR. es parte de un proceso que reafirma una cobertura por parte del Estado, que se inicia en la niñez y continúa en las juventudes hasta los 24 años, aún es preciso interrogarnos sobre el nivel de participación

de los jóvenes en la vida pública y otras cuestiones que todavía restan saldar desde las políticas públicas en torno a esta población.

Otra deuda pendiente consiste en promover una Ley de Juventudes que brinde una institucionalidad fuerte con enfoques más integrales y con mayor articulación de organismos y programas frene a la cuestión de los jóvenes. Establecer por Ley el PROG.R.ES.AR garantizaría su movilidad y que el valor monetario de la prestación sea actualizado según los índices de movilidad del Sistema de Asignaciones Familiares y Jubilaciones.

El PROG.R.ES.AR. dio visibilidad a las juventudes en la estructura social. A partir de este programa, el Estado los convirtió en sujetos que reciben un derecho. Además de convertirlos en titulares y administradores directos de una transferencia monetaria, supuso el cumplimiento de contraprestaciones, hecho novedoso que pondera esta política.

Durante el desarrollo de nuestro trabajo tuvimos algunas limitaciones vinculadas con el trabajo de campo, debido a la falta de información sistematizada del PROG.R.ES.AR. y de la necesidad de un mayor marco normativo y legislativo específico, más allá de los documentos citados.

Este trabajo abre nuevos interrogantes y líneas de investigación ligadas a los desafíos del Estado como articulador de políticas sociales para las juventudes: entrecruzar diferentes herramientas de acción pública e incentivar a los jóvenes para que participen, se involucren y sean protagonistas ellos mismos, como sujetos portadores de derechos, de un horizonte promisorio de oportunidades para estudiar, trabajar y capacitarse. Un desafío podría ser pensar en más incentivos vinculados con actividades culturales y deportivas, con perspectiva de género, que tengan en cuenta las distintas realidades regionales, sobre todo, con herramientas y posibilidades de crecer, conquistar nuevos derechos y construir un futuro mejor. El que ellos elijan.

Fuentes citadas

Di Giovambattista, A.; Gallo, P. y Panigo, D. (2014) *El impacto distributivo del "PROG.R.ES.AR" en Argentina: Una primera aproximación en base a microsimulaciones*. Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales.

García Delgado, D. (2015) *El modelo de desarrollo con inclusión y su inserción en la multipolaridad. Agendas geopolíticas en conflicto*. Disponible en <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/59383b55256ce.pdf>

Gontero, S. y Weller, J. (2015) ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes de América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo No.169.

Mazzola, R. (2012) *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

. (2014). PROG.RE.S.AR. Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. *Estado y Políticas Públicas* N° 2., pp. 91-113.

Otero, A. (2017, junio) Agenda joven en Argentina. El caso del “Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina” PROG.RE.S.AR. Metamorfosis. *Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud* N.º 6.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1984) Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg, B. y Surbrandt, J. (comp.) *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.

Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2014) Recomendaciones integrales de política pública para las juventudes en la Argentina. Documento de Políticas Públicas. Área de Protección Social. CIPPEC.

Vilas, C. (2013) *El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Biblos/Politeia.

Marco Normativo consultado:

Decreto (PE) N.º 84/2014 (BO 27/01/2014)

Resolución de ANSES 51/2014

Decreto (PE) 505/2015 (BO 08/04/2015)

Decreto (PE) N.º 90/2018 (BO 30/01/2018)

VIOLENCIA EN LA ESCUELA: METÁFORAS EN EL DISCURSO DE LOS ESTUDIANTES

Florencia Baez Damiano¹

La violencia atraviesa distintos aspectos de la experiencia escolar y en los últimos años se convirtió en una problemática que muchas veces dificulta el desarrollo de un clima propicio para la enseñanza. Esta problemática adquirió mayor visibilidad a partir de sucesos trágicos. Sin embargo, estos hechos de violencia constituyen solo las formas visibles, aunque no por ello las más importantes. De hecho, la mayor parte de los fenómenos de violencia en la escuela resultan minimizados o inadvertidos por los adultos.

En este trabajo se analiza el problema de la violencia desde una perspectiva socio-educativa, que propone un sentido amplio de la definición de violencia y se enfoca en los contextos socio-culturales. Esta perspectiva se distancia del enfoque criminológico (National Institute of Education, 1978) y los estudios sobre el *bullying* (Olweus, 1996; Smith y Sharp, 1994; del Rey y Ortega, 2007), dado que el primero propone una definición restringida del problema y considera que las situaciones de violencia son aquellas que ponen en riesgo la vida de las personas y, en los estudios del *bullying*, se excluyen las agresiones entre individuos que no tienen una relación continua y las agresiones que no presentan un desequilibrio de poder entre las personas.

Entre los estudios realizados desde la perspectiva socio-educativa, Abramovay (2002, 2006, 2009), investigadora que realizó estudios en Brasil sobre la violencia cotidiana en escuelas estatales, sostiene que la relación directa entre lo que pasa en los barrios y la violencia en la escuela es inexistente. Por ello, la escuela tiene que analizar los procesos internos. Según Nilia Viscardi (2002), quien realizó estudios en Uruguay, la violencia se manifiesta en una crisis en la convivencia y en la dificultad para socializar a los jóvenes en los valores que las instituciones tienen como objetivos. La violencia se constituye en un impedimento para realizar las tareas pedagógicas.

Entre los principales estudios realizados en la Argentina se destacan los llevados a cabo por el equipo de Carina Kaplan (Kaplan, 2014; di Napoli, 2016), que trabajan la dimensión simbólico-subjetiva del fenómeno. Según sostiene la autora, lo que resulta signifi-

1. Magíster en Análisis del Discurso por la UBA. Realizó su tesis de maestría sobre la problemática de la violencia en las escuelas secundarias. Es docente e investigadora de la UNNOBA y autora del libro *Historia de la literatura de Junín: 1895-1945*.

cativo es que la novedad del problema de la violencia escolar radica fundamentalmente en la existencia de una fuerte ruptura con los imaginarios/representaciones sociales ligadas a la infancia y a la escuela moderna.

En diciembre de 2014 se sancionó la Ley nacional Nro. 27.092, que declara al 2 de octubre como el “Día Nacional de la No Violencia” y establece que el calendario escolar debe incluir el dictado de contenidos vinculados a esta temática. En la Cámara de Diputados bonaerense se presentaron 15 proyectos, redactados por legisladores de distintos bloques políticos, para que la provincia adhiriera a la Ley 27.092, aunque la mayoría de las iniciativas fueron archivadas.

Metodología y corpus

En este trabajo nos propusimos analizar el discurso de los estudiantes sobre la violencia escolar, entre pares, dentro de las instituciones educativas. Para ello conformamos un corpus a partir de la realización de veinte entrevistas en profundidad², realizadas a alumnos en dos distritos del noroeste de la provincia de Buenos Aires, Junín y General Viamonte, que se encuentran en los últimos años de la secundaria, es decir, que tienen entre 15 y 18 años.

Al momento de seleccionar el corpus apuntamos a que estén presentes, a través de los testimonios, las diferentes posiciones que se adoptan frente a la violencia en la escuela. Para ello, contamos en nuestro material de análisis con entrevistas a alumnos que sufrieron situaciones de violencia dentro de la institución educativa a la cual asisten; alumnos que fueron victimarios o ejecutores de la violencia; y alumnos que manifestaron no haber sufrido violencia, aunque la hayan presenciado. Si bien en un principio también se pensó en indagar en un cuarto conjunto de estudiantes que expresen no haber sufrido violencia ni haberla presenciado, en el trabajo de campo no surgieron experiencias de este último tipo, ya que todos los entrevistados aparecen involucrados, en mayor o menor medida, en situaciones de violencia en la escuela.

En este trabajo analizamos las entrevistas desde la teoría de la enunciación (Benveniste, 1966 y 1974; Kerbrat Orecchioni, 1986), que permite realizar una indagación de la subjetividad en el discurso, y abordamos el uso de las metáforas (Angenot, 1982; Lakoff y Johnson, 1995; Le Guern, 1973; Di Stefano, 2006), en la que reconocemos y describimos cómo se refieren a la violencia, e interpretamos esos modos de decir en relación con la construcción que hacen del problema.

2. El corpus obtenido de la realización de las entrevistas fue desgrabado respetando lo que dice el hablante. La transcripción se realizó de manera exacta, con las pausas, titubeos y repeticiones que caracterizan al discurso oral.

Uso de las metáforas

Según se desprende de las entrevistas realizadas, los alumnos de la escuela media recurren al empleo de metáforas para referirse –y darles una forma concreta– a los hechos de violencia que ocurren en las aulas, argumentando a través de ellas sus ideas, opiniones y experiencias. Así, la utilización de este recurso pone en evidencia la necesidad de explicar de manera concreta algo abstracto, apuntando a que el destinatario logre entender el carácter complejo que adquirió en los últimos tiempos el fenómeno de la violencia. También las metáforas son utilizadas para organizar las experiencias de los estudiantes en las aulas.

Algunas de las metáforas utilizadas están legitimadas socialmente y los estudiantes se limitan a repetir un discurso anterior que refuerza su argumentación. Otras son más innovadoras y, por lo tanto, no tienen la legitimidad para que los enunciadores continúen con su uso. En los dos casos, son utilizadas para argumentar. En este sentido, Le Guern (1981) explica que las metáforas que tienen un papel argumentativo presentan una característica constante: los semas conservados en el proceso de selección sémica en el que se basan estas metáforas son semas evaluativos, subjetivemas, para retomar la expresión de C. Kerbrat-Orecchioni (1986). Según el autor, para lograr el efecto persuasivo, la selección sémica de la metáfora tiene que ser interpretada fácilmente por el destinatario y el locutor es el encargado de facilitar esa actividad.

Metáforas sobre la violencia en la escuela

Para realizar un estudio de las metáforas que usan los estudiantes cuando se refieren a la violencia recurrimos a la concepción cognitiva³ de Lakoff y Johnson (1995), que propone una revisión del enfoque clásico de la metáfora. Para Lakoff las metáforas no se reducen al sentido estético, sino que constituyen una forma de conocimiento del mundo y por eso aborda las expresiones cotidianas, coloquiales, en las que se produce una superposición de dos dominios o imágenes. Estos dominios fueron denominados “meta” (el dominio que se quiere metaforizar) y “fuente” (la imagen que se extrae de la metáfora).

En nuestro análisis retomamos algunos de los grupos de metáforas propuestos por la teoría cognitiva, en este caso, las metáforas orientacionales, estructurales, ontológicas y bélicas.

3. Seguimos en esta explicación a H. Díaz y M. di Stefano (2006).

Metáforas orientacionales

Las metáforas orientacionales (Lakoff y Johnson, 1995) organizan un sistema global de concepciones en relación con otro y en su mayoría se relacionan con nuestra propia experiencia corporal y con la orientación espacial: arriba-abajo, dentro-fuera, profundo-superficial. Así, se metaforiza un concepto dándole una orientación espacial. Uno de los ejemplos de este grupo de metáforas es la construcción *más es arriba/menos es abajo*, en la que se evidencia que no existen cualidades preexistentes sino que es la misma metáfora la que crea esa cualidad (Díaz, 2006).

En una de las entrevistas el estudiante enuncia:

La escuela te enseña a ser vos solo. Las pruebas se hacen todas de a uno, vos tenés que tener tu conocimiento y en la medida de lo posible tenés que pasar al otro por *arriba*, porque el que tiene más nota es el que va a la bandera.

Un elemento importante para aproximarnos a la problemática de la violencia está dado por las representaciones sobre la escuela que pone de manifiesto el estudiante, en las cuales la competencia entre pares y la motivación de prácticas que propician la profundización de las desigualdades generan una polarización dentro del aula.

Otra de las respuestas obtenidas utiliza la metáfora orientacional para argumentar acerca de las causas que generan la violencia, ubicando *arriba* a quienes ejercen violencia y *abajo*, a las víctimas.

A: ¿Por qué pensás que existe la violencia?

B: Por creerse *superior*, porque alguien se cree *superior*, entonces piensa que puede hacer algo sobre vos para modificarte el pensamiento. Yo creo que cada uno deberá tener su razón para violentarse contra otra persona, yo creo que los más grandes motivos de la violencia es la inseguridad en uno mismo.

Entonces por miedo a que me critiquen a mí primero, yo critico primero al otro, entonces como yo critico primero al otro, yo empiezo a juntar gente que critique al otro y a mí nadie me toca. Creo yo que ese es el motivo de la violencia.

El relato expone el mecanismo a través del cual muchas veces se excluye para no ser excluido, una forma individual de evitar ser víctima de la violencia.

Para referirse a la reiteración de agresiones o acosos y la acumulación de estas situaciones que excluyen y generan violencia, el estudiante expresa:

La violencia es una *pila de papeles*, vos la podés venir apretando, apretando, apretando hasta cierto punto que va a explotar y se va a desparramar por todos lados. Llega un momento en que esa persona va a reprimir la violencia, va a venir con todas granadas en la mano.

La proyección metafórica de un campo fuente a un campo meta genera una conceptualización construida que, en este caso, se da entre la pila de papeles y la violencia. Al utilizar una metáfora nueva, el estudiante necesita explicar las propiedades que toma del campo fuente para sostener su argumentación. Así, afirma que los papeles se apilan hasta adquirir tal dimensión que se vuelve incontrolable y se desparraman. La metáfora es orientacional porque cuanto más alta es la pila, mayor es la violencia.

Al trasladar estas características al campo meta se infiere que la violencia se desata a partir de una acumulación de situaciones que en principio se reprimen, pero luego por su propia dimensión no se pueden contener y las consecuencias son impredecibles. Así, una serie de hechos, en principio imperceptibles, adoptan visibilidad en sus estallidos.

Estas orientaciones metafóricas no son arbitrarias, tienen una base en nuestra experiencia física y cultural, lo que rompe con las ideas expuestas anteriormente y propone pensar que hay otras formas posibles de analizar nuestras vivencias y, por lo tanto, otras soluciones.

Otro de los estudiantes sostiene:

Tiene dos maneras de *despertarse*: una que lo haga él o que lo despierte otro.

La metáfora indica que el bienestar está dado por el hecho de estar despierto, por ello se construye a partir de que pensar es estar arriba. Según la mirada del estudiante, estar despierto supone recapacitar sobre el problema de la violencia, ya sea a través de la propia reflexión o de la violencia de otros, en este último caso, entendiendo la violencia como una solución al conflicto.

Metáforas estructurales

Las metáforas estructurales (Lakoff y Johnson, 1995) organizan metafóricamente un concepto en términos de otro. El dominio fuente y el dominio meta se encuentran relacionados en muchos aspectos y se utilizan conceptos muy abarcativos, por ejemplo, el tiempo, la vida, las personas. Una de las metáforas de este grupo es considerar que las personas son recipientes, y al respecto, Lakoff y Johnson (1995) explican: “Somos seres físicos, limitados y separados del resto del mundo por la superficie de nuestra piel, y experimentamos el resto del mundo como algo fuera de nosotros. Cada uno es un recipiente con una superficie

limitada y una orientación dentro-fuera” (67). A continuación mostramos algunos ejemplos que surgen de las entrevistas realizadas.

Uno de los estudiantes describe la escuela según su percepción y recurre a una metáfora para expresar el sinsentido de la experiencia escolar. Así, sostiene:

Para la escuela en realidad *sos como un tarrito*, ellos te meten conocimientos. Y en ese tarrito no sos una persona que tiene opinión, vos no decís lo que querés aprender, no les interesa lo que querés aprender, no les interesa lo que a vos no te gusta, tampoco les interesa lo que te gusta.

La metáfora “sos como un tarrito” está referida a las personas como recipientes, correspondiente a las llamadas “metáforas estructurales”. En estas el dominio fuente y el dominio meta se interrelacionan en muchos casilleros y las imágenes de ambos dominios tienen una determinada complejidad, abarcan múltiples aspectos y en ese sentido son entidades complejas.

Esta reflexión remite a un modelo de enseñanza en el cual el estudiante mantenía una posición pasiva frente al educador, dentro de un esquema verticalista. Esta concepción, que niega los saberes previos y las trayectorias de los estudiantes, entra en contradicción con las nuevas subjetividades, que demandan mayor participación.

Este desconocimiento de los estudiantes y la desautorización de sus opiniones actúan como un principio generador de violencia que se reproduce a su vez cuando existen problemas y conflictos en las aulas entre los compañeros. En esta institución con rasgos verticalistas, no se presentan instancias para dirimir los conflictos porque estos no son reconocidos como tales, ya que las voces de los estudiantes son silenciadas.

Otra metáfora estructural utilizada por un estudiante cuestiona también el rol que la escuela le asigna:

La escuela te deja la cabeza *rellenita*, pero cuadrada.

En este fragmento se recurre a la idea de que las personas son recipientes vacíos que el educador tiene que llenar y a un modelo de enseñanza basado en la acumulación de información sin formar sujetos críticos. Esta reflexión pone el énfasis en las prácticas que continúa promoviendo, en algunos casos, la escuela y la percepción del estudiante de que no son prácticas significativas. Estas formas de selección y enseñanza de los conocimientos generan un tránsito por la escuela que no es valorado por el estudiante y este escenario se puede ampliar a otras manifestaciones, como la violencia.

Este contexto, en el cual los jóvenes no encuentran un espacio para expresar sus inquietudes y desarrollarse, funciona como el origen de la violencia en las escuelas. Así, la

violencia irrumpe en la escuela cuando no opera la palabra como reguladora de conflictos y será más probable en la medida en que la palabra se torne imposible.

Las metáforas estructurales son utilizadas para referirse a los hechos de violencia. Así, un estudiante expresa:

Si él le pega a mi amigo o le tira un chicle en el pelo, ahí me saco.

La construcción metafórica del ejemplo (adentro-afuera) da cuenta de la distancia entre los conflictos que ocurren en las aulas y la posibilidad de dirimirlos a través del diálogo y la tolerancia de las diferencias. En este sentido, las *incivildades* (Míguez, 2008) que refieren a la infracción de las reglas de convivencia se presentan como los motivos que justifican y naturalizan la reacción. Si bien el destinatario de estas agresiones no era el estudiante entrevistado, decide involucrarse en las situaciones que vive su compañero e interviene para evitar el hostigamiento y la exclusión que supone la reiteración de estos hechos.

Otro estudiante manifiesta su disconformidad con las medidas tomadas en su escuela ante hechos de violencia verbal, burlas, amenazas, exclusión del grupo o comportamientos de transgresión. Para poder reforzar sus ideas argumenta utilizando una metáfora de recipiente, y expresa:

Te *meten* a todos y son dos o tres los que hacen las cosas.

El enunciador categoriza el mundo en el que vive y las situaciones que se suceden en las aulas a través de la metáfora de *recipiente*. Esta metáfora muestra el funcionamiento al interior del sistema educativo y las respuestas de las autoridades frente a las actitudes de los alumnos. En este fragmento, las autoridades pueden juzgar a los estudiantes e imponer sanciones, reforzando la asimetría docente-alumno y evitando discernir e indagar en los conflictos.

El clima escolar que privilegia las sanciones se ve agravado por este tipo de medidas, que no proponen una reflexión crítica del problema por parte de las autoridades institucionales. Por el contrario, las medidas se suelen adoptar de manera apresurada sin considerar que es necesario generar espacios que propicien la comunicación y el diálogo, la participación y la construcción de valores sociales, evitando así la sensación de injusticia que experimentan los estudiantes al considerar que las sanciones no están a la altura de las circunstancias y cuando son aplicadas abarcan a todos, sin tratar el problema con la profundidad que merece.

La conversación como una instancia para solucionar los conflictos no significa una ausencia de reglas o normas y una escuela desinteresada por los conflictos que viven los estudiantes. Según Jackson (1965), las reglas son “acuerdos de relación” que “prescriben y

limitan las conductas de los individuos en una amplia variedad de esferas, organizando su interacción en un sistema razonablemente estable” (15). Las reglas contribuyen a definir las relaciones dentro del sistema. El consenso sobre todo lo que es aceptable o no para el otro en la relación supone pensar en sistemas flexibles o funcionales (Alcaide, Ravenna y Guala, 1999).

En este sentido, los estudiantes se sienten desamparados, en una escuela que excluye y minimiza los conflictos, en la cual el tema no es tratado en su complejidad y tampoco está presente el espacio para canalizar los conflictos violentos y las reglas no están legitimadas por autoridades competentes. La búsqueda de soluciones individuales está presente en otra entrevista, en la que un estudiante cuenta la exclusión que sufre por parte de sus compañeros, quienes lo apartan del grupo y no lo invitan a participar de las actividades que realizan. Cuando se le preguntó cómo vivía estos hechos, expresó:

Común, tranquilo, sin ninguna preocupación. No nos afecta en casi nada ya. Ya la costumbre está *sembrada*.

Esta metáfora hace referencia a que las personas son plantas y que el ciclo de la violencia está naturalizado. De este modo, a través de la utilización de la metáfora como una argumentación para defender su postura, sostiene que la repetición de una misma situación de violencia escolar tiende a reiterarse y por consiguiente a aceptarse, generándose un acostumbramiento. La resignación del estudiante se traduce en el convencimiento de que la única solución frente a la sucesión de estos episodios de violencia es la indiferencia, que contribuye a la invisibilización del problema.

Frente a la situación de intemperie a la que quedan expuestos los alumnos, en un ámbito escolar donde –según expresan los estudiantes– las autoridades no hallan canales eficientes para brindar contención ante el problema de la violencia y no perciben a la institución como un espacio receptivo, una alumna sostiene:

Mi familia es mi *refugio*, mi *apoyo*.

En esta metáfora está presente la concepción de que frente a las hostilidades de la experiencia escolar, la familia es un ámbito de protección y constituye una solución individual a los conflictos. Este fragmento lleva a la reflexión de que la imposibilidad de arribar a consensos colectivos está atravesada por procesos que acentúan la fragmentación y el individualismo.

En el análisis de las entrevistas es posible sostener que la conflictividad presente en las aulas está marcada por agresiones cotidianas que afectan la posibilidad de generar un clima escolar que resulte una experiencia significativa. Para referirse a la violencia recurren

al uso de metáforas estructurales en las que se presentan ideas que permiten organizar las acciones y los pensamientos, como por ejemplo la forma en que los estudiantes perciben la escuela, el lugar que para ellos ocupan las autoridades y su familia.

Metáforas ontológicas

Las metáforas ontológicas (Lakoff y Johnson, 1995) son formas de considerar acontecimientos, actividades, emociones, ideas como entidades y sustancias. Estas construcciones metafóricas se utilizan con diversos fines, pero en general su uso nos permite creer que entendemos esos acontecimientos y que podremos enfrentarnos de manera racional con las distintas experiencias. Así, un concepto que es absolutamente abstracto es corporizado o personificado en la metáfora. En el caso que presentamos a continuación la mente es considerada una máquina.

El entrevistado cuenta que luego de la muerte de su madre comienza, ante la primera diferencia que surge, a pelearse con sus compañeros, y las autoridades responden con sanciones. Actualmente sostiene que pudo revertir esas reacciones violentas, y expresa:

Después me fui controlando, así, normal. Pero si se me *traba* la cabeza...

El relato expone la forma en que la violencia cotidiana en las aulas no tiene un abordaje específico, y el control de las reacciones queda restringido a decisiones individuales, en un contexto en el que los adultos parecieran no tener intervención. También recurre a la metáfora “el cerebro es una máquina” que sugiere que ante la reiteración de hostilidades la cabeza puede dejar de funcionar o “trabarse”, lo que implica dejar de pensar y guiarse por las emociones.

Otro entrevistado da su opinión acerca de cómo se pueden solucionar los hechos reiterados de violencia escolar, y sostiene:

Avisarle a la profesora o buscar a alguien mayor que *se ponga las pilas* y no que diga “sí, pero dejalos, son chicos”.

De la misma manera que en el ejemplo anterior, la mente es considerada una máquina. El relato expone la minimización del problema y la necesidad de construir acciones conjuntas para la intervención y prevención. Según el uso metafórico, la escuela no está funcionando y para solucionar estos conflictos de violencia escolar se necesitan profesores o adultos comprometidos, que desnaturalicen la violencia y eviten la minimización a través de discursos como “son cosas de chicos”, que favorecen la invisibilización y reproducción de la violencia.

De este modo, hay un importante aspecto teórico en juego en este ejemplo: “La metáfora está en el pensamiento, no solo en las palabras” (Lakoff y Turner, 1989), donde el entrevistado sostiene que no hay forma de erradicar el conflicto sin la intervención de adultos responsables y consustanciados con las vivencias de los alumnos.

Estas metáforas ontológicas en las que la mente es considerada una máquina tienen la capacidad de especificar diferentes tipos de objetos y proporcionar modelos diversos de la mente, de acuerdo a los aspectos que se tengan en cuenta de la experiencia mental. La metáfora de la máquina nos hace concebir la mente como si tuviera un estado de funcionamiento y otro de no funcionamiento, un nivel de eficiencia, una capacidad productiva, un mecanismo interno y una condición de operatividad (Lakoff y Johnson, 1995).

Metáforas bélicas

Las metáforas bélicas son ejemplificadas por Lakoff y Johnson (1995) a través de la construcción *una discusión es una guerra*. Las expresiones del vocabulario de la guerra, por ejemplo *atacar una posición, indefendible, estrategia, vencer, ganar terreno*, constituyen una manera de hablar sobre los aspectos bélicos de la discusión. De la misma manera que sucede con las metáforas bélicas en la discusión, en la violencia se puede identificar que vemos a las personas como oponentes, y se puede ganar o perder o considerar que una posición es indefendible. Estas construcciones están presentes en nuestra cultura y por ello estructuran lo que hacemos y la manera en que entendemos nuestras acciones.

Uno de los estudiantes entrevistados utiliza una metáfora bélica para referirse a los hechos de violencia, y expresa:

Todos los días nos llenamos un poquito más de odio, de *veneno*. Estamos más cerca de *explotar*, el *bullying* es lo que acelera todo esto.

En este caso, el estudiante utiliza dos metáforas, una de ellas reconstruye la visión que tiene sobre los acontecimientos que ocurren en la escuela, una cotidianidad en la cual las tensiones y las hostilidades son frecuentes. Asimismo, la acumulación de situaciones de violencia deriva en la construcción de la metáfora bélica que representa, ante la ausencia de contención y tolerancia de las diferencias, los estallidos más evidentes.

Otro de los estudiantes también construye una metáfora bélica para referirse a los hechos de violencia. Así, expresa:

Te dicen cosas y vos lo dejás pasar y llega un momento que *estallás*.

El mismo procedimiento de la metáfora anterior ocurre en este caso, teniendo en cuenta que la persona es considerada como un recipiente y en ella está contenida durante un espacio de tiempo, estableciendo un adentro y un afuera. La reiteración de situaciones de violencia, que son mayormente inadvertidas, provoca un estallido, que en su magnitud es visualizado por las autoridades.

Otra metáfora bélica es utilizada por el entrevistado:

Ya estoy re en la *mira* mal.

Desde esta perspectiva, el mundo de los adultos solo reviste un carácter punitivo para el estudiante, lejos de la deseada contención, que se comprometa e indague en las causas profundas de la violencia, para intervenir con mayores herramientas a partir del conocimiento de los hechos. En este sentido, la solución al conflicto y a la violencia no puede estar dada por “prácticas coactivas, con sistemas rígidos de castigos y sanciones, sino que se logra a partir de generar espacios en el aula que propicien la comunicación, participación, el pensamiento crítico y la construcción de valores” (Colombo, 2011: 84).

Estas metáforas que se utilizan en el lenguaje cotidiano forman una red compleja e interrelacionada que afecta las representaciones internas y la visión del mundo que tienen los hablantes (Lakoff y Johnson, 1995). Estas metáforas bélicas dan cuenta de la mirada que tienen los estudiantes sobre la escuela y la violencia que sucede en las instituciones educativas.

Reflexiones finales

Las metáforas son utilizadas por los estudiantes para exponer sus opiniones y puntos de vista respecto a un fenómeno cotidiano presente en las aulas –la violencia y sus consecuencias– y condensan sentidos encerrados para potenciar el alcance sostenido. En todos los casos, ya sea que entendamos la metáfora como la proyección de un dominio sobre otro, el proceso selectivo de semas o el paso de un campo fuente a un campo meta, siempre hay una coincidencia parcial de los elementos vinculados, a través de los cuales se le da un carácter concreto a la violencia, que se presenta como una abstracción de los hechos que se experimentan en las escuelas.

Los estudiantes utilizan las metáforas porque consideran que la violencia es un problema complejo –y en ocasiones vedado, ya que la violencia prácticamente no se aborda, excepto en sus *estallidos* más espectaculares– y es necesario tornar inteligible aquello que en principio resulta imposible de conceptualizar. Esta situación redundante en la dificultad de expresar el fenómeno en un lenguaje coloquial y que este a su vez sea comprendido en la

totalidad de sus alcances y consecuencias –a veces explícitas, otras implícitas–, en un clima en el cual la exclusión y la discriminación son vivenciadas cotidianamente.

Los sentidos que se desprenden del análisis de las metáforas sobre la violencia en la escuela componen un escenario caracterizado por la reiteración de las agresiones, el convencimiento de que se trata de un fenómeno que está naturalizado en las aulas. Este clima escolar desfavorable promueve prácticas individuales y sitúa a los alumnos en un lugar de pasividad, donde no se ponen en común reflexiones ni puntos de vista críticos. La escuela, en este sentido, expone a los jóvenes a situaciones de permanente conflicto y desprotección, según se desprende de los testimonios recabados.

Así, la recurrencia de los estudiantes al empleo de las metáforas para describir la violencia y argumentar a partir de ellas reforzando la tesis propuesta, implica pensar en una doble dificultad de comunicación. Por un lado, la violencia surge frente a una falta de diálogo sostenido y canales válidos de expresión, en el que las autoridades solamente se limitan a imponer una sanción, en el caso de creerlo necesario, según su percepción. Por otro lado, a los estudiantes les resulta complejo poder expresarse en un clima escolar donde sus voces no son escuchadas, por lo que les cuesta exponer sus experiencias y puntos de vista. Por ello, se acude a la metáfora como un intento de los enunciadores por hacer evidente y fortalecer la argumentación, al mismo tiempo que acentúan la gravedad de los hechos.

Fuentes citadas

Abramovay, M. & Rua, M. das G. (2002) *Violências nas escolas*. Brasília: UNESCO, Banco Mundial, Instituto Ayrton Senna, UNAIDS, USAID, Fundação Ford, CONSED, UNDIME.

———, (2006) *Cotidiano das escolas: entre violências*. Brasília: UNESCO-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, SECAD-Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade.

———, Cunha, A. L. & Calaf, P. P. (2009) *Revelando tramas, descobrindo segredos: violência e convivência nas escolas*. Brasília: RITLA, Secretaria de Estado da Educação, GDF-Governo do Distrito Federal.

Angenot, Marc (1982) *La palabra panfletaria*. París: Payot.

Alcaide, S.; Ravenna, A. y Guala, M. (1999) *La mediación en la escuela*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

Benveniste, E. (1974) *Problemas de lingüística general*. México: Siglo XXI.

- Colombo, Graciela B. (2011) Violencia escolar y convivencia escolar: descubriendo estrategias en la vida cotidiana escolar. *Revista Argentina de Sociología*, vol. 8-9, núm. 15-16.
- del Rey, R. & Ortega, R. (2007) Violencia escolar: Claves para comprenderla y afrontarla. *Escuela Abierta*, (10), 77-89.
- Díaz, Hernán (2006) La perspectiva cognitivista. En M. di Stefano (coord.), *Metáforas en uso* (pp.41-62). Buenos Aires: Biblos.
- di Napoli, Pablo (2016) La violencia en las escuelas secundarias desde tres perspectivas de análisis. Hacia un estado del arte. *Zona Próxima*, núm. 24, enero-junio, 2016, pp. 61-84.
- di Stefano, Mariana (2006) *Metáforas en uso*. Buenos Aires: Biblos.
- Jackson, D. D. (1965) *The study of the family*. Family Process.
- Kaplan, C. (2014) *Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kerbrat Orecchioni, Catherine (1986) *La enunciación*. De la subjetividad en el lenguaje. Buenos Aires: Hachette.
- Míguez, Daniel (2008) *Violencias y conflictos en las escuelas*. Buenos Aires: Paidós.
- National Institute of Education (1978) *Violent schools - Safe schools: The safe school study report to the congress*, Volume (p. 381). Recuperado de: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/45988NCJRS.pdf>
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1995) *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Cátedra.
- y Turner, M. (1989) *More than cool reason: a field guide to poetic metaphor*. Chicago: Chicago Press.
- Le guern, Michel (1973) *Semántica de la metáfora y de la metonimia*. París: Larousse.
- (1981) *Metaphore et Argumentation. L' Argumentation*, Lyon, P.U.L.
- Ley N.º 27.092 (2014) Día Nacional de la No Violencia. Argentina, 16 de diciembre.
- Olweus, D. (1996) Problemas de hostigamiento y de víctimas en la escuela. *Perspectivas*, XXVI(2), pp. 357-389.
- Smith, P. K. & Sharp, S. (1994) *School Bullying. Insights and Perspectives*. New York: Routledge.
- Viscardi, N. (2002) Violencia en el espacio escolar en Uruguay: prácticas, respuestas y representaciones. Delito y Sociedad. *Revista de Ciencias Sociales*, (17), pp. 31-54.

SECCIÓN 3

INTEGRACIÓN Y EQUIDAD SOCIAL EN CONTEXTOS DE ENCIERRO

Las políticas punitivas y, sobre todo, las que derivan en contexto de encierro revisten una complejidad tal que atraviesan esferas que van desde lo jurídico, lo logístico y lo estadístico hasta cuestiones sociales y eminentemente *humanas*. Es que mientras diversas disciplinas científicas reflexionan sobre el tema, la situación sucede: las personas, hombres y mujeres, muchas de estas con sus hijos pequeños, se encuentran confinadas esperando.

Las políticas penitenciarias desde la recuperación de la democracia revelan, como pocas, un contacto *-choque*, las más de las veces-

entre tradiciones, ideologías, paradigmas y posicionamientos éticos. Pero lo que se da en este ámbito como en ningún otro, es la convivencia de heterogeneidades teóricas y prácticas en un mismo espacio físico tan condensado, literalmente *entre cuatro paredes*. Por supuesto esto no significa un equilibrio entre las mismas, más bien priman claras hegemonías sobre las demás. Por otra parte, las otras secundarias, muchas veces contrahegemónicas, ciertamente están presentes.

En esta tercera sección se estudian algunas de estas. En el primer trabajo, M. G. Córdoba, desde la sociología analiza el caso del programa provincial de prevención de violencia en las cárceles de la provincia de Buenos Aires. Se trata de un programa que se lleva adelante desde hace varios años en las unidades penitenciarias de la provincia y que, como lo señala la autora, tiene como uno de sus pilares la reflexión sistemática sobre la misma. Aunque también revela los vaivenes del proyecto que sucedieron, no en función de estas reflexiones, sino más bien vinculados a los contextos políticos, los cambios de gestión y de funcionarios con sus manuales y espasmos.

El segundo de los trabajos aborda el programa "Justicia Restaurativa", y analiza su implementación en el Complejo Penal de San Martín, del conurbano bonaerense. Al igual que el anterior, el programa contempla su propio estudio en el desarrollo como un insumo fundamental para el fortalecimiento de las prácticas (el trabajo que acá se publica muestra las conclusiones del mismo). Una de las cualidades destacables del artículo es que los/as autores/as, A. López, M. L. Pagani, V. Pau y M. Rodríguez Melluso, están ligados/as a procedencias institucionales y disciplinares diversas, y también forman parte del programa en los roles de la acción y/o de la evaluación.

Otra problemática comprendida en esta sección es la del tratamiento de enfermos mentales severos -en especial psicóticos- y los dispositivos institucionales para asistirlos.

La pregunta que se hace J. De Battista en su artículo es *cómo desmanicomializar sin segregar*. Dos elementos fundamentales vuelven singular y provechoso el trabajo: uno es que exhibe la arquitectura de un proyecto de investigación con los pasos y porciones imprescindibles (como vemos en otros textos a lo largo de este libro, los abordajes meta-científicos no solo se hallan en los contenidos sino también en los modos); el otro elemento clave es que el proyecto de investigación decide poner el foco en la palabra de los *propios usuarios institucionales* –padecientes- a partir de sus vivencias, y en el impacto positivo que esto conllevaría tanto en la eficacia de las políticas públicas (en quienes *deberían* ser sus beneficiarios directos) como en el cuestionamiento de prejuicios acerca de lo que significa padecer mentalmente y ser internado.

LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL PSICOSOCIAL Y LA INVESTIGACIÓN. UNA ARTICULACIÓN POSIBLE EN CONTEXTOS DE ENCIERRO

María Gabriela Córdoba¹

El Programa Provincial de Prevención de Violencia en Cárceles (PPPVC) es una política pública de la provincia de Buenos Aires destinada al trabajo con personas privadas de la libertad, mediante una intervención psicosocial llevada adelante por profesionales de diferentes disciplinas del área de Ciencias Sociales. A lo largo de estos nueve años de trabajo ininterrumpido se han ido modificando las propuestas de intervención y los dispositivos de trabajo, así como también se han desarrollado, por parte de los propios profesionales, espacios de producción de conocimiento, investigaciones y producciones académicas.

A partir del modo en que los profesionales interpretan la intervención psicosocial y a los sujetos con los cuales trabajan en el marco del PPPVC, se pone en juego una disputa por el procedimiento y ejecución del tratamiento de la pena que se da entre los diferentes actores sociales en las dependencias del gobierno subnacional. La interacción de los actores y sus objetivos particulares en cada dependencia provocan una tensión constante entre la esfera técnica y política. Durante su implementación, ha sido un espacio de convergencia entre los profesionales marcado por luchas en torno a qué visiones se imponen sobre la intervención psicosocial y los dispositivos a trabajar. En este sentido, los técnicos y sus ideas son una parte significativa de la elaboración y toma de decisiones.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar el modo en que los profesionales interpretan la intervención psicosocial en el marco del PPPVC y a los sujetos con los cuales trabajan. Asimismo, se busca indagar la articulación que se genera en esta política pública entre sujeto investigador y profesional de intervención. Interpretamos que esta relación favorece el desarrollo de un posicionamiento reflexivo y crítico sobre la acción psicosocial.

1. Licenciada en Sociología, maestranda y doctoranda en Ciencias Sociales por la UNLP. Docente en Psicología del Tiempo y Seminario de Metodología de la Investigación Social (UNLP). Integrante de proyecto de investigación radicado la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNLP, colaboradora en proyecto en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET). Integra el Equipo de Gestión y Coordinación del Programa de Prevención de Violencia en Cárceles del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

Sujeto investigador y profesional de intervención

Para este trabajo utilizamos un enfoque metodológico etnográfico, en dos sentidos: como enfoque que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus protagonistas y, posteriormente, como marco teórico-metodológico para analizar las variables de nuestro objeto de estudio.

Este trabajo es producto del recorrido como integrante del Equipo de Abordaje Psico-Social del PPPVC primero, y luego como integrante del equipo de coordinación y gestión. Asumimos como punto de partida la metodología como el producto de un proceso creativo, que conlleva un desafío cognoscitivo y también práctico. En este sentido, adoptamos una construcción más compleja, que se desarrolla en el juego de interpelación-reflexión entre ser sujeto participante e investigador.

Tradicionalmente en la investigación social se hace un ejercicio de poder al tomar las voces de los participantes y subsumirlas en las propias categorías analíticas. Desde nuestra perspectiva, se parte de una articulación político-epistémica que intenta romper este supuesto. Implica comprender la intervención psicosocial a partir de la misma puesta en práctica en el trabajo cotidiano, y reflexionada desde los sujetos agentes.

Algunas consideraciones teóricas

Entendemos e interpretamos al Estado como un sistema institucional de decisión y gestión, como una unidad de sentidos y propósito, de acción y conducción (Vilas, 2005). En ese sentido, compartimos el posicionamiento de Oszlak (1980:30) quien señala que “se concibe al Estado como una instancia de articulación y dominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en estas”.

Para O'Donnell (1993), el Estado en cualquiera de sus niveles es el actor preponderante para el desarrollo económico, político y social de cualquier país. Señala que el Estado es un sistema legal que penetra y contribuye a dar orden y previsibilidad a múltiples relaciones sociales. Siguiendo a este autor, consideramos que es fundamental la capacidad que tenga el Estado en las instancias gubernamentales para plasmar mediante las políticas públicas el mayor valor social posible. Cada modalidad de gestión pública se articula a una matriz determinada de relaciones entre Estado y sociedad y contribuye a reproducirla, por ello la necesidad de su estudio particularizado a través de diversas políticas públicas.

Partimos de la idea de política pública de Oszlak y O'Donnell (1981), entendiéndola como un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad

de intervención del Estado en relación con el interés de otros actores de la sociedad civil, asumiendo a las políticas públicas como contexto de interacción de pluralidad de actores sociales para la toma de decisiones. Por ello, la capacidad estatal debe ser concebida desde un enfoque amplio como una combinación de capacidades administrativas y políticas (Longo, 2006).

En cuanto a las capacidades administrativas, son significativos los factores organizativos y la profesionalización de los recursos humanos de la administración pública, mediante el reclutamiento, selección, retribución, promoción y formación de los agentes, como así también, en la flexibilidad de las organizaciones para adaptarse a los cambios del entorno. En este sentido, habitualmente se ha asociado a la capacidad administrativa solo al interior del Estado. Desde el enfoque que planteamos para este trabajo se incorpora también la dimensión política, teniendo en cuenta el contexto general.

Es en este marco de complejidad del sector estatal que se insertan las prácticas subyacentes en el ámbito público. Al incorporar la dimensión política se desprende que la capacidad estatal no es un concepto neutro. Los distintos actores usarán sus recursos de poder para influir en la intervención del Estado; por ello las políticas públicas en general, y la gestión de los recursos humanos, en particular, son el resultado de dichas negociaciones y articulaciones de intereses disímiles.

Dichas prácticas constituyen un campo de actuación profesional que permite realizar un análisis permanente de las interacciones entre Estado y su vinculación con la sociedad, presentándose en continua deconstrucción.

En el caso del PPPVC, durante su implementación, ha sido un espacio de convergencia entre los profesionales en materia técnica marcado por luchas en torno a qué visiones se imponen sobre qué es la intervención psicosocial y qué dispositivos trabajar.

La prisión

A lo largo de la historia, el concepto “prisión” fue cambiando tanto en sus implicaciones teóricas como en sus traducciones prácticas. Contrariamente a lo que suele ser un pensamiento generalizado, la pena privativa de la libertad es un instituto de muy reciente creación. Lo que sí ha existido desde tiempos remotos ha sido el *encierro*, que mantuvo su vigencia hasta fines del siglo XVIII. Pero *encierro* no es sinónimo de pena privativa de libertad. El *encierro* posibilita el futuro cumplimiento de la pena, y la privación de la libertad es la pena misma.

Entre finales del siglo XIX y principios del XX, de acuerdo con los requerimientos y configuraciones institucionales que el nuevo sistema social necesita para justificarse y en

búsqueda de una respuesta a las transformaciones sociales, se irán enunciando las teorías criminológicas a partir de un universo de discurso propio y específico. En ese momento, en la transición entre el siglo XVIII y el XIX la prisión, que solía ser uno más de los dispositivos penales de castigo, comienza a adquirir una centralidad cada vez mayor y a generalizarse como la técnica punitiva por excelencia.

Lo que cambia, en el transcurso de un siglo a otro, es la función desempeñada por el sistema judicial y sus métodos punitivos en relación a las nuevas necesidades y amenazas contra el orden y la propiedad. En este sentido aparece el panóptico postulado por Jeremy Bentham, como dispositivo de vigilancia en todos los niveles de la sociedad para obtener un control absoluto, es decir, ejercer un poder de visualización permanente de los actos individuales y sociales, para entenderlos mejor y en definitiva, poder manipularlos.

En este marco, la prisión como pena por excelencia, viene a cumplir dos funciones en el nuevo escenario social: como privación de la libertad y como transformador técnico de los individuos. El sentido utilitario de la pena privativa de libertad se fue limitando por las condiciones económicas y se fueron erigiendo formas penitenciarias de reclusión en establecimientos, en los que se destaca la concepción panóptica de Bentham, que implica todo un criterio de economía política de la reclusión.

Hay una vinculación directa entre las necesidades histórico-políticas y la aplicación de las penas. A medida que la privación de libertad deja de tener correlato funcional explícito con el sistema socio-económico-político en el cual se encuentra inserto, ingresamos al período en que se organizan distintos regímenes penitenciarios buscándole el fundamento y la finalidad.

Se ha llegado hasta el cuestionamiento mismo de la privación de la libertad por la vía de las teorías abolicionistas, que proponen suspender la institución carcelaria. Pero entre los dos extremos de la cárcel tradicional y su abolición, se ha recurrido a la implementación de otras alternativas, como las prisiones sustitutivas (prisión abierta, establecimientos de terapia social), los *tratamientos* sin privación de libertad o con privación limitada de la libertad (condena de ejecución condicional, arrestos de fin de semana, prisión discontinua y semidetención, arresto domiciliario, trabajos para la comunidad, etc.) hasta llegar al *control electrónico*.

El Programa Provincial de Prevención de Violencia en Cárceles

En los últimos 30 años la pobreza del país y, en particular, en zonas puntuales de la provincia de Buenos Aires, se fue incrementando, profundizando la vulnerabilidad social y, si bien consideramos que la pobreza no se asocia a la evolución del delito, la desigualdad social

en cuanto a la distribución de los recursos y oportunidades, sumada a un Estado punitivo, son factores que tienen incidencia en el incremento del número de personas privadas de su libertad.

El fin de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense (12.256), establecida en el año 1999 –la finalidad de la ejecución de las penas privativas de libertad–, es la adecuada reinserción social de los procesados y condenados, dirigida a fortalecer la dignidad humana y al estímulo de actividades solidarias inherentes a su condición de ser social, a partir de la satisfacción de sus necesidades y del desarrollo de sus potencialidades mediante el tratamiento y la asistencia penitenciaria. La asistencia o tratamiento se brinda mediante la implementación de programas específicos en las áreas de convivencia, educación, trabajo, tiempo libre y asistencia psicosocial. Dichos programas tienen por objetivo reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida en libertad, preservando o fortaleciendo los vínculos familiares, educacionales y laborales.

En el año 2004, se da vigencia al decreto 2889, reglamentando de esta forma la Ley de Ejecución Penal (art. 27, 28 y 29), que define la integración y tareas de los Grupos de Admisión y Seguimiento (GAYS).

Bajo este marco, en el año 2010 la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales (actualmente denominada Subsecretaría de Política Penitenciaria dependiente del Ministerio de justicia de la Provincia), en la gestión del entonces ministro Ricardo Casal, convocó a un Consejo Consultivo con el objetivo de orientar la implementación de un Programa que aborde la violencia carcelaria, desde una perspectiva que abarque la integralidad. Al mismo fueron convocados diferentes actores sociales y organizaciones, con diversos puntos de vista y conocimiento profundo sobre la temática. Fueron convocados referentes de Organizaciones Sociales, ILANUD Argentina, el director del Servicio Penitenciario, el director de Salud Penitenciaria, representantes del Patronato de Liberados, y asesores de la Subsecretaría de Política Criminal. Atendiendo a la pluralidad de perspectivas, en dicho encuentro se acordó la conformación de la Coordinación General que llevaría adelante la ejecución del Programa Provincial de Prevención de Violencia en Cárceles, encuadrando sus lineamientos dentro de las políticas de la Subsecretaría de Política Criminal.

La resolución 001/10 da vigencia a la conformación de dicho programa, fundamentado en obligaciones legales impuestas por la Constitución Nacional, leyes nacionales y provinciales, tratados internacionales de Derechos Humanos, y buenas prácticas en materia de gestión penitenciaria. Tiene por objetivo reducir índices de violencia intracarcelaria y generar estándares de convivencia que permitan potenciarlas actividades tratamentales en un contexto pacífico, dotando a los sujetos de herramientas para la resolución no

violenta de conflictos mediante la intervención de Equipos de Abordaje Psicosocial (en adelante EAPS), integrados por profesionales de diferentes disciplinas: psicología, psicología social, sociología, antropología y trabajo social. Los EAPS implementan espacios de reflexión y comunicación, mediante dispositivos grupales que permitan la escucha genuina y el interés superior por el sujeto y no por el portador de delito. El foco de interés del programa es trabajar con las personas privadas de su libertad y los agentes penitenciarios, en tantos actores de la compleja red vincular muchas veces disfuncionales, del que se desprenden correlatos violentos. Cabe destacar que desde su inicio, la centralidad del trabajo han sido las personas privadas de su libertad. En ese sentido, las condiciones de admisión y permanencia en los espacios del programa se rigen por dos principios: el de la voluntariedad y el de confidencialidad, considerados centrales para el logro de los objetivos, ya que compelen a los sujetos a pensarse y actuar como responsables de la toma de decisiones cotidianas, sin esperar una recompensa a cambio de su participación en estos espacios.

Desde su implementación en el año 2010, territorialmente se ha aplicado en 15 unidades penales de forma permanente, y de forma transitoria en diversas unidades y alcaldías con 54 profesionales de dedicación exclusiva. Actualmente cuenta con 35 profesionales que se encuentran trabajando de forma permanente en 13 Unidades Penales, y en 4 mediante abordajes contingentes (aquellos realizados en unidades o alcaldías donde no hay EAPS).

UNIDADES CON ABORDAJES PERMANENTES	TIEMPO DE PERMANENCIA DEL PPPVC
UNIDAD 1 DE OLMOS	continúa vigente
UNIDAD 2 DE SIERRA CHICA	continúa vigente
UNIDAD 4 DE BAHÍA BLANCA	del 2010 al 2014
UNIDAD 5 DE MERCEDES	continúa vigente
UNIDAD 8 DE LOS HORNOS	del 2010 al 2012
UNIDAD 9 DE LA PLATA	continúa vigente
UNIDAD 18 DE GORINA	desde 2019
UNIDAD 21 DE CAMPANA	continúa vigente
UNIDAD 23 DE VARELA	del 2010 al 2017
UNIDAD 24 DE VARELA	del 2010 al 2017
UNIDAD 28 DE MAGDALENA	continúa vigente
UNIDAD 33 DE LOS HORNOS	del 2010 al 2016

UNIDAD 35 DE MAGDALENA	continúa vigente
UNIDAD 38 DE SIERRA CHICA	desde 2017 a la actualidad
UNIDAD 39 DE ITUZAINGO	continúa vigente
UNIDAD 45 DE ROMERO	desde 2012 a la actualidad
UNIDAD 48 DE SAN MARTIN	continúa vigente

ABORDAJES CONTINGENTES - EN EL AÑO 2019- aquellos realizados en unidades o alcaldías donde no hay EAPS	
UNIDAD 22 Y 26 DE OLMOS	
UNIDAD 10 DE MERCHOR ROMERO	
ALCAIDÍA LA PLATA II	
ALCAIDÍA LA PLATA III	

En el transcurso de su implementación, se ha intervenido de forma psicosocial a más de 23.800 personas privadas de su libertad en 9 años, el 23 % de forma permanente en los últimos dos años; y a 327 agentes del Servicio Penitenciario.

Las capacidades administrativas

En la estructura administrativa del programa intervienen el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, la Subsecretaría de Política Penitenciaria y el Servicio Penitenciario Bonaerense. Esta forma particular de vinculación entre diferentes niveles de estructuras, le brindan al Programa cierta particularidad que lo definen en su accionar. En cuanto a su dependencia operativa y funcional remite a la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales (años anteriores), actualmente denominada Subsecretaría de Política Penitenciaria dependiente del Ministerio de justicia de la Provincia. Y paralelamente, la dependencia administrativa es del Servicio Penitenciario Bonaerense.

Internamente el programa posee un equipo de coordinación y gestión de cinco profesionales, integrado por una coordinadora general, una asesora en evaluación, seguimiento y monitoreo, y tres coordinadores territoriales.

Esta estructura marca una organización de corte transversal, con la interrelación entre diferentes organismos de un mismo ministerio, marcando injerencia y limitaciones a fin de habilitar y propiciar las condiciones óptimas y necesarias para el buen desarrollo de esta política pública, que genera las bases administrativas e instituye la operatividad del trazo distintivo del programa al interior de las Unidades Penitenciarias de la Provincia.

Esta particularidad en la estructura administrativa remite a la forma de organización y gestión de los recursos humanos en la Provincia, siendo que los cargos de los profesionales del programa son del decreto ley 9578/80, como agentes del Servicio Penitenciario Bonaerense, reglamentación del personal el 342/81, salvo dos profesionales cuyo cargo es de la Ley N° 10.430, de la administración pública de la provincia. En este sentido, podemos señalar que los recursos humanos revisten ciertos vericuetos y laberintos para seleccionar acorde a perfiles y pertinencia a la particularidad de la labor, entre otros.

En el caso de la formación específica en el ejercicio de la profesión, es regulado por la Subsecretaría, pero se encuentra a cargo del propio equipo de gestión y coordinación del programa propiciar y habilitar estos espacios. Es importante destacar que esta estructura particular les adjudicó a los actores del programa poder de acción.

Asimismo, la interacción de los diferentes niveles de estructuras estatales es lo que permitió la instauración de la grupalidad en instituciones donde prima el abordaje desde la individualidad, partiendo de no depender de la unidad penitenciaria. Dicha *estructura híbrida* es el instrumento que da lugar a que los EAPS puedan realizar sus intervenciones psicosociales en las unidades penitenciarias de forma permanente. Asimismo, permite que el equipo de gestión y coordinación sea un agente externo a la institución, haciendo flexible el ingreso y egreso de los profesionales en las unidades de manera libre y legitimada.

Claro que esta estructura novedosa trajo aparejada diferentes problemáticas y tensiones con la estructura formal conocida hasta el momento. La novedad radica en los actores externos que permanecen, pero no pertenecen. El proceso de permanencia en el tiempo en contexto de encierro por parte de los profesionales del PPPVC y su legitimidad ha permitido que, si bien son actores externos desde la estructura organizativa, sean actualmente también un recurso más de las unidades penales. Esta hibridez fue generando un movimiento en la propia praxis institucional.

Dada su diversificada estructura interna, se producen intrincadas relaciones que se dan entre los grupos políticos que la integran, con ambiguas y no siempre claras reglas de reparto de competencia horizontales.

En el apartado siguiente, analizaremos las capacidades políticas, en particular la flexibilidad del programa y las estructuras organizativas relacionadas para adaptarse a las modificaciones del entorno, acompañado por cambios en la interpretación de la intervención psicosocial por parte de los propios actores ejecutores de dicha política pública.

Los modos de interpretación de la intervención psicosocial en materia técnica. Desafíos y oportunidades

¿De dónde parten nuestras intervenciones profesionales en la cárcel? Se puede plantear que su respuesta se fue modificando en el transcurso de implementación del programa, y se la puede organizar en tres momentos diferentes, que responden a un orden de aparición cronológico, pero que no es excluyente. Podemos decir que los *tres momentos* o *etapas* se presentan de forma interrelacionada, se van transformando y ganando más preponderancia unas sobre otras formas de interpretar la intervención.

I: La grupalidad como forma de intervención

La primera etapa contempla los iniciales dos años del programa, donde se puso en diálogo el concepto de grupalidad, las manifestaciones y formas vinculares que se configuran entre los profesionales con la apuesta a la interdisciplina. Se describe e interpreta la intervención psicosocial como un interjuego dinámico, con atravesamientos interdisciplinares, en el que queda implicada la propia subjetividad. A su vez, se focaliza la mirada en la grupalidad de los y las participantes –personas privadas de libertad– y con algunas excepciones, en la propia grupalidad del equipo de trabajo.

Los primeros dos años del programa giran en torno a poder establecer y afianzar una lógica de intervención sustentada en la grupalidad y en la humanización de la pena. En ese sentido, se busca que se establezca en un instituyente en las unidades penitenciarias. En las lógicas de intervención se presentan rupturas con las formas tradicionales de abordar las cuestiones consideradas “tratamentales” en la cárcel, donde se priorizan y prevalecen las intervenciones individuales y se tiende a fomentar la fragmentación de los vínculos, frente a la propuesta de un grupo de pertenencia que rompe con estas formas vinculares instituidas.

Se busca, tanto desde los propios actores sociales intervinientes como desde la esfera política, que el foco central de esta política pública tenga que ver con esta ruptura que mencionamos, fundamentalmente por dos cuestiones: la lógica de abordaje centrada en dispositivos grupales y el trabajo desde una perspectiva interdisciplinaria, focalizado en una multi-disciplinarietà de miradas.

Los dispositivos grupales de trabajo se despliegan bajo dos modalidades diferentes: los espacios grupales de contención, reflexión y promoción del pensamiento crítico, y las instancias de intervención individuales. Los primeros siguiendo ciertas pautas establecidas

por la coordinación del programa, acerca de cómo se debe trabajar en grupos: con un máximo de 15 integrantes, y se deben coordinar estos espacios en duplas.

Estas dos modalidades no son excluyentes, sino que en ocasiones se yuxtaponen entre sí. La intervención psicosocial se enfoca en trabajar sobre necesidades compartidas y procesos empáticos, sin dejar de lado las individualidades y particularidades de los sujetos, posibilitando la configuración de un reconocimiento en común.

Desde las autoridades de la Subsecretaría, y desde la coordinación general y territorial, discursivamente, se establece que el programa *es una política civil*, y los integrantes de los EAPS deben presentarse frente a los actores institucionales del SPB como cuadros técnicos especializados ajenos a las fuerzas de seguridad, como agentes externos.

En tanto que el núcleo de discusión al interior de los integrantes del programa, está puesto en las dificultades que se presentan para trabajar de forma grupal en determinadas circunstancias, tales como profesionales que se encuentran solos frente a la realización de sus tareas (como el caso de la Unidad 4 de Bahía Blanca, que desde el principio contó con una sola profesional); y en las unidades de mujeres (Unidad Penal 33 y 8 de Los Hornos). Frente a estas últimas, los profesionales presentan a las autoridades de la Subsecretaría una propuesta de trabajo, mediante un proyecto por escrito, que contemple las cuestiones de género. Si bien esta demanda no es atendida es el puntapié inicial para diversos trabajos de investigación desde el programa sobre cuestiones de género.

II: La evaluación como proceso técnico y de significación política.

El segundo momento abarca el período que va desde fines de 2012 al 2015. Se establece al interior del equipo de coordinación un nuevo espacio de evaluación y monitoreo, que conlleva a una nueva forma de organización interna del programa y de una herramienta de gestión. Es importante destacar que la evaluación propuesta no debe ser entendida solo como un proceso técnico, sino también tiene una significación política, institucional y de gestión de una extraordinaria relevancia. El monitoreo y evaluación es entendido por la coordinación del programa como una actividad sistemática, que implica un proceso institucional programado, no eventual, cuyo propósito es mejorar la intervención pública, en tanto herramienta de gestión. Tiene un doble propósito: tomar decisiones y establecer mejoras en esa acción.

Desde esta perspectiva, la evaluación permite conocer los resultados de las intervenciones y promover modificaciones para la mejora permanente y afianzamiento del programa y las políticas desarrolladas.

La información relevada, sistematizada y analizada –para las intervenciones psicosociales de los/as privados/as de su libertad– permite la elaboración de informes internos, tanto para la Subsecretaría como para el Ministerio. La metodología que se implementa para llevar adelante la evaluación y seguimiento prioriza un enfoque cuantitativo, complementado con distintas estrategias metodológicas cualitativas. En cuanto al método cuantitativo, se analizan las fuentes propias con las que cuenta el programa mediante la sistematización de los datos de cada equipo de trabajo de forma mensual que posibilita, a partir de cifras y porcentajes concretos, echar luz sobre la tarea realizada. En cuanto a las segundas, se recurre al uso de entrevistas semi-estructuradas con los principales protagonistas de los procesos observados u otros informantes clave. Los datos centrales relevados se estructuran en tres ejes:

- » Primer eje: indagar el proceso de trabajo de cada equipo en particular, atendiendo a las necesidades y modificaciones que se requieran adecuadas.
- » Segundo eje: analizar en el tipo de población con la que se trabaja, las variaciones que se van dando en este sentido en vinculación a las transformaciones sociales y económicas, en particular en la Provincia.
- » Tercer eje: relevar impacto del programa. Se indagan las implicancias en la subjetividad de las personas abordadas.

Los datos del primer y segundo eje son registrados por los profesionales que integran cada EAPS en una planilla de cálculos de forma mensual, y remitidos a la coordinación. El tercer eje se lleva adelante mediante un trabajo conjunto por medio de registros, observaciones, crónicas y entrevistas conjuntas entre los equipos y la coordinación.

Se registra en principio el apellido y nombre del/a interno/a y para cada uno de ellos/ellas se tienen en cuenta los siguientes datos:

- » Unidad penal /pabellón/tipo de pabellón/ nacionalidad/edad/ localidad de residencia.
- » Nivel educativo/ institucionalización previa/ situación penal/clasificación penal/ actividades de estudio o trabajo en unidades.
- » Modo de abordaje en el programa/ fecha de ingreso al programa/ año de ingreso al programa/ la asistencia mes a mes/ fecha de desvinculación del programa/motivos de desvinculación/unidad de traslado.

Por otra parte, se registran en un cuadro las formas de intervenciones, las observaciones generales y las articulaciones del programa en cada unidad penal.

En cuanto a las intervenciones psicosociales en particular, los datos relevados son cada dispositivo de intervención; este a su vez se puede desglosar y visualizar cómo va variando por mes. Este dato permite hacer una descripción del proceso de trabajo. Se visualizan mediante cuadros expresados en porcentajes, y reflejan la cantidad de intervenciones bajo sus diferentes modalidades.

Los dispositivos de intervención psicosocial se desglosan en cuatro modalidades:

1. Dispositivos grupales de contención y reflexión, en los que se trabaja en grupos de máximo 15 personas.
2. Grupos de pre-egreso, enfocados en trabajar los aspectos críticos del proceso de egreso institucional.
3. Dispositivos individuales, que funcionan como espacio de admisión a los espacios grupales o bien de soporte del proceso grupal (las intervenciones individuales no constituyen un caso clínico de abordaje mediante un tratamiento psicológico).
4. Modalidad de talleres con temática específica.

Es importante destacar que una misma persona puede ser abordada por más de una modalidad de dispositivos psicosociales, varias veces al mes. Por este motivo, se establecen dos registros, uno que es la cantidad de personas abordadas por el programa, y otro con la cantidad de intervenciones (con intervenciones, se hace referencia al mínimo de cantidad de veces que se abordó a los internos, bajo cualquiera de las diferentes formas de dispositivos).

Teniendo en cuenta el amplio y diverso universo poblacional, hay determinadas dimensiones que también son centrales en el análisis, como son el lugar de procedencia y edad. Estos datos son relevantes para poder establecer articulaciones con los juzgados, a partir de conocer el lugar de procedencia en el caso de los grupos de proceso de egreso, establecer articulaciones con el Patronato de Liberados, como así también con el servicio local de cada municipio. En esta misma línea, indagar estas dimensiones es importante para establecer articulaciones y una gestión asociada con las oficinas regionales de organismos públicos, como por ejemplo Sedronar y, en particular, con los municipios.

Asimismo, en el programa este dato cobra importancia también porque tiene una injerencia fundamental en lo concerniente a los dispositivos del proceso de egreso, para explorar la existencia de organismos de diferentes dependencias y/o procedencia que puedan trazar intervenciones de aporte al favorable proceso de egreso de la persona privada de libertad y/o aporte frente a diferentes atravesamientos que transite el grupo familiar de procedencia o la familia continente.

Cuatro zonas o espacios diferenciados, integradas cada una por diferentes partidos y localidades, se establecieron como dimensiones de la variable del lugar de procedencia. La mayoría de las personas privadas de libertad provienen del Gran Buenos Aires, por este motivo se establecieron –siguiendo la metodología utilizada en trabajos sobre el Conurbano Bonaerense (Córdoba y Genoud, 2005), cuatro áreas geográficas. La heterogeneización creciente que afecta al Gran Buenos Aires hace necesario una división que facilite el análisis. Cuatro zonas homogéneas surgen de la asociación entre índices tales como: población cubierta por algún sistema de salud, hogares con jefe de escolaridad primaria incompleta, hogares con baño de uso exclusivo, hogares con ingreso per cápita en el estrato 1, discriminadas en cuatro cordones del conurbano. Lo importante a rescatar aquí es que la procedencia de los/as internos/as coincide con el mapa de las zonas más vulnerables y excluidas.

En cuanto a la variable “edad”, la incidencia de la pobreza en los niños y adolescentes menores de 15 años es claramente mayor que en el conjunto de la población. Esto se traduce en el incremento de la población carcelaria en franjas etarias con rangos de menor edad, que oscilan en un mayor incremento de población de jóvenes entre 21 y 25 años.

La concentración de la pobreza en las generaciones más jóvenes es una expresión de las persistentes inequidades -entre grupos de población en cuanto el acceso al bienestar y, por lo tanto, en el ejercicio de sus derechos, particularmente, de sus derechos económicos, sociales y culturales-, que ineludiblemente va impactando en el tipo de población de las cárceles de la provincia y, en particular, en la abordada en el programa.

A partir del análisis de los datos, los profesionales que integran cada EAPS comienzan a participar en congresos y jornadas, en principio de forma fragmentada, desorganizada; luego, ya vinculados con grupos de estudios académicos, con grupos de investigación y extensión de las universidades, fundamentalmente de la UNLP, a presentar publicaciones científicas que nacen a partir de la praxis. Los primeros trabajos de investigación que surgen tienen que ver con cárceles de mujeres, presentados en congresos internacionales (Argentina, Cuba, Costa Rica, Brasil), en los que se interpela al propio programa la ausencia de una perspectiva de género en la resolución que le da marco formal. Esta situación, sumada al desgaste que origina encontrarse de cara a la exclusión, desigualdad, pobreza, marginalidad, agravadas por los atravesamientos de género, trae aparejada la disolución de las intervenciones en unidades penales de mujeres, después de un largo conflicto de intereses entre los saberes técnicos y los intereses y urgencias políticas.

La punta del ovillo de la interpretación de la intervención psicosocial en esta etapa es a partir de revisar las propias prácticas, poniendo en cuestionamiento el trabajo interdisciplinar en el abordaje cotidiano. La reflexión gira en torno a indagar acerca de los sujetos

de intervención. Se pasa de una interpretación de sujetos vulnerables, de derecho, de exclusión social, como un todo homogéneo (todo esto no se deja de lado, sino que se amplía la mirada y se complejiza), para pasar a interpretar las diferencias no solo disciplinarias en el posicionamiento teórico y metodológico de trabajo, sino de la heterogeneidad en el universo de la población carcelaria. En esta heterogeneidad del sujeto punitivo, se estructuran las intervenciones de una forma diferente, marcando una centralidad fuerte en algunas unidades las intervenciones mediante dispositivos individuales, los espacios grupales al interior de los pabellones a partir de temáticas específicas, que atañen en particular a las tramas vinculares de ese grupo de internos. La diversidad en las formas de intervención y las investigaciones y reflexiones al interior del propio programa con grupos que tienen determinadas características desde lo punitivo, aportan una diferente interpretación de la intervención. Es importante destacar que en esta etapa, a partir de un trabajo de articulación con la Dirección de Salud, un grupo numeroso de psicólogos del programa comienza a trabajar de forma articulada con el Programa de Ofensores Sexuales, que se desprende de las investigaciones y el trabajo realizado en el PPPVC.

III: Nuevos canales institucionales de negociación

El cambio de gestión política, con la asunción de María Eugenia Vidal como gobernadora en diciembre de 2015, rompió un ciclo político ininterrumpidos desde 1997 en la Provincia de Buenos Aires. La tercer y última etapa del programa se encuentra atravesada por este impacto de los cambios políticos, sociales y económicos.

En octubre de 2016 Vidal dispuso la intervención del SPB por tres meses, con el objetivo de transparentar la fuerza. Con la intervención llegó Juan José Baric, quien hasta ese momento se había desempeñado como subsecretario de Política Penitenciaria bonaerense. El decreto 296E del 24 de junio de 2017, extendió por un año la intervención y por decreto del Ministerio de Justicia ratificó hasta abril de 2018 en el cargo a Baric. La intervención generó una transformación en los vínculos institucionales del Programa, y provocó un resquebrajamiento al interior del mismo, marcado por un proceso de personalización de la coordinación y toma de decisiones, con fuertes vínculos con el SPB. A partir de junio de 2017 se dispuso que todos los profesionales del programa que hasta el momento dependían administrativamente del Departamento de Coordinación y Gestión, dependiente de la Dirección de Personal del SPB, pasen a constituirse como dotación de la unidad penal donde desempeñaban su tarea. Este cambio administrativo trajo cambios significativos y puja de intereses y negociaciones por los cargos entre las autoridades de la intervención, las autoridades del SPB y la coordinación del programa. En tanto que en los

equipos técnicos se modificaron las formas de pensar y llevar a la práctica la intervención psicosocial, poniéndose en discusión cómo se juega en el rol de sujeto de intervención y en el de agente del servicio penitenciario.

A inicios de 2019 comienza un nuevo ciclo, con la asunción de nuevas autoridades en la Subsecretaría de Política Penitenciaria, conjuntamente con el cambio de coordinación del programa. El interés explícito en el programa por parte de la Subsecretaría, a partir de acciones concretas -como reintegrar la dependencia administrativa de los profesionales al Departamento de Coordinación y Gestión- permitió mayor apertura institucional y un diálogo abierto con grupos y espacios de investigación.

En cuanto a la coordinación general del programa, se presenta una coordinación que ejerce la autoridad de forma horizontal, se abren los canales institucionales para la negociación continua de los objetivos de esta política pública, y se habilita y propicia la participación de los profesionales como equipos de trabajo conjunto e integrado.

En relación a la forma de interpretar las intervenciones psicosociales por parte de los profesionales, desde un lugar de mayor flexibilidad se moldean, condicionan y tensionan las decisiones, con la posibilidad de realizar trabajos integrados entre equipos divididos en ejes temáticos, que traspasan las fronteras territoriales de la conformación de los equipos en unidades. Estas líneas son producto de la construcción y materialización de visiones compartidas de trabajos de investigación interdisciplinarios. Las tensiones se presentan al interior del programa, a partir de cuadros técnicos profesionalizados pero desgastados por la tarea en instituciones carcelarias.

Consideraciones finales

Los cambios sociales que impactan directamente en las instituciones en general, y en especial en las cárceles, no pueden dejar de ser tenidos en cuenta, a la hora de plasmar los datos y de repensar las prácticas como profesionales en el programa.

En este sentido planteamos la necesidad y el valor de la investigación como guía en la toma de decisiones sobre el diseño, implementación y evaluación de políticas, generada a partir de la interfaz entre conocimiento y políticas públicas.

Desde estas aproximaciones, se propone crear un espacio interdisciplinario e interinstitucional que propicie la generación de redes temáticas y el diálogo con decisores políticos en materia de cuestiones tratamentales y criminológicas.

Las líneas aquí presentadas no pretenden ser concluyentes, sino que abren nuevos interrogantes e invitan a reflexionar cuánto y cómo el sistema político y burocrático dialoga y utiliza el conocimiento técnico y la investigación en las políticas públicas.

Fuentes citadas

Córdoba, G. y Genoud, G. (2005). Los Olvidados. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre, La Plata. La Argentina de la crisis: desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. En Memoria Académica. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6719/ev.6719.pdf

Longo, F. y Gil, E. (2006). La dirección pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación en la formación en la gerencia pública. *Revista Chilena de Administración Pública* (46), pp. 45-46.

O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, N.º 128, pp. 62-87.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, vol.3, (N.º 2).

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una *estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO, N.º 4.

REPARÁS O REPETÍS. ANÁLISIS DEL PROGRAMA “JUSTICIA RESTAURATIVA” EN CONTEXTOS DE ENCIERRO

Andrés López¹, María Laura Pagani², Valeria Pau³ y María Rodríguez Melluso⁴

En este trabajo se presenta una experiencia innovadora en el marco del ámbito penal, el *Programa de Justicia Restaurativa* (en adelante JR) que desde hace seis años se lleva adelante en el Complejo Penal San Martín, provincia de Buenos Aires, y que actualmente se encuentra en etapa de expansión a través de replicaciones adaptadas en otras unidades penitenciarias (Unidad N° 57 de Campana) y de nuevos dispositivos con otros formatos (Unidad N° 33 de La Plata).

El Programa JR surge por una iniciativa personal de funcionarios del Poder Judicial de la Provincia, en la que año a año se fueron sumando distintos actores de una diversidad de áreas estatales, de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Es de interés exponer en esta publicación la articulación entre generación de conocimiento y política pública, ya que si bien la experiencia presentada aún no se encuentra formalizada como tal bajo la órbita de una dependencia estatal, cuenta con el apoyo de diversas áreas públicas y, en la actualidad, se está trabajando en su institucionalización⁵ a partir de los resultados arrojados por una investigación que se desarrolló en el marco de

1. Abogado por la UNLP. Es defensor oficial criminal y correccional del departamento judicial de San Martín, provincia de Buenos Aires y coordinador del programa “Justicia Restaurativa”. En contexto de encierro “reparar para no repetir”. Docente del postítulo en contexto de encierro.

2. Licenciada en Sociología y doctora en Ciencias Sociales por la UNLP. Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por FLACSO y especialista en Gestión Pública por la UNTREF. Es también adjunta en Sociología de las Organizaciones (UNLP), docente en diversas Maestrías en seminarios sobre gestión y políticas públicas, experta en Gestión Pública del gobierno de la provincia de Buenos Aires e investigadora Asociada de la CIC.

3. Ingeniera en Sistemas de Información por la UTN. Especialista en Gestión Pública por la UNTREF, diplomada superior en Control y Gestión de Políticas Públicas por FLACSO. Es tutora de los cursos “Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas” y “Gobierno Abierto Municipal” (Organización de los Estados Americanos) y experta en Gestión Pública del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

4. Abogada por la UBA. Especialista en Procesos de Integración Latinoamericana por la UNLP. Es también jueza de ejecución penal, titular del Juzgado N°1 Departamento Judicial de Gral. San Martín, provincia de Buenos Aires y directora del Programa de Justicia Restaurativa en unidades carcelarias de San Martín.

5. El equipo que integra JR está participando en reuniones del Servicio Penitenciario Bonaerense, junto con otras organizaciones afines, para elaborar una resolución que tiene como objetivo promover la implementación del Programa de Justicia Restaurativa en todas las dependencias carcelarias de la Provincia.

una asistencia técnica del cuerpo de Expertos en Gestión Pública, realizada por parte de dos de las autoras de este trabajo. Los otros dos autores, cumplen funciones en el Poder Judicial y son los iniciadores de esta experiencia.

El presente artículo tiene un doble objetivo: explicar en primer lugar las características que asume este dispositivo, sus objetivos y los principales resultados a partir de la evaluación realizada. Además, rescatar aprendizajes y producir conocimiento desde el análisis de la experiencia, generando información que aporte a la visualización y socialización de los principales resultados, que sean pertinentes tanto para quienes impulsan JR, para las organizaciones interesadas en acompañar y sumarse, como para otros equipos, que quieran replicarla.

En segundo lugar, el propósito es remarcar el valor de la realización de estudios desde el Estado para fortalecer las propias prácticas que se realizan en este ámbito y demostrar a partir de este caso, las potencialidades de iniciar estudios sobre los programas públicos a fin de detectar logros y dificultades que se traduzcan en recomendaciones y ajustes de las políticas y programas en desarrollo. Es decir, valorar la utilidad de la realización de análisis sobre las acciones del Estado para la toma de decisiones.

La comunicación de los resultados de la evaluación es un componente central al momento de promover la fortaleza de los programas públicos (Amaya, 2009). Es por ello que el fin último de esta evaluación fue contribuir con información útil para generar cambios que puedan dar lugar a la mejora en la calidad de vida de las personas involucradas en el Programa.

En este marco, la estructura de este artículo será la siguiente: en primer lugar se describe el programa JR, para luego explicitar el diseño de evaluación utilizado y los principales resultados.

La Justicia Restaurativa: piezas claves de un cambio de paradigma

Los espacios de prácticas restaurativas constituyen variados mecanismos que han comenzado a adoptar algunos países en materia penal, en respuesta a la insatisfacción y frustración con el sistema de justicia formal y los índices de reincidencia de los delitos.

Dentro del Derecho Penal existen dos paradigmas, uno retributivo y otro restaurativo. En el paradigma dominante –retributivo– el delito es sinónimo de infracción a la norma, en cambio en el paradigma restaurativo se centra el conflicto entre las personas. Además, mientras que en la justicia actual la responsabilidad es individual, en tanto la finalidad es probar delitos, establecer en el mejor de los casos culpas y en todos aplicar castigos cada vez más severos, en la justicia restaurativa la finalidad es la de resolver conflictos, asumir

responsabilidades, reparar el daño ocasionado a la víctima directa y también a las indirectas, familiares, amigos y comunidad. En este último se trata de mejorar la comprensión entre las partes y *reparar*, se centra en mejorar la situación, así como en encontrar la forma de reducir daños futuros, a partir de procesos cooperativos donde se enfatiza el diálogo y la cooperación. La justicia restaurativa facilita que el autor asuma la responsabilidad por sus actos y por el daño que ha causado (Zehr, 1990 en Castañer, 2011).

En coincidencia con el manual de Naciones Unidas (2006) sostenemos que los programas de JR se basan en la creencia de que las partes de un conflicto deben estar activamente involucradas para resolver y mitigar sus consecuencias negativas contrariamente a lo que propone el paradigma retributivo. Estas alternativas proporcionan a las partes involucradas, y a menudo también a la comunidad cercana (consideradas muchas veces víctimas de los ofensores), la oportunidad de participar en la resolución de los conflictos y de abordar sus consecuencias. Estos programas se basan en el principio fundamental de que el comportamiento delictivo no solamente viola la ley, sino también hiere a las víctimas y a la comunidad. Cualquier esfuerzo para solucionar las consecuencias del comportamiento delictivo deberá, en la medida de lo posible, involucrar tanto al ofensor como a las partes ofendidas, y proporcionar la ayuda y el apoyo que la víctima y el delincuente requieren.

El paradigma de la JR es un proceso que propone resolver el problema de la delincuencia enfocándose en la compensación del daño a las víctimas, haciendo de los ofensores responsables de sus acciones (*hacerse cargo*) y también, a menudo, involucrando a la comunidad en la resolución del conflicto (muchos de ellos víctimas secundarias). El conflicto no siempre concluye con la sentencia penal, sino que suele perpetuarse el sentimiento de rencor de las víctimas directas, como de aquellas indirectas, familiares, amigos de las primeras. Por ello, la participación de las partes es esencial en el proceso y enfatiza la construcción de relaciones y reconciliaciones, así como el desarrollo de acuerdos en torno a un resultado deseado por las víctimas y los victimarios.

La experiencia que aquí se analiza surge motivada en estas concepciones y valores de la justicia restaurativa y se enmarca en el artículo 18° de la Constitución Nacional, que establece al final de su párrafo que "...las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autorice". En sintonía, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que goza de supremacía constitucional por el artículo 75° inciso 22 CN, establece en su artículo 10° punto 3° que "El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados...". En consonancia se

encuentran las “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos”, conocidas como Reglas Mandela, que formulan como uno de sus principios generales rectores que “Las medidas privativas de libertad tienen por objetivo proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo pueden lograrse si se ofrece a las personas presas educación, salud, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas que brinden herramientas para lograr su reinserción en la sociedad tras su puesta en libertad”.

La Justicia Restaurativa en el Complejo Penal de San Martín

Este programa se lleva adelante a través de encuentros tipo talleres donde se trabajan distintas temáticas a través de un grupo reducido de participantes bajo el lema de “Reparar para no Repetir”. Estos encuentros se entienden como dispositivos de diálogo y reflexión. En los mismos se desarrollan distintas metodologías de trabajo donde se promueve la circulación de la palabra, a través de técnicas de grupo y psicodramas, apostando a posicionarse en círculo, donde no hay jerarquías.

Los contenidos de los talleres abarcan nueve reuniones sobre distintas temáticas: las diferencia entre la justicia retributiva y restaurativa, salud y métodos de prevención de enfermedades dentro de las cárceles, recursos que brinda el Estado al momento del egreso, perspectiva de género, la educación como transformación personal y social, resolución de conflictos intracarcelarios, relaciones familiares (la gran mayoría, con una notable ausencia de la figura paterna), plan de trabajo para el egreso y, principalmente, el reconocimiento del hecho cometido a partir de un encuentro restaurativo con la participación de una *víctima* sustituta de la propia. Además se suma un encuentro con un referente familiar. Es decir, se desarrolla un recorrido holístico por distintos temas que fueron adaptándose año a año y algunos profundizándose. En este sentido, en la actualidad se está trabajando con dos orientaciones: por un lado, la idea de un *mentor*, *tutor* que apoye a las personas privadas de libertad en la externalización, facilitar los vínculos y la socialización. Por otro, con la idea de asumir un compromiso de *reparación*; a partir del recorrido por los talleres se trabaja en distintas metodologías, una carta con una disculpa a su víctima, una tarea comunitaria dentro del penal o en un hospital, entre otros.

En los encuentros se considera fundamental abordar las problemáticas y necesidades de las personas privadas de su libertad, buscando generar un proceso socializador, sobre la base del fortalecimiento de la autoestima, los afectos, el respeto por el otro y en el compromiso para con el diseño de un proyecto de vida superador.

Desde el equipo que coordina el programa se considera que el espacio generado aporta a la reducción de la vulnerabilidad propia que produce el encierro y que obstaculiza la reintegración social de la persona privada de su libertad. Al mismo tiempo, los valores y principios que sustentan los encuentros ofrecen un espacio para que la persona privada de su libertad aborde su responsabilidad, pero no en términos de reproche sino como oportunidad para asumir y reparar el daño ocasionado a la víctima. Para ello, se considera que es prioritario generar un clima que posibilite ese diálogo-escucha empático entre todos los y las participantes.

La propuesta de trabajo del JR es abordar grupos reducidos, entre 12/15 participantes. Un aspecto importante a aclarar es que los/as destinatarios/as son elegidos a partir de entrevistas personales y se deben cumplir las siguientes características: condenados/as por delitos contra la propiedad, contra la vida y delitos en infracción a la Ley N° 27373 por comercio de estupefacientes; los integrantes pueden ser de cualquier género u orientación sexual y deben reunir tres requisitos mínimos: estudiar, trabajar y encontrarse condenado con sentencia firme. También en las últimas ediciones se buscó que estén próximos a obtener la libertad y, en lo posible, que no estén a cargo de la jueza participante. Asimismo, se llegó a un acuerdo con el Servicio Penitenciario Bonaerense para que no trasladen a los y las participantes durante el período de los encuentros.

El programa JR tiene como objetivos:

- » Brindar herramientas para lograr deconstruir la personalidad del pasado, para construir una nueva personalidad, una nueva subjetividad.
- » Lograr *incomodar a los y las participantes*: para que puedan entender el porqué del encierro, cuáles fueron aquellos motivos que los llevaron a la cárcel.
- » Reducir la violencia en el ámbito carcelario.
- » Promover el respeto por el otro, reconocer la diversidad entre distintas personas.
- » Fortalecer la autoestima y la vida en comunidad.
- » Mejorar relaciones afectivas (familiares, amistad, etc.).
- » Reflexionar sobre la responsabilidad de los propios actos.
- » Prevenir conductas delictivas y evitar reincidencias.
- » Generar inclusión y participación de la comunidad.

El desarrollo de JR se lleva adelante por la colaboración voluntaria de profesionales y no profesionales de distintas áreas y poderes del Estado, abogados particulares e integrantes de organizaciones sociales y privadas:

- » Juzgado de Ejecución Penal N.º 1 del departamento Judicial de San Martín CUSAM (Centro Universitario de la Universidad Nacional de San Martín).
- » Defensoría Penal Descentralizada de Malvinas Argentinas.
- » Asociación civil “Nuevo Concepto Penal”.
- » Patronato de Liberados de la provincia de Buenos Aires.
- » Hospital Interzonal General de Agudos “Eva Perón” (ex Castex).
- » Organizaciones sociales de víctimas de delitos: Asociación Civil “Madres del Dolor” y Asociación “Madres contra el paco y a favor de la vida”.
- » Servicio Penitenciario Bonaerense.
- » Periodistas y artistas.
- » Fundación Hillsong y Avón.
- » Payamédicos.
- » Docentes de escuelas en contexto de encierro.

El diseño evaluativo del programa

Como se aclaró en la presentación, un objetivo es valorizar la realización de estudios desde el Estado a fin de detectar logros y dificultades que se traduzcan en recomendaciones y ajustes de las políticas y programas en desarrollo.

El análisis de los resultados se ha obtenido en el marco de una asistencia técnica realizada por el equipo de Expertos en Gestión Pública dependiente de la Subsecretaría de Capital Humano, de la Jefatura de Gabinete, de la provincia de Buenos Aires. Es decir, que dentro del Estado provincial se desempeña un equipo profesionalizado que brinda acompañamiento, asesoramiento, estudios para la mejora de las políticas y programas que se desarrollan en distintas organizaciones públicas. En los últimos años numerosos han sido los trabajos que abordan la relación entre *expertise* y políticas públicas. En este sentido, citamos el trabajo de Neirburg y Plotkin (2004) que denominan como “expertos” a profesionales que trabajan en y para el Estado y cuentan con especialización y entrenamiento académico. Otros autores designan a estos actores como “técnicos” que brindan asesoramiento profesional y especializado para fundamentar las decisiones de políticas desde un punto de vista racional, técnico y objetivo. Actúan con una *racionalidad técnica* que se basa en teorías y metodologías que encuadran sus trabajos (Lapalma, 2001).

En el caso particular que nos convoca en este trabajo, la asistencia técnica fue solicitada por integrantes del poder judicial que promueven esta experiencia de JR. Como en todos los inicios de una AT, como primera etapa se buscó información a partir del relevamiento de documentos formales, entrevistas con actores clave para comprender el marco en el cual se realizaba tal solicitud y comenzar a delinear un plan de trabajo. Así, se inició un análisis a partir de la aplicación de una metodología, en el que se abordaron el contexto e historia del programa, la estructura organizativa, los objetivos, los procesos de trabajo, la identificación de distintos actores institucionales y sus interrelaciones, los recursos y los canales de comunicación, etc.

Más allá de lo formal, la asistencia requirió de una metodología que implicó un “diseño a medida”. Es decir, flexible, creativo y contextualizado al ámbito en particular donde se realizaba el estudio.

Para el análisis de este programa se utilizó una perspectiva cualitativa, que posibilita entender los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor y permite conservar el lenguaje original de los sujetos, indagar su definición de la situación, la visión que tienen de su propia historia y de las condiciones en la que están inmersos (Taylor y Bodgan, 1992). Para Guber (1991) la perspectiva del actor busca dar cuenta de la realidad empírica tal como es vivida y experimentada por los actores. Bajo este enfoque metodológico se elaboraron instrumentos de relevamiento de información a fin de conocer las valoraciones de las personas privadas de libertad y de sus implementadores. De este modo, en primer lugar se diseñaron encuestas para indagar: algunas características personales (género, nivel educativo alcanzado, edad), reincidencia, temas de interés de los conversatorios, calificación del desempeño de los expositores a cargo de los conversatorios, sugerencias para mejorar los conversatorios y opinión sobre el programa. Asimismo, se indaga la incidencia en: el fortalecimiento de su autoestima, la promoción del respeto por el otro, la mejora de las relaciones afectivas (familiares, amistad, etc.), la reflexión sobre la responsabilidad en el delito cometido, entre otros.

Por otra parte, se diseñaron entrevistas a los y las responsables de los encuentros a fin de relevar: expectativas y motivaciones para participar en los talleres de JR; opinión sobre la metodología desarrollada y resultados alcanzados; aspectos a mejorar.

Por último, en cuanto al relevamiento de información, se observaron dos encuentros. Patton (1987) especifica que en una evaluación de programas, los datos obtenidos por este método constan de descripciones de las actividades, del comportamiento de los participantes, acciones del equipo y de una variedad de interacciones humanas que pueden ser parte de las experiencias de estas políticas. En este sentido, en los casos abordados donde se

hicieron las observaciones se prestó atención al uso de los espacios, a las actividades que realizaban las personas participantes, los miembros del equipo técnico, los funcionarios, etc., a la forma de comunicación que mantenían, a las actitudes y las distancias entre sí.

Resultados del estudio

En este apartado se exponen los resultados del relevamiento. En primer lugar se hace referencia a la encuesta que completaron los y las destinatarios/as del programa (en algunos casos se refuerzan los datos cuantitativos con algunos testimonios). Se privilegia en este trabajo la opinión de las personas privadas de libertad y en forma más sintética se expondrán algunas líneas de la visión de los actores que coordinan esta experiencia y/o están a cargo de los talleres.

A continuación se exponen los resultados más relevantes de las 33 encuestas que se aplicaron a las personas que asistieron a los talleres de los últimos años. Para la edición 2018, se aplicó el cuestionario en el último encuentro y para ubicar a los participantes de ediciones anteriores, el defensor fue ubicando a aquellas personas que aún estaban detenidas en las Unidades del Complejo Conurbano Norte de San Martín.

Respecto al perfil de los encuestados/as: casi un 80% son varones, un 63,3% tienen menos de 30 años (el siguiente grupo etario es entre 30 y 39 años con un 24,2%) y, luego, los porcentajes disminuyen entre personas mayores). El 63% se encuentran estudiando (en general el secundario) y un 75% llevan detenidos entre 1 y 6 años.

La evaluación general fue muy positiva: un 90% evaluó los encuentros como “muy buenos” y el 10% restante como “bueno”. Entre los comentarios se destaca la modalidad de los talleres, en cuanto a la libertad de expresión, el trato recibido, la relevancia de los temas tratados, el sentirse “acompañados” y “menos solos”, reconociendo la calidad en el tratamiento de los contenidos como la parte “humana” de los expositores. Se destaca la emotividad en las respuestas y las referencias personales sobre lo bien que se sintieron tratados en este trayecto.

“Sentimos que no estamos solos y que hay gente que nos quiere ayudar (...) Te escuchan mucho y te quieren por más que estés preso y tienen esperanzas que salgas siendo otra persona de la que entró en este lugar.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Encuentran un espacio donde son escuchados y comprendidos, son puestos en valor. Dejá de ser NN y sos nominado. Justicia Restaurativa trabaja sobre la autoestima. Se ponen orgullosos de sus proyectos.” (Entrevista a agente del PLB 1)

Al momento de relatar la *experiencia más significativa* y lo que más les gustó del taller, se destaca la posibilidad de ser escuchados, de poder expresarse y compartir momentos dolorosos del pasado. En este sentido se recogieron frases tales como:

“Noté que podía recapacitar de mi error. El arrepentimiento, la responsabilidad del hecho y el dolor de la víctima.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Pude expresar lo que tengo guardado y desahogarme. Me interesa ser mejor persona.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Fue algo muy importante estar con el grupo y la señora jueza, con el equipo, contando nuestras historias de vida y por qué empezamos a delinquir.”(Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

La referencia más recurrente es sobre el encuentro con las organizaciones de víctimas “Madres del dolor” y “Madres contra el paco y a favor de la vida” y los talleres sobre salud y género.

“Me puse en lugar de la víctima, pude sentir el dolor y su miedo.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Me di cuenta del daño que causé, me arrepiento.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Yo crecí en el ámbito de la delincuencia, no entiendo con el dolor que usted tiene está acá presente (se dirige a Silvia Irigaray). La admiro mucho. Usted me da confianza, que puedo ser mejor. Ustedes nos dan una oportunidad, yo me siento responsable de lo que hice, acá tuve un encuentro conmigo misma (...). Está rebueno el taller porque nos hace pensar en nosotros mismos. Este curso nos abrió la mente, el corazón.” (Testimonio registrado por observación en el taller 2/10/2018)

Asimismo, a partir de 2018 se sumó el encuentro con los familiares, que también fue valorado positivamente por una de las personas que coordina el taller:

“Este año hemos entendido, luego de transitar estos primeros cinco años, que era imprescindible sumar a esta experiencia restaurativa a familiares o referentes de los y las participantes. Es así que hemos realizado con gran recepción dos encuentros con familiares y/o

referentes de las personas que participaron en la última edición de los conversatorios y donde hemos podido reflexionar sobre el devenir de su familia. Encuentros cargados de emoción y expectativa. Reconocimientos cruzados de situaciones vividas y fortalecimiento de la vida por venir, en algunos casos se logró reanudar relaciones casi quebradas por encontrarse alejados por el encierro.”(Entrevista a agente Judicial)

“Hacía mucho tiempo que no hablaba con mi familia y me gustó poder contar un poco de mi vida en el grupo.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR).

“Aprendí a decirle a mi mamá te amo.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

Respecto a la consulta a los encuestados sobre “en qué medida creían que los talleres del Programa de Justicia Restaurativa contribuyeron en su vida cotidiana”, surge lo siguiente:

- » en cuanto a la valoración más alta (“mucho”), se encuentran: “Reflexionar sobre la responsabilidad en el delito cometido” (96,4%); “Promover la prevención de conductas delictivas y evitar reincidencias” (95,5%); “Promover espacios de diálogo-escucha entre todos los participantes” (90,5%); “Promover el respeto por el otro, reconocer la diversidad entre distintas personas, etc.” (87,5%); “Fortalecer la vida en la unidad carcelaria en relación a sus pares” (85%); “Mejorar relaciones afectivas (familiares, amistad, etc.)” (82,6%); “Reconocer a la víctima/s del delito” (78,9%); “Fortalecer su autoestima” (77,8%);
- » con una valoración intermedia, las incidencias mayoritarias coincidieron en: “Fortalecer las relaciones con el personal de la unidad carcelaria” y “Resolver conflictos dentro de la unidad carcelaria”(42,9% y 26,1% respectivamente);
- » finalmente, de acuerdo con los resultados obtenidos, la pregunta que tuvo mayor porcentaje de valoración negativa (66%), fue la “poca” información que se brinda sobre programas del Estado para el momento de su egreso.

Como se expone a continuación, se remarca la cuestión de los aprendizajes y la reflexión de los delitos cometidos:

“Porque aprendí a hacerme cargo de mis malos actos y a ser responsable.”(Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Aprendí a respetar. Lo estoy poniendo a prueba diariamente. Yo quería que me respeten solo a mí y yo no respetaba a nadie.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Esto es lo único que viví para salir adelante. Hace mucho que estoy preso, 20 años, y nunca viví algo así. Esto nos ayuda a salir adelante. Con este curso vemos las cosas de otra manera.” (Testimonio registrado por observación en el taller 2/10/2018)

“Algo que nos llama la atención es que después que pasan por el taller no tienen sanciones. En lo que pasa ahí adentro, en el día a día, es difícil sobrevivir ahí adentro, pero lo que decimos es que tienen que superar los conflictos de otra forma, dirigirse al compañero, al agente penitenciario, al juez que no le concede algo (...), en nuestro ámbito nunca surgió un conflicto. Esto le llama la atención al servicio penitenciario (...).” (Entrevista con judicial)

Asimismo es recurrente la alusión de los cambios vivenciados a partir de la participación en los talleres de JR, con vistas al futuro, en especial los proyectos respecto del trabajo y la familia:

“El taller está bueno porque nos escuchan y sentí ganas de realizar un proyecto cuando tengas la libertad. Ojalá que todos los que estuvimos acá salgamos a proyectar. Se puede salir adelante. Tratar de tener mi familia y buscar ser feliz. Tener un buen trabajo y ayudar a mi familia.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

“Ahora me encuentro con otro pensar, ya no quiero volver más a la cárcel, quiero estar mucho más tiempo con mi familia, conseguir un trabajo y darle todo lo mejor a mi hija y tener una buena vida y una linda casa propia. Me hizo reflexionar en el transcurso de mi condena y he notado mucho cambio.” (Extracto tomado de encuesta a participante de JR)

El equipo JR: es destacable el compromiso con el cual se realiza la tarea, se busca un modo distinto de ejercer la función como agentes públicos. También el grupo de JR se compone por *voluntarios* y *voluntarias* que no integran ningún área estatal, sino que se sumaron a este proyecto con la convicción de realizar su aporte. Es de destacar que las personas que integran JR participan de forma *ad honorem*.

En este punto es necesario retomar el origen de la iniciativa. Quienes coordinan JR, desde el momento constitutivo de la experiencia, diseñan este programa *desde abajo* (Taymayo Sáez, 1997) a partir de su propio compromiso profesional, laboral, ideológico, y fueron organizando los encuentros a partir de contactos interpersonales. En efecto, quienes en la actualidad tienen a cargo un encuentro fueron convocados por las personas que iniciaron JR, desde un vínculo personal o por un rol laboral. En las entrevistas surge también la motivación que tienen con este Programa y se señala que para ellos/as también ha implicado aprendizajes significativos.

“Lo que me motiva todos los días es mi trabajo. Soy una convencida de que todo puede revertir tu situación, que se pueden sanar. Que es necesario que llegue la información para que puedan elegir. Creo y estoy convencida de que hay que dar la información. En el andar en el trabajo lo voy reafirmando.” (Entrevista a agente de la Comisaría de la Mujer, región San Martín)

“Los que venimos a participar notamos cambios y va cambiando nuestra visión sobre los internos. Esto te cambia la vida (...). Los que venimos a participar vamos cambiando la visión de la gente que está acá, sobre los internos. Todos los encuentros fueron especiales, con intensidad vivencial y emocional.”(Entrevista a agente Judicial)

“Me hace cambiar, cuando voy como abogada vas a un despacho, ahora conozco otras cosas, cómo viven, conocer la cárcel por dentro, entiendo más lo que me cuentan. A veces te cuentan cosas y vos desconocés la realidad. Ahora tuve un caso y fui a una reunión y quería decirle al fiscal que vaya a la cárcel, conocer la cárcel te cambia la perspectiva. En cada taller aprendes más (...).” (Entrevista a voluntaria).

Otro punto destacable es que el desarrollo de este programa refuerza los vínculos con el grupo de trabajo que se fue conformando a lo largo de los años, donde quienes participan *resignifican su inserción laboral y su vocación por lo público*. Vocación que se profundiza y se tensiona ante la multiplicidad de problemáticas que se evidencian durante los encuentros JR (relacionadas con cuestiones más macro del contexto de encierro: problemáticas de salud, violencia cotidiana, conflictos, etc.). En estos casos surge de forma constante la autogestión de soluciones, que excede en la mayor de las veces el ámbito del programa, conformando un equipo de trabajo con un fuerte compromiso, que imparte un trato particularizado y se relaciona afectivamente con las personas destinatarias. Además, desarrollan un accionar en red interinstitucional que genera articulaciones con distintas áreas del Estado y con organizaciones sociales. De esta forma hay una resignificación del vínculo habitual burocratizado de los y las agentes estatales implicados, interpelando su *hacer* desde otro lugar, que se fortalece en el propio equipo que han conformado.

Reflexiones finales

Con el presente informe se pretende visibilizar el trabajo desarrollado por el equipo de JR y contribuir a una oportunidad de aprendizaje para el programa, a partir de la reflexión de las prácticas y la identificación de los logros alcanzados. A lo largo de todo el trabajo, se buscó

recuperar la voz de los y las protagonistas: tanto las personas destinatarias de JR, como de quienes coordinan los distintos encuentros.

Consideramos que esta experiencia interpeló a sus participantes a repensar sus prácticas, e inspirándonos en Abad y Cantarelli (2013), creemos que se reflexiona en cómo se *habita el Estado* y en cómo se interviene en él, sobre su territorio y población. A lo largo del documento hemos aprendido que esa intervención no requiere de exterioridad y de distanciamiento para ser eficaz. En efecto, sobraron palabras emotivas. También intentamos dar cuenta de que para mostrar resultados no solo deben mostrarse números y estadísticas cuantitativas, sin considerar sus implicancias cualitativas, que muchas veces son difíciles de medir. Del análisis de esta experiencia en particular, surge que es fundamental la comprensión de los relatos y vivencias de quienes transitan por los conversatorios.

Del estudio realizado desde la asistencia técnica se evidencia el cumplimiento de los objetivos: brindar a las personas privadas de libertad herramientas para lograr deconstruir la personalidad del pasado para construir una nueva, una subjetividad para que puedan entender el porqué del encierro y cuáles fueron aquellos motivos para estar en la cárcel. Además, que su paso por JR contribuye a reducir la violencia en el ámbito carcelario, promover el respeto por el otro, reconocer la diversidad entre distintas personas, fortalecer su autoestima, la vida en comunidad y mejorar sus relaciones afectivas (familiares, amistades, etc.).

Complementariamente se evidenció que surgen otros resultados durante su desarrollo y que van replanteando los dispositivos y temáticas de trabajo. Una fortaleza que se señaló es sobre la metodología de trabajo, la flexibilidad para adaptarse a intereses y temáticas de las personas privadas de libertad.

Finalmente, remarcamos el valor de la evaluación del Programa, la información otorgada sirvió para ajustar y generar modificaciones hacia adelante. Esperamos que estas líneas contribuyan a motivar nuevos espacios y dispositivos de Justicia Restaurativa, en pos de aportar a una mejor justicia y por ende mejor sociedad.

Fuentes citadas

Abad S. y Cantarelli M. (2013). *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*. Buenos Aires: Hydra.

Amaya, P. (2009). La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática. En Schweinheim, G. (comp.), *Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: AAEAP.

Castañer, V. (2011.). *Justicia y Prácticas Restaurativas. Los Círculos Restaurativos y su aplicación en diversos ámbitos*. Trabajo de tesis para optar al grado de Máster en Resolución de Conflictos y Mediación, Fundación Universitaria Iberoamericana, Palma, España. Recuperado de: http://www.bibliotecad.info/wp-content/uploads/2018/11/justicia_practicas_-restaurativas.pdf

Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Legasa.

Lapalma, A. (2001). El escenario de intervención comunitaria. *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, Vol. X., N.º 2, Dpto. de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Naciones Unidas (2006). *Manual Sobre Programas de Justicia Restaurativa*. Nueva York.

Neiburg, F. y Plotkin, M. (2004). Introducción. En *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.

Pagani, M. L. y Pau, V. (2019). *Informe de resultados del Programa Justicia Restaurativa*

Complejo Penitenciario Conurbano Norte de San Martín de la provincia de Buenos Aires. La Plata: Expertos en Gestión Pública.

Patton, M. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, Newbury Park, CA, Sage Publications. Traducción: Graciela Canal, Material de circulación interna para proyecto UNLP-IPAP.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

Taylor, S. y Bodgan, R. (1992). *Métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

¿CÓMO DESMANICOMIALIZAR SIN SEGREGAR? PROYECTO DE INVESTIGACIÓN ACERCA DE LOS OBSTÁCULOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS HISTORIAS DE VIDA DE USUARIOS DEL HOSPITAL “DR. A. KORN”

Julieta De Battista¹

La Organización Mundial de la Salud (OMS) viene alertando acerca del aumento de la población con padecimiento mental a nivel mundial, al señalar que este tipo de padecer se ha convertido en la mayor causa de discapacidad en gran cantidad de países. Numerosos autores señalan también la asociación existente entre los efectos sociales de determinadas políticas económicas y el aumento de ese tipo de padecimiento en la población (Ortale *et al.*, 2015). Las estimaciones oficiales de la OMS para nuestro país –realizadas en el año 2014 a través del *Mental Health Atlas*– elevan a 3458 la cantidad de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD) cada 100.000 habitantes², con una tasa de suicidios del 10,3 (índices que se encuentran por encima de aquellos alcanzados por otros países de la región). La carga global por enfermedad que afecta el desarrollo de América Latina llega al 22,2%, mostrando un acelerado crecimiento en comparación con el 8,8% de AVAD de la década del '90, de acuerdo a los datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). No obstante, las políticas gubernamentales no siempre consideran como prioritarios los problemas de salud mental, asignándoles en la región presupuestos muy bajos y no destinando suficientes recursos de investigación a esta área (Cohen, 2009).

Si bien el padecimiento mental no repercute ampliamente en los índices de mortalidad, implica un alto impacto a nivel del porcentaje de discapacidad que produce, al incidir de forma significativa en el desarrollo social y económico de un país. La OMS recomienda considerar a la Salud Mental como un foco de inversión necesario para garantizar los derechos humanos y la dignidad de las personas, pero también en términos del desarrollo

1. Doctora en Psicopatología de la Université de Toulouse. Especialista en Clínica psicoanalítica con adultos y licenciada en Psicología por la UNLP. Es investigadora adjunta de la CIC, Instituto de Ciencias de la Salud UNAJ. Profesora Adjunta a cargo e investigadora de la Cátedra de Psicopatología I de la UNLP. Residente y jefa de residentes del HIAC «Dr. A. Korn» 2003-2008. Premio Salud investiga 2013 y Premio nacional 2019 por El deseo en las psicosis (Letra Viva).

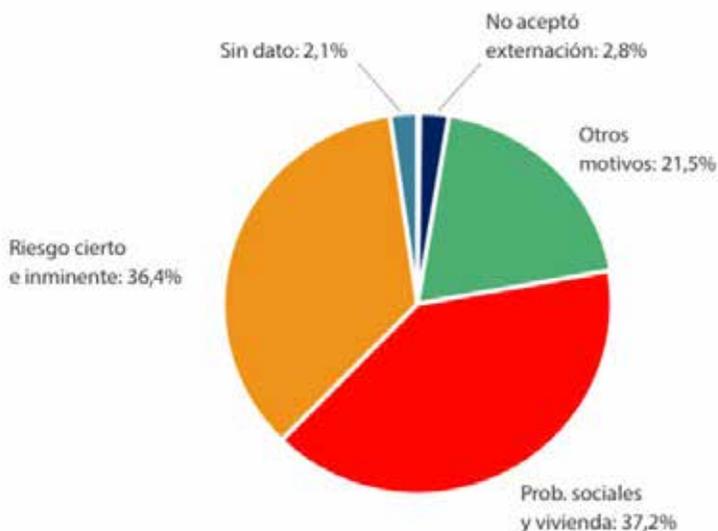
2. Los años de vida ajustados por discapacidad (AVAD) es una medida propuesta por la Organización Mundial de la Salud para intentar cuantificar las pérdidas en una vida saludable, debidas a una muerte prematura o a las consecuencias de vivir con enfermedades o lesiones que no son mortales pero reducen la calidad de vida.

socioeconómico de la región, dado que cuenta con evidencia para afirmar que cada año de inactividad y falta de inversión aumenta la carga sanitaria, social y económica que engendran los padecimientos mentales (WHO, 2012). De esta manera, la inversión en investigación se encuentra entre uno de los cuatro objetivos mayores del *Mental Health Action Plan 2013-2020*.

El diagnóstico con respecto a la Salud Mental subraya que la estigmatización, discriminación y victimización de las personas con padecimiento mental es un obstáculo mayor que actúa a modo de barrera en los tratamientos de la salud mental (WHO, 2013). Esta característica reconocida ampliamente en los abordajes del tema incide en forma negativa sobre la protección de los derechos humanos, la reducción de desigualdades sociales y el favorecimiento de la productividad económica (Garbus, 2009; Goffman, 1989; Morasso, 2013). El proceso de estigmatización es mayor cuando se trata de problemas mentales severos, asociados a la existencia de riesgo para sí y para terceros y que acarrearán serias dificultades de inserción en el lazo social común. Esta es una característica que suele darse en los casos de psicosis, en sus diferentes modalidades de presentación: esquizofrenia, paranoia, psicosis maniaco-depresiva. Históricamente, las personas afectadas por padecimientos mentales severos han sido segregadas y excluidas de la sociedad en pos de privilegiar el orden social y evitar la peligrosidad de aquellos con marcadas dificultades de inserción en el lazo social. Los trabajos de Foucault (1972, 2003) han elucidado la microfísica del poder en juego en los dispositivos disciplinarios y las razones históricas de su subsistencia en el tiempo. El dispositivo asilar cuenta con una historia que atraviesa varios siglos, desde el siglo XVIII hasta la actualidad, demostrando que su existencia se ha anudado a urgencias socio-históricas que continúan vigentes y que se encuentran íntimamente ligadas a prácticas de segregación y de gobierno de los cuerpos. Estas instituciones forman parte de nuestra geografía suburbana aun a pesar de los numerosos estudios que han señalado los efectos iatrogénicos que producen (Goffman, 2001, 1989; CELS, 2007).

De acuerdo a los datos del primer censo nacional de personas internadas por motivos de salud mental de 2019, en Argentina quedan aún en esta situación de internación 12035 personas. El 52% se encuentra internada en el sistema público de salud, aunque solo el 25% de la totalidad de instituciones con internación en salud mental sea pública. En el 75% de instituciones privadas se encuentra internada un 48% de esa población. El promedio de internación en las instituciones públicas es de 12,5 años, mientras que en las privadas desciende a 4,2 años. Es importante destacar que, según lo referenciado por los equipos tratantes en el censo, solo el 36,4% de las personas internadas presentan criterio de internación (riesgo cierto e inminente). Del 63,6% restante, un 37,2% de esta población

continúa internada por problemas sociales y de vivienda, e incluso hay un 2,8% que ha rechazado su externación. En tanto que de un 21,5% no se especifican los motivos.



Fuente: Primer censo nacional de personas internadas con motivos de salud mental 2019.

Antecedentes y relevancia del problema a investigar

Desde la década del '60 varios países comenzaron a implementar estrategias de atención de pacientes psiquiátricos basadas en la promoción de la inclusión social y la descentralización de la atención en el hospital especializado (Morasso, 2013). No obstante, hoy en día esta tendencia parece sufrir un retroceso en algunos países desarrollados en los que la opinión pública adjudica al proceso de desmanicomialización un aumento de la criminalidad, impulsando nuevos procedimientos de judicialización del padecimiento mental y de segregación (Fernández, De Battista, Bauer, & Dagfal, 2017). En nuestra región, la OMS ha emitido principios rectores en la materia desde los años '90 (OMS & OPS,1990; OMS,1991; Principios de Brasilia), pero en nuestro país la reglamentación de una nueva ley nacional de salud mental requirió dos décadas más, se efectivizó su sanción en 2010 y su reglamentación en 2013.

El tema que este proyecto se propone investigar se inscribe en este cuerpo más vasto de problemáticas cuyo campo de aplicación es la salud mental, focalizándose especialmente en las estrategias de abordaje del padecimiento psíquico en sujetos psicóticos: principales destinatarios –en la mayoría de los casos involuntarios– de los dispositivos manicomiales. Se trata de una población especialmente vulnerable, afectada por desigualdades sociales evidentes, objeto de un proceso de estigmatización duradero y que padece graves dificultades para reinsertarse social y laboralmente. El problema de esta investigación se vuelve relevante por el contexto de reformas que este campo atraviesa en la actualidad. La sanción de la nueva ley nacional de salud mental Nro. 26657 promulga un cambio de paradigma en la atención de los otrora llamados “enfermos mentales”, al sustituir la concepción de la enfermedad mental por la de padecimiento, con el fin de preservar los derechos humanos de las personas afectadas en su salud mental. Promulga además un cambio en la modalidad de atención que se consideró legítima durante varias décadas, al proponer la sustitución progresiva de los dispositivos manicomiales por otros que se encuentren en la comunidad y favorezcan el lazo social. Se basa entonces en los principios de intersectorialidad, interdisciplina, participación de la comunidad, preservación de los derechos humanos y promoción de la inclusión social. Este cambio concierne especialmente a los usuarios en situación de padecimiento mental severo (psicosis), dado que durante muchos años la modalidad de tratamiento privilegiada para estos casos se vio restringida al uso de psicofármacos y al aislamiento en instituciones especializadas, convirtiéndolos en una suerte de *clientela cautiva* de los hospitales especializados (Morasso, 2013: 56). La nueva ley propone, en cambio, limitar todo lo posible los dispositivos restrictivos hasta su completa desaparición, sustituyéndolos por internaciones breves en hospitales generales y dispositivos alternativos de atención insertos en la comunidad. Esto abre el debate acerca del tipo de convivencia que estos usuarios podrían sostener en sociedad y las estrategias que se utilizarán para que su externación resulte en una reinserción socio-laboral y no reproduzca las prácticas segregativas en la comunidad.

La reforma en curso afecta especialmente a la provincia de Buenos Aires, dado que en las cercanías de la capital de la misma –más precisamente en la localidad de Melchor Romero– se encuentra el Hospital Interzonal Neuropsiquiátrico Especializado en Agudos y Crónicos “Dr. A. Korn”, fundado en el año 1882. Este hospital es el principal centro de derivación de la provincia y es referencia en internaciones psiquiátricas de la región, al contar con cerca de 1500 camas de internación antes de la sanción de la ley 26657. En este contexto de reforma la situación en el HIAC “Dr. A. Korn” es crítica, dado que fue el principal centro de derivación de urgencias psiquiátricas de la provincia y de la región

durante varias décadas, razón por la cual la cantidad de usuarios internados fue creciendo exponencialmente. También en la ciudad de La Plata se encuentra el Hospital Interzonal General de Agudos Policlínico “San Martín” que tiene una sala de internación especializada en psiquiatría. De este modo, la ciudad se ha convertido en una referencia para toda la provincia de Buenos Aires en lo que concierne al tratamiento de padecimientos mentales severos y, por lo tanto, los cambios impulsados por la nueva ley afectan especialmente a la comunidad profesional y académica de esta ciudad. Hace casi dos décadas se implementó el Programa de Rehabilitación y Externación Asistida (PREA), por el cual muchos de los usuarios internados lograron reinsertarse en la comunidad, aunque muchos de ellos aún siguen concurriendo a los dispositivos ofertados por el hospital.

En la provincia de Buenos Aires la existencia de hospitales neuropsiquiátricos y de servicios especializados en otros dispositivos asistenciales pone de relieve la importancia de abordar el problema de la externación y reinserción socio-laboral de estos usuarios. Este problema está en relación con la evidencia acerca de la reinternación reiterada y de la insuficiencia de información sobre las características de vida durante la permanencia fuera de la institución. De suyo surge el interés de contar con información que posibilite tanto un encare profesional más acorde al tema como el diseño de estrategias de intervención en la materia que resulten innovadoras y acordes a los principios de la nueva ley nacional de salud mental.

En la actualidad, la urgencia por la externación puede resultar en prácticas expulsivas que atenten contra la inclusión y promuevan la segregación. De ahí la importancia de una investigación sobre los obstáculos a la externación en esta coyuntura histórica.

Estamos ante una coyuntura que reclama un cambio social y una redefinición de los modelos de externación en función del nuevo contexto legal, cultural y socioeconómico. Sin por eso perder de vista que la erradicación de la *expulsión* es un proceso lento y difícil (Tisera et al, 2009), que enfrenta numerosos obstáculos y puede derivar en una mera transinstitucionalización –usuarios que parecen haberse externado pero continúan en extrema dependencia con el hospital– y no en una verdadera desmanicomialización.

La sanción de la Nueva Ley de Salud Mental trajo entonces consigo el desafío de su implementación efectiva, es decir lo que algunos autores han llamado la “institucionalización de la desmanicomialización” que, según los estudiosos del tema, se presentaría como un proceso en varias etapas (Shen & Snowden, 2014). La primera de ellas concierne a la adopción de marcos legales sobre la salud mental en los diferentes países, etapa en la cual se ha observado cierta igualdad a nivel de las formas y cierta disimetría con respecto al momento de adopción de las nuevas normas (habría países que lo hicieron tempranamente,

early-adopters, y otros que se sumaron posteriormente, *late-adopters*). La segunda etapa corresponde al armado de aparatos administrativos y de infraestructura para la efectiva implementación de la ley, donde ya no se comprueba una igualdad de formas sino que cada país debe encontrar el modo de organización que resulte viable de acuerdo con la realidad socio-económica y cultural de cada uno. Aquí los autores señalan que puede producirse una “desmanicomialización superficial” que solo quede en la primera etapa de la adopción de la política pero que no conlleve transformaciones reales en el sistema de salud, sino que las prácticas propias del paradigma anterior se reproduzcan aun cuando la nueva legislación ya esté vigente (Shen & Snowden, 2014; Ridley & Hunter, 2013). Los *late-adopters* corren mayormente con ese riesgo, dado que habrían adoptado las nuevas políticas por una cuestión de legitimidad ante la sociedad del mundo y no motivados por mejorar la eficiencia interna y económica, como lo fueron los innovadores o *early-adopters*.

Nuestra formulación del problema

El movimiento de desmanicomialización se inició en los años '50. Ya se cuenta con más de medio siglo de implementación de estas experiencias. Argentina se encuentra entre los países que más tardíamente adoptaron la reforma a nivel nacional. De acuerdo a estos autores el riesgo de que la desmanicomialización solo se produzca superficialmente es alto. Es en este punto de la implementación efectiva en el que se han detectado mayores dificultades debidas ya sea a la inercia institucional, a la ausencia de información acerca de los costos y beneficios de las políticas opcionales, los obstáculos en el establecimiento administrativo, la insuficiencia de los recursos económicos, las modificaciones requeridas a nivel de la infraestructura y el proceso de formación de los recursos humanos. Muchos autores subrayan el desfase existente entre la adopción legitimante de las reformas en salud mental y su implementación, señalando que no se trata de una reforma que surja del avance del conocimiento, sino que se sustenta en principios ideológicos (Shen & Snowden, 2014) ; es más probable que el proceso por el cual una política paradigmática reemplace a otra sea más sociológico que científico (Hall, 1993). Por esta misma razón el diseño de los dispositivos alternativos no está fundamentado en el avance de las investigaciones científicas, cuestión que parece contribuir a una modalidad donde se espera llegar a la efectividad por ensayo y error. No hay entonces un *gold standard* en salud mental. Numerosos estudios señalan, sin embargo, que los dispositivos de rehabilitación del lazo social tienen efectos positivos en el tratamiento de pacientes psicóticos por fuera de las instituciones tradicionales (Kunitoh, 2013). Por otra parte, en los países en los que la experiencia se encuentra más avanzada, los *early-adopters*, comienzan a surgir investigaciones que señalan

que una desmanicomialización llevada a cabo rápidamente puede conducir a la sobrecarga de otras instituciones (véase la hipótesis Penrose en Lamb, 2015). Posiciones más extremas vinculan la desmanicomialización con el aumento de la criminalidad en EE.UU. (Fuller Torrey, 2015). Incluso en algunos países, como por ejemplo Francia, comienza a darse un proceso de reinstitucionalización (Priebe *et al.*, 2005; Fernández, De Battista *et al.*, 2017).

Una de las cuestiones en discusión actualmente a nivel local es justamente la creación de dispositivos alternativos al aislamiento de la internación en hospitales neuropsiquiátricos especializados y su incidencia en el proceso de externación. Las dificultades en la implementación suelen cargarse a cuenta de los defectos en la planificación administrativa y organizacional, en problemas de infraestructura y la insuficiencia o directamente carencia de los recursos económicos y humanos para llevar adelante la reforma. Otros estudios realizados en países con mayor inversión en estos ítems adjudican el fracaso de la estrategia de externación al fenómeno de la puerta giratoria o *revolving door* y a las características de la enfermedad misma (Frick & col., 2013; Geller, 1982; Hajebi *et al.*, 2013; Juven-Wetzler, 2012). De esta manera, es notable cómo el proceso de desmanicomialización se enfrenta con numerosos obstáculos y resistencias para su implementación. Algunas son sin duda de índole económico, político y organizacional, pero otras parecen depender de otros factores (Tisera *et al.*, 2013). El problema de la externación va de la mano del dilema de las continuas reinternaciones y las internaciones prolongadas que demuestran que, aun cuando las condiciones de vida en los hospitales neuropsiquiátricos son iatrogénicas y la mayoría de estos estén organizados con el sistema de *open door*, el desafío de la externación es el de reconstruir un entramado social habitable en el afuera. El alto número de reinternaciones y la extensión en la duración de las mismas demuestra que se presentan obstáculos y resistencias mayores a la externación en las que las condiciones subjetivas inciden de manera notable, tal y como pudimos establecer en trabajos anteriores (De Battista, 2012, 2014).

Nos enfocaremos entonces especialmente en los obstáculos y resistencias referidos por los propios usuarios, al entender que el relato de las experiencias que ellos aporten sobre la trayectoria de su padecer podría contribuir al diseño de dispositivos alternativos más acordes a sus necesidades y más sensibles a sus condiciones subjetivas. Este tipo de investigación que toma por objeto las vivencias subjetivas de los usuarios podría tener un impacto favorable no solo a nivel de la producción de conocimiento sobre el tema y sus potenciales aportes a la planificación de políticas públicas, sino también a nivel del cuestionamiento de prejuicios profundamente arraigados en nuestra sociedad acerca de lo que significa padecer mentalmente y ser internado. Algunos estudios señalan que el conocimiento generado por la convivencia en comunidad con usuarios en situación de

padecimiento mental disminuye los prejuicios acerca de la peligrosidad de los mismos y aumenta la aceptación de la enfermedad mental (Ardila *et al.*, 2015).

La descripción del contexto actual permite ponderar la importancia de llevar a cabo investigaciones que contribuyan a la generación de conocimientos que puedan aplicarse en el diseño de estrategias acordes a la nueva normativa y que contemplen la particularidad de la posición subjetiva del psicótico (De Battista, 2012, 2014, 2015; Tejo & De Battista, 2014 y 2015). En la mayor parte de los estudios compilados los factores subrayados con preponderancia son de orden económico, social, administrativo. Creemos que este sesgo responde también a la concepción del padecimiento mental que se sustenta, dado que se atribuye el orden de causalidad a factores que parecen no depender del sujeto en cuestión y sobre los cuales no tendría ninguna posibilidad de transformación: condiciones biológicas transmitidas o adquiridas, contexto socio-cultural y económico, etc. Esta pérdida de la condición de sujeto impide incorporar, en el análisis de estos fenómenos múltiplemente determinados, la esfera de las decisiones conscientes (pero también inconscientes) y las posibilidades de arribar a un saber-hacer con el malestar que incide en la trayectoria vital de quienes padecen mentalmente.

Numerosos estudios especialmente en el campo de la sociología, la antropología social y la psicología comunitaria han demostrado la importancia de tomar como objeto de investigación la perspectiva de los usuarios y el impacto que esto puede tener en el diseño de políticas públicas (Ardila & Stolkiner, 2011; Poccioni, 2016; Tejo & De Battista, 2014; Tissera *et al.*, 2009, 2013, 2015). Recuperar la incidencia de las condiciones subjetivas apunta a generar sujetos activos y comprometidos en la transformación de su situación vital y no únicamente víctimas pasivas del sistema. Analizar los discursos, prácticas, acciones, valoraciones, creencias y experiencias de los propios usuarios desde un punto de vista subjetivo permitiría incluir en el análisis componentes que habitualmente quedan relegados ante determinantes económicos, políticos y presupuestarios.

En este sentido, creemos conveniente incluir una perspectiva que suele ser soslayada en la discusión de estas cuestiones: la perspectiva psicoanalítica, que otorga un valor fundamental a la posición subjetiva ante el malestar y a la posibilidad de transformaciones que la misma puede sufrir en las relaciones con los otros. Desde su inicio su fundador lo ubica como una psicología fundamentalmente social, negando la posibilidad de que exista una psicología individual: la condición del ser humano es inescindible de la relación social (Freud, 1921). Considerar al sujeto psicótico como parte esencial del proceso de externalización permitiría acceder a una mejor comprensión de las resistencias que se encuentran en muchos casos para dejar el hospital, pasando de un abordaje netamente objetivante a

propiciar procesos de subjetivación (Lacan, 1967). A esto se suma que en nuestro país el psicoanálisis ha tenido una gran importancia en la conformación de la identidad profesional del psicólogo (Dagfal, 2009) dando lugar a numerosas generaciones que enfocan su práctica desde un gran compromiso con la lectura de las singularidades subjetivas y sus posibles modificaciones. Estos profesionales han tenido también una inserción sostenida en los establecimientos públicos asistenciales, al otorgar a nuestro país una configuración específica en lo que a la conformación de los equipos interdisciplinarios se refiere.

En las coordenadas actuales, la formación requiere alimentarse de la investigación de estos aspectos poco explorados que permitirían abrir nuevas líneas de indagación sumamente pertinentes al problema de la inclusión social: aquellas que abordan la variable subjetiva de esta inserción. No considerar la incidencia de la posición de rechazo de las referencias comunes propia de los sujetos psicóticos en momentos de crisis (Lacan, 1958) y sus posibles modalizaciones (De Battista, 2015) entraña el riesgo de suponer que la cuestión de la desmanicomialización requiere meramente de más recursos económicos y humanos destinados a tal fin y desconoce que esta problemática no se resuelve únicamente destinando más recursos, sino que requiere de un estudio detallado de las condiciones subjetivas en que cada usuario se encuentra en los distintos momentos de su vida para que la implementación de esos recursos tan costosos resulte efectiva y sostenible a largo plazo.

Preguntas de la investigación

El problema que este proyecto de investigación delimita es el de los obstáculos y resistencias que los propios usuarios refieren en el proceso de externación. Se trata entonces de abordar la pregunta acerca de cómo pueden convivir con otros en un lazo social para así diseñar modalidades de externación que resulten sustentables. Este trabajo adopta una perspectiva que privilegia el testimonio de los propios ex-pacientes acerca de los obstáculos encontrados en el proceso de externación. Este problema puede declinarse en las siguientes preguntas de investigación:

¿Qué obstáculos encuentran los sujetos psicóticos en su proceso de externación? ¿Cuáles son desde su perspectiva las principales dificultades para vivir en sociedad? ¿Qué abordajes les resultan propiciadores de su inclusión social y cuáles retroalimentan la segregación? ¿De qué maneras se presentan en los testimonios de las historias de vida de estos usuarios las distintas modalidades de enlace al otro y desenlace? ¿Cuáles son sus características, sus alcances y sus limitaciones? ¿Qué variables se destacan en los lazos soportables y cuáles en los momentos de ruptura del lazo? ¿Pueden detectarse cambios en el modo de

vincularse con los otros a partir del abordaje terapéutico? ¿Cómo pueden constituirse lazos compatibles con los síntomas psicóticos? ¿Qué estado civil pueden procurarse?

Objetivos generales

- » Delimitar y analizar los principales obstáculos encontrados en el proceso de externación desde la perspectiva de los usuarios del HIAC “Dr. A. Korn” con vistas a realizar un aporte al conocimiento de las modalidades de reinserción social de los internados: sus alcances y dificultades.
- » Favorecer el cuestionamiento de prejuicios y representaciones sociales de la locura que estigmatizan.
- » Contribuir al diseño de estrategias tendientes a la resolución de los obstáculos encontrados, proponiendo dispositivos alternativos de externación que privilegien la inclusión social y consideren las condiciones subjetivas.

Objetivos particulares

- » Reconstruir la trayectoria vital del proceso de internación/externación a partir de la historia de vida.
- » Identificar las condiciones subjetivas que inciden en cada caso en el proceso de externación.
- » Explorar la compatibilidad/incompatibilidad de los síntomas psicóticos con la vida en sociedad.
- » Detectar modalidades de vincularse con los otros que contemplan un saber-hacer con el malestar y pueden resultar soportables para el sujeto y su entorno.
- » Analizar las distintas transformaciones de la posición subjetiva que pueden producirse.
- » Sensibilizar a la comunidad académica y profesional acerca de modalidades de relación con los otros que pueden resultar restitutivas, sin por ello atacar el lazo social.
- » Elaborar una herramienta para el equipo de salud mental, que favorezca el reconocimiento de estas modalidades de enlace e inclusión social.

Metodología: tipo de estudio y técnicas a emplear

Para abordar el problema delimitado se propone un estudio de casos basado en técnicas cualitativas de recolección de datos: entrevistas en profundidad y reconstrucción de la historia de vida. Este tipo de abordaje ha sido utilizado por la sociología, la antropología social y la psicología con el fin de investigar las significaciones que los propios sujetos otorgan a sus experiencias y la trama de representaciones que las conforman (Veras, 2010). El modo en el cual los sujetos organizan secuencias temporales de su vida permite acceder a la trayectoria vital de los propios actores en su contexto mismo de producción y en su dinámica.

Se trabajar  en el estudio de 15 casos, que no pretenden ser representativos de esta población sino que permitirán indagar en profundidad las particularidades propias de cada uno sin pretensión de establecer generalidades. Se trata de conocer el punto de vista de los usuarios acerca del proceso de externación y no de la conformación de una muestra con significación estadística. Se intentarán incluir proporcionalmente casos que respeten las diferencias de género. Los casos a estudiar se seleccionarn de acuerdo con la predisposición y el interés en participar del estudio.

Criterios de inclusión

- » Diagnóstico de padecimiento mental severo (psicosis) realizado por el equipo tratante.
- » Tiempo de externación no menor a seis meses.
- » Inclusión predominante en lazos sociales.
- » Consentimiento informado.

Criterios de exclusión

- » Diagnóstico de psicosis tóxica y/o de causa orgánica comprobable, dudas diagnósticas.
- » Tiempo de externación menor a seis meses o reinternaci n.
- » Externaciones con apoyo excesivo en la institución hospitalaria.
- » Negación a dar consentimiento informado.

Aspectos  ticos

Se trabajar  con consentimiento informado en el momento de las entrevistas y en la selección de los casos para su publicación. El proyecto de investigación será presentado

ante la Comisión de ética del Colegio de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires a los fines de que la misma se expida acerca del cumplimiento de los principios éticos en investigación propios de la disciplina.

Análisis de los resultados

El guión de la entrevista en profundidad se diseñará en función de obtener información acerca de:

- » Características formales de la presentación del malestar y coordenadas de aparición.
- » Reconstrucción diacrónica de la historia singular del malestar, secuencia vivencial.
- » Trayectoria de las internaciones, re-internaciones y proceso de externación.
- » Obstáculos y puntos de inflexión en el proceso de externación.
- » Obstáculos encontrados en la reinserción familiar, laboral, social, residencial y educativa.
- » Cambios de posición significativos en relación a los otros.
- » Localización de las distintas modalidades de solución: sus alcances y limitaciones.
- » Impacto social del saber-hacer encontrado por cada uno.
- » Compatibilidad entre el malestar, el saber-hacer con él y el lazo con otros.
- » Convergencias y divergencias entre el tipo de malestar, el saber-hacer y los alcances/limitaciones de los lazos establecidos.

La historia de vida se reconstruirá en un segundo momento haciendo especial hincapié en el tipo de enlaces y desenlaces encontrados con respecto a:

- » Lazos familiares (constelación de origen, familia extendida, lazos de crianza).
- » Lazos de pareja (tipo de convivencia, relación al amor y al deseo).
- » Lazos sexuales (elección sexual, tipos de objetos, unicidad-pluralidad).
- » Lazos laborales (tipos de trabajo, relaciones con los pares y con los superiores).
- » Lazos con los estudios (primarios, secundarios, universitarios, inclusión-no inclusión en los grupos de socialización primaria y secundaria).
- » Lazos políticos (proyectos políticos, afiliaciones, intereses)
- » Lazos sublimatorios (relación con la creación, impacto de la obra en los otros).
- » Lazos de esparcimiento (modalidades de recreación, relación al ocio).

- » Lazos de amistad (tipos, duración, características, cortes).
- » Lazos de filiación (inscripción en las generaciones, nombre propio).
- » Lazos con la progenie (hijos propios, adoptados).

El análisis de la información recabada permitirá establecer la posible recurrencia de elementos significativos que pueden ser de utilidad tanto para el diseño de estrategias diferentes de externación como así también para contribuir a la formación de profesionales en el área.

Conclusiones

El problema de la desmanicomialización propuesta por las reformas en salud mental presenta variadas aristas, entre ellas la de cómo abordar una externación para que la misma se sostenga en el tiempo.

El estudio de los obstáculos que aparecen en este aspecto se ha focalizado en factores económicos y administrativos, bajo el supuesto de que mayores inversiones en la materia redundarían en efectos positivos a nivel del tiempo de externación. La literatura sobre el tema en países que han iniciado sus procesos de reforma varias décadas antes que Argentina, revela las dificultades de la desmanicomialización, en tanto la misma podría producirse solo superficialmente, podría sobrecargar a otras instituciones, podría transformarse en un proceso expulsivo e incluso podría convertirse en una herramienta reproductora de prácticas segregativas. De ahí que el problema no es solo el de cómo implementar la desmanicomialización, sino cómo implementarla sin reproducir las prácticas segregativas que se pretenden erradicar. Consideramos que la investigación de este problema requiere de la inclusión de la perspectiva de los usuarios y sus trayectos en las instituciones en salud mental, así como de la formación de los profesionales.

Fuentes citadas

Ardila, S. y Stolkiner, A. (2011). Investigando sobre procesos de evaluación de programas de reinserción comunitaria de personas externadas de instituciones psiquiátricas. *Revista Salud mental y comunidad*. Universidad Nacional de Lanús, 1: pp. 65-76.

Ardila-Gómez, S. E.; Fernández M.; Hart el M.; Ares-Lavalle, G. A.; Borelli, M.; Canales, V. y Stolkiner, A. (2015). Convivencia barrial con pacientes psiquiátricos y sus efectos en las actitudes de la

comunidad: estudio en la provincia de Buenos Aires, Argentina. 2012-2013. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública*; 32 (supl 1): S123-S133.

CELS (2007). *Vidas Arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos. Un informe sobre derechos humanos y salud mental en Argentina*. Mental Disability Rights International.

Cohen, H. (2009). *Salud mental y derechos humanos: vigencia de estándares internacionales*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud.

Dagfal, A. (2009). *Entre París y Buenos Aires: la invención del psicólogo (1942-1966)*. Buenos Aires: Paidós.

De Battista, J. (2012). Condiciones subjetivas que inciden en el abandono del tratamiento de pacientes psicóticos re-internados en un hospital psiquiátrico argentino. *Acta psiquiátrica y psicológica de América Latina*. 2012, 58 (1):11-22.

De Battista, J.; Calvo, E. y cols. (2014). *Premios Salud Investiga 2013*. Buenos Aires: Comisión Salud Investiga. Ministerio de Salud de la Nación.

De Battista, J. (2015). *El deseo en las psicosis*. Buenos Aires: Letra Viva.

Decreto 603/2013. Reglamentación de la ley N° 26657. 28/05/2013.

Dirección Nacional de Salud Mental y adicciones. (2019). Primer censo nacional de personas internadas por motivos de salud mental.

Fernández, I. V.; De Battista, J.; Bauer, L. y Dagfal, A. (2017). Re-institutionnalisation ou désinstitutionnalisation? Regards croisés entre la France et l'Argentine: à propos des réglementations en santé mentale. *L'Évolution psychiatrique*, 82 (1), Janvier-mars 2017: pp. 228-239.

Foucault, M. (1972). *Histoire de la folie à l'âge classique*. Paris: Gallimard.

Foucault, M. (2003). *Le pouvoir psychiatrique*. Paris: Gallimard.

Freud, S. (1921). Psicología de las masas y análisis del yo. En *Obras completas*. T. XXI. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Frick, U. & al. (2013). The revolving door phenomenon revisited: Time to readmission in 17415 patients with 37697 hospitalisations at a german psychiatric hospital. *PLOS ONE*, 8 (10): 75612.

Fuller Torrey, E. (2015). Deinstitutionalization and the rise of violence. *CNS Spectr*. Jun;20(3):207-14.

Garbus, P. (2009). Acceso a la atención en salud de pacientes psiquiátricos externados: barreras de acceso asociadas al estigma. Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en

Psicología XVI Jornadas de Investigación Quinto Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, pp. 289-291.

Geller, M. (1982). The revolving door, a trap or a life style? Hospital and Community Psychiatric Open Forum, Vol. 33, No5.

Goffman, E. (1989). *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.

Goffman, E. (2001). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Buenos Aires: Amorrortu.

Hajebi, A. et al. (2013). A multicenter randomized controlled trial of aftercare services for severe mental illness: study protocol. *BMC Psychiatry*, 2013, 13:178.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy-making in Britain. *Comparative politics*, 25 (3): pp. 275-296.

Juven-Wetzler, A.; Bar-Ziv, D.; Cwikel-Hamzany, S.; Abudy, A.; Peri, N.; Zohar, J. (2012). A pilot study of the «Continuation of Care» model in «revolving-door» patients. *Eur Psychiatry*. 2012 May;27(4): pp. 229-33.

Kunitoh, N. (2013). From hospital to the community: the influence of deinstitutionalization on discharged long-staypsychiatric patients. *Psychiatry Clin Neurosci*. 2013 Sep;67(6):384-96.

Lacan, J. (1958). D'une question préliminaire a tout traitement possible de la psychose. En *Écrits*. Paris: Seuil.

Lacan, J. (1967). Petit discours aux psychiatres de Sainte-Anne. Inédito.

Lamb, M. D. (2015) Does deinstitutionalization causes criminalization? The Penrose Hypothesis. *JAMA Psychiatry*, 2015, 72 (2).

Ley Nacional de Salud Mental N° 26657, promulgada 2/12/2010.

Morasso, A. M. (2013). Gestión de modelos de externación de adultos con alteraciones mentales y el impacto en la desinstitutionalización en Argentina. *Visión de futuro. Revista científica*. Año 10.

OMS (1991). Principios de Naciones Unidas para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental. Res. 46/119 del 17/12/1991. U. N. GAOR, 46 sesión, Supp. N o 49, Anexo, pág. 188-192.- ONU. Doc. AG46/ 49.

OPS y OMS (1990, 14 de noviembre) Declaración de Caracas para la reestructuración de la Atención psiquiátrica dentro de los sistemas locales de salud.

Ortale, M. S.; Eguía, A. y Piovani, J. I. (comp.) (2015). *Género, trabajo y políticas sociales. Estudios de caso en el Gran La Plata*. Buenos Aires: CLACSO.

Poccioni, M. T. (2016). Hospitales públicos desde la mirada comunicacional. Recuperado de http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/atencioncomunidad/files/2013/03/Programa_Mejora_Publicac.pdf

Priebe, S. et al. (2005). Reinstitutionalisation in mental health care: comparison of data on service provision from six European countries. *BMJ* 2005, 330 (7483) 123-126.

Principios de Brasilia rectores para el desarrollo de la atención en salud mental en las Américas. 9 de noviembre de 1990.

Ridley, J. y Hunter, S. (2013, septiembre). Subjective experiences of compulsory treatment from a qualitative study of early implementation of the Mental Health (Care & Treatment) (Scotland) Act 2003. *Health Soc Care Community*; 21(5):509-18

Shen, G. C. y Snowden, L. R. (2014). Institutionalization of deinstitutionalization: a cross-national analysis of mental health system reform. *International Journal of Mental Health Systems* 2014, 8:47.

Tejo, R. & De Battista, J. (2014). El padecimiento psíquico desde la perspectiva de los usuarios de un hospital Neuropsiquiátrico argentino. *Acta psiquiátrica y psicológica de América Latina*. 2014, 60 (2):pp. 107-114.

Tejo, R. & De Battista, J. (2015). El padecimiento psíquico desde la perspectiva de los profesionales de un hospital Neuropsiquiátrico argentino. *Acta psiquiátrica y psicológica de América Latina*. Volumen: 61 (4), pp. 337-344.

Tisera, A.; Bavio, B. & Lenta, M. M. (2009). El proceso de externación y su inclusión en las políticas públicas de salud mental. ¿Externación o expulsión? *Actas del I Congreso Internacional de investigación y práctica profesional en Psicología*, XVI Jornadas de investigación y V Encuentro de investigadores en Psicología del MERCOSUR «Psicología y sociedad contemporánea: cambios culturales.» Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

Tisera, A.; Leale, H.; Lohigorry, J.; Pekarek, A. L. y Joskowicz, A. (2013). Salud mental y desinstitucionalización: resistencias y obstáculos en los procesos de externación en un hospital monovalente de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires. *Anuario de investigaciones*, XX: 251- 258.

Tisera, A. & Lohigorry, J. I. (2015). Dispositivos estratégicos en las trayectorias de atención de usuarios/as de salud mental. *Actas del VII Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXII Jornadas de Investigación Décimo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Veras, E. (2010). Historia de vida: ¿un método para las ciencias sociales? *Cintamoebio* 39: pp. 142-152.

World Health Organization (2012). *Mental Health Action Plan 2013-2020*. Geneva: WHO Press.

World Health Organization (2013). *Investing in mental health*. Geneva: World Health Organization Press.

SECCIÓN 4

SABERES DESDE Y SOBRE EL ESTADO. CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA

La administración pública es un ámbito que requiere la implementación continua de mejoras en sus procesos que tienen como fin satisfacer necesidades sociales cambiantes y complejas. En ese trayecto, el Estado funciona en sí mismo como un espacio de producción de conocimiento y de reflexión sobre sus propias prácticas, a menudo acompañadas por procesos de evaluación que permiten conocer los resultados de las intervenciones realizadas (políticas, programas y/o proyectos), y que, en ese sentido, constituyen un eslabón imprescindible en la cadena de la gestión de políticas públicas. El resultado final de un proceso de evaluación no solo aporta conocimientos sobre un programa específico, su implementación y conclusiones, sino que también contribuye a una mejor planificación de políticas futuras que se benefician de los resultados de tal proceso.

Los siguientes trabajos ponen en diálogo experiencias prácticas de gestión pública con desarrollos teórico-conceptuales y dan cuenta de distintas experiencias de innovación gubernamental: incorporación de tecnologías de la información, herramientas de comunicación, perspectiva de género y abordaje comunitario en consumos problemáticos.

Desde una perspectiva enfocada en la modernización de la gestión pública, el artículo de N. Cardozo ofrece un recorrido por la historia de la gestión de la seguridad social en Argentina poniendo particular atención en las mejoras de procesos que ha logrado la ANSES mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, tanto a nivel interno como para los y las ciudadanas. Los dos trabajos siguientes fueron dispuestos/ordenados de manera sucesiva pues trabajan aspectos innovadores que fueron implementados en la Fiscalía de Estado Bonaerense, siguiendo formatos similares: diseños de planes estratégicos a partir de un diagnóstico organizacional inicial. El estudio de M. Carrazzoni, J. A. Amor y M. Arrieta, quienes integran el departamento de Comunicación Institucional del organismo, comprende un análisis del proceso de formalización de un área específica dedicada a dar forma a una política comunicacional sustentada tanto en *razones teóricas* de modelos de Estado como en necesidades ligadas al plano práctico y contextual. El trabajo siguiente describe la experiencia y los desafíos de la reciente incorporación de la perspectiva de género en dicho organismo, y realiza un pantallazo del proceso que implicó la definición de las líneas de acción impulsadas, presentando también los resultados de estas intervenciones que tuvieron que ver con capacitaciones al personal, elaboración de

protocolos de acción y acciones de difusión. Las autoras M. E. Arce, M. A. Cacault y M. B. Vázquez integran las áreas de Planificación Estratégica y de Género además de su pertenencia académica a la UNLP.

El cuarto trabajo de esta sección revela la transformación que significó para el Se-dronar el modelo innovador de abordaje integral para el tratamiento de los consumos problemáticos que incluyó instancias de formación, diseño de dispositivos adaptables a distintas contextualidades locales y la elaboración de herramientas de evaluación específicas, en articulación con ámbitos universitarios y de producción científica (este trabajo es complementario a la perspectiva territorial que ofrece el estudio de M Carrolli incluido en la sección Enfoques territoriales y Políticas Públicas).

Por último, el artículo de J. Díaz y Specogna analiza una experiencia llevada adelante en los municipios de Saladillo y Junín, en la provincia de Buenos Aires a partir de una iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia de la Nación y la subsecretaría de Gestión Gubernamental de la provincia. El trabajo pone el foco en un proceso ligado a encuestas telefónicas que se realizaban y a través de las cuales recolectaban información sobre el comportamiento de los encuestados en relación a sus percepciones sobre el tránsito en general y sobre ellos como conductores en particular. Las autoras, además, fueron parte del proyecto. Otro aspecto de interés del artículo, más allá de la descripción de la experiencia y la exhibición de resultados, es el análisis que hacen ellas mismas de los procesos de decisión en el que estuvieron involucradas. Es en ese sentido que tratan de manera crítica la metodología de encuestas ya que toman como punto fundamental las limitaciones y alcances del propio procedimiento para relevar datos a favor o en contra de una política pública atravesada por sentidos comunes punitivistas o discursos políticamente correctos.

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA. UN ESTUDIO DE LOS AVANCES EN MATERIA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2003-2018)

Nelson Dionel Cardozo¹

La seguridad social comprende un conjunto de acciones por parte de diferentes actores de la sociedad para hacer frente a las denominadas “contingencias” que aparecen en la vida de los individuos. Esta idea implica que “la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia” (Organización Internacional del Trabajo, 2001: 1). Esto tiene como consecuencia un efecto estabilizador macroeconómico, ya que “ayuda a los hogares a hacer frente al consumo diario de productos y servicios, y por lo tanto contribuye a la economía y al empleo a nivel local y nacional” (La Salle & Cartoceti, 2019: 1). En suma, es un gran acuerdo social que a la vez que brinda protección a los sujetos actúa como un mecanismo redistributivo y macroeconómico que dinamiza la economía.

La protección frente a estos eventos que cubre centralmente se ha articulado alrededor de lo que se llamó la “sociedad salarial”, acompañando la incorporación de los denominados “derechos sociales y laborales”. Desde el siglo XIX se va generando un doble proceso en los países centrales. La organización sindical de los sectores trabajadores –que fueron las primeras entidades que se encargaron de la seguridad social– y la progresiva apertura de los regímenes políticos incorporaron las demandas de los partidos obreros. Esto introdujo los primeros regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 2000; Ferrera, 1991).

A lo largo de la historia, la seguridad social asumió diversas formas. Desde las más sencillas, que se basan en las formas de solidaridad familiar donde los hijos cuidan a los padres sustituyendo el ingreso en su vejez, hasta el complejo entramado institucional actual de los Estados de Bienestar. A mitad de camino, las instituciones de caridad pública, vincula-

1. Licenciado en Ciencia Política (UBA), especialista en Gestión de las Prestaciones Económicas de la Seguridad Social (Organización Iberoamericana de la Seguridad Social). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Magíster en Administración Pública (UBA) y magíster en Administración Pública (UBA). Es también docente e investigador (UBA/UADE). Sus áreas de especialización son las reformas a la seguridad social en América Latina, políticas sociales y modernización de la gestión pública.

das a la sociedad civil (donde la Iglesia ha tenido un rol central), luego a las asociaciones sindicales, profesionales, han sido el germen de la seguridad social. La seguridad social contributiva, como la entendemos ahora, tuvo su antecedente en el Imperio Alemán, fue el Canciller Otto von Bismarck quien introdujo en Alemania un sistema público de pensiones de reparto con el fin de reducir la pobreza entre las personas de edad avanzada. La Gran Depresión dejó desocupadas a muchas personas de edad avanzada que no encontraban un empleo y no tenían una fuente de ingresos. Allí es cuando surgieron en los Estados Unidos los programas de seguridad social. Con esta impronta se expandió la seguridad social en Europa, y luego en América Latina, para ser un sinónimo del desarrollo, con el universalismo que surgió tras la Segunda Guerra Mundial.

En lo que respecta a la gestión de seguridad social en la Argentina, la evolución ha seguido patrones muy similares constituyendo lo que se ha denominado un “híbrido institucional” (Barbeito & Lo Vuolo, 1998). El régimen de protección social vinculado al mundo del trabajo asumió la forma *bismarckiana* ligada al mundo del trabajo, con acciones residuales de otros grupos. Así, en lo que respecta al sistema jubilatorio, se encontraba muy vinculado a los derechos derivados de la relación laboral propia del empleo formal masculino de único proveedor. Las otras prestaciones como las asignaciones familiares, la pensión por fallecimiento de cónyuge o el seguro de desempleo también giraron en torno al mundo del trabajo asalariado formal. Podemos periodizar las etapas de la gestión de la seguridad social a partir de cuatro grandes momentos desde la periodización que realizaron Barbeito y Lo Vuolo (1998). Un comienzo donde podemos situar lo que se denomina un “desarrollo desintegrado y embrionario” en el que coexistieron instituciones de caridad pública con los sindicatos que se encargaron de administrar y abonar las prestaciones de la seguridad social. El nacimiento del sistema previsional en la Argentina tiene sus comienzos con el régimen de jubilaciones para jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1877 que disponía una jubilación de privilegio, de carácter no contributivo. Durante los años siguientes se van sancionando diversos marcos normativos que no trataron de crear un sistema jubilatorio unificado, sino que progresivamente, a partir de las demandas de los sectores y, especialmente, de las entidades sindicales que agrupaban a los trabajadores, van organizando diferentes cajas. Así pues, nace en 1915 la caja de maquinistas de la Fraternidad (ley 9.653), luego en 1918, el resto del personal ferroviario (ley 10.690), a continuación, en 1921 la caja de servicios públicos (ley 11.110), en 1923 la caja de bancarios y empleados del seguro (ley 11.232), en 1928 la caja para empleados de comercio y obreros industriales (ley 11.289), en 1939 la caja de periodistas y personal gráfico (ley 12.581) y en el mismo año, la caja del personal de la marina mercante (ley 12.612). Estos diferentes re-

gímenes que daban respuestas a la cobertura por vejez y viudez de los gremios respectivos, tenían carácter contributivo, y se financiaban puramente con los aportes de los afiliados. “Estas cajas gremiales estaban organizadas mediante rigurosos cálculos financieros efectuados por una pléyade de actuarios que establecieron un sistema de imposiciones mensuales, por período vencido, colocadas a una tasa de interés compuesto”(Margariti, 2008: 4). Podemos señalar, en síntesis, que constituyeron cajas que en sí mismas eran sistemas independientes que podríamos denominar de “capitalización colectiva”.

Con la consolidación del patrón populista durante el peronismo se va unificando la gestión de la seguridad social. Tras el golpe militar de 1943 que lleva al GOU al gobierno argentino con un claro proyecto industrialista, se produce uno de los hechos más relevantes para la seguridad social en el siglo XX: por Decreto-Ley N° 15.074, se creó la Secretaría de Trabajo y Previsión incorporándose a la misma diferentes dependencias que anteriormente funcionaban en diversos organismos de gobierno. Durante la gestión de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se crea la Caja de Comercio y Actividades Civiles (decreto-ley 31.665), y durante su primera presidencia, la Caja de Industria (13.937)². Asimismo en 1954 el Congreso sanciona la ley 14.397 que instituye el régimen para trabajadores independientes, empresarios y profesionales; y en 1955, antes de la autodenominada Revolución Libertadora, con la ley 14.399 se crea la Caja de Trabajadores Rurales. Como señalan Massa y Pastor “con ello quedó cubierto virtualmente todo el espectro laboral argentino con la excepción del servicio doméstico, básicamente mujeres, los que fueron incorporados por la administración de facto del General Pedro Eugenio Aramburu” (Massa & Fernández Pastor, 2007: 35). Con la ley 14.370 de 1954, se pasa del sistema de cálculo actuarial a un sistema de reparto basado en la solidaridad intergeneracional.

Sobre las bases de un sistema de afiliación gremial, se avanzó hacia la homogeneización de los requisitos para acceder al derecho, al mismo tiempo que en el cálculo de los haberes. Con estos procesos queda delineado el sistema previsional propio del Estado de Bienestar, ya que a partir de la década de 1940, se inició una etapa de “extensión” de la seguridad social conocido por lo que Barbeito y Lo Vuolo denominan el patrón de acumulación populista (Barbeito & Lo Vuolo, 1998). Se crearon las Cajas de Previsión, que respondieron al modelo continental o *bismarckiano*, de carácter profesional, por ramas de actividad, completándose el esquema previsional a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, otorgando las coberturas de vejez, invalidez y muerte a la mayor parte de la población económicamente activa (Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2007).

2. Nótese que la caja correspondiente a los asalariados industriales es de surgimiento relativamente tardío, lo que nos habla del nuevo peso que tiene el sector obrero dentro de la alianza de clases que sostenía al peronismo.

Pasada la etapa de expansión populista durante el gobierno desarrollista de Frondizi, con la ley 15.575, del año 1967, se provoca una concentración del sistema. Se fusionan las 13 cajas nacionales existentes a la fecha en solamente tres. Las Cajas que sobreviven son las de Industria y Comercio; Estado y Servicios Públicos; y Autónomos. También se crea la Dirección de Servicios Comunes de Previsión, que trata aspectos comunes de las cajas existentes, fundamentalmente la fiscalización. Posteriormente, se transforma aquel organismo en la Dirección Nacional de Recaudación Previsional, con fines exclusivamente recaudatorios, como su nombre lo indica. En el año 1969, se procede a la fusión de las dos primeras cajas mencionadas anteriormente, conformándose así el régimen de trabajadores en relación de dependencia, bajo la normativa de la ley 18.037, conocida en la jerga previsional como “ley vieja”, porque regulaba la totalidad de las prestaciones de los trabajadores en relación de dependencia del sector privado y sector público nacional con anterioridad a la creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. La ley 18.038 establecía el régimen de prestaciones para los trabajadores por cuenta propia que, a grandes rasgos, determinaba una edad más elevada para acceder a la jubilación ordinaria, ya que establecía 65 años para el hombre, mientras que para los trabajadores en relación de dependencia la edad jubilatoria para el hombre era de 60 años y 60 para la mujer.

Con el agotamiento del Estado benefactor y la hiperinflación el sistema colapsa a finales de los años ochenta, declarándose la emergencia previsional. En la presidencia de Menem entra en la agenda la reforma de las jubilaciones. Uno de los pasos que requerirían estos procesos de reforma era “sanear” el sistema de reparto y unificarlo. En el caso rioplatense se unificó el sistema nacional de reparto como condición para iniciar la transición hacia un régimen de capitalización. En Argentina, la antesala de la reforma fue la creación del Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad era la unificación del sistema previsional. Dicho Instituto, en 1992, es reemplazado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que incluye las tres cajas nacionales de jubilaciones y las tres ex cajas de asignaciones familiares. ANSES se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Con facultades recaudatorias en un comienzo; desde 1993 la recaudación pasa a ser potestad de la DGI. Esta homogeneización cortó con el patrón de afiliación por rama de actividad agrupando todas las actividades formales en un solo organismo de la seguridad social.

En el año 1994 se realiza una reforma estructural incorporando un pilar de capitalización individual basado en el ahorro privado que competía con el pilar público de reparto.

Esto agravó la situación financiera del sistema de reparto, ya que la migración de cotizantes al régimen individual privado cercenó las contribuciones que ingresaban al erario público. La crisis de la experiencia neoliberal planteó en 2001 la necesidad de reforma, y tras la salida de la crisis se ensayaron sucesivas alteraciones que intentaron atacar estos problemas. En los años 2006-2007 se hacen reformas parciales para ampliar la cobertura con las moratorias previsionales, se mejora la competencia entre los regímenes privado y público, y se establece un mecanismo de movilidad jubilatoria automático.

Luego de la crisis de 2008 se realiza la primera reforma estructural de un régimen de capitalización a un régimen de monopolio estatal, en el mundo, con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (conocido por sus siglas SIPA). Con la última moratoria del año 2014, la creación en 2016 de un pilar solidario no contributivo llamado “Pensión Universal para el Adulto Mayor”, se llega a una alta tasa de cobertura previsional pasiva: casi la totalidad de los adultos mayores cuentan con un beneficio jubilatorio, lo que convierte al sistema jubilatorio argentino en uno de los más robustos del mundo. Por último, el Programa Nacional de Reparación Histórica implementado en 2016 está realizando avances para eliminar los juicios de reajuste y ya ha alcanzado 1,3 millones de jubilados de los 2 millones que tiene como objetivo.

Cuadro 1: etapas de la Administración Nacional de la Seguridad Social

Etapas	Período	Rol del Estado	Funciones de ANSES
Racionalización	1991-1994	Central	Racionalización y ordenamiento del sistema jubilatorio
Privatización	1994-2008	Subsidario	Función administrativa y de apoyo a la gestión de la seguridad social. Pago de prestaciones
Re-nacionalización	2008-2019	Central	Principal organismo de la seguridad social. Ventanilla Única de las Políticas Sociales del Estado Nacional

Fuente: Elaboración propia

La seguridad social en el contexto actual

Actualmente Argentina es uno de los países de América Latina que tiene uno de los sistemas previsionales más consolidados y con mayor cobertura. Luego de Brasil -que abona 20 millones de jubilaciones y pensiones- Argentina otorga 8,7 millones de beneficios de esta naturaleza, y recientemente ha incorporado 250.000 Pensiones No Contributivas. Nuestro

país, en este contexto, ha ido elevando paulatinamente, la cobertura previsional hasta llegar al 95% de los adultos mayores (Bertranou, Cetrangolo, Grushka, & Casanova, 2018; Grushka, 2016), algo que lo coloca al nivel de protección de los países europeos y dentro del primer lugar en lo que respecta a cobertura pasiva. Esto, sin embargo, considerando la gran informalidad laboral, representa un enorme desequilibrio para las cuentas públicas, un verdadero talón de Aquiles para la previsión social.

En lo que respecta a la protección a la niñez, existen 3,9 millones de beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo y 3,7 millones de Asignaciones Familiares Contributivas. Sumando a los beneficios que liquida la ANSES se alcanza 16,55 millones de personas que representan un 37% de los 45 millones de argentinos.

Eso quiere decir que el organismo posee una enorme capacidad de gestión en cuanto a su operatividad que incluye 13.000 empleados, que atienden a 2 millones de personas por mes en una red de 380 oficinas y Unidades de Atención Integral a lo largo y ancho de todo el país. Se calcula que resuelve 250.000 consultas y trámites a través de la página web del organismo.

Figura 1: Prestaciones puestas al pago y capacidad operativa de la ANSES



Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad (agosto 2019)

Un análisis de los avances en la gestión de la seguridad social

A partir de los datos mencionados más arriba podemos ver la importancia que tienen para nuestro país las prestaciones de la ANSES. Por un lado, realiza la puesta al pago de trans-

ferencias que alcanzan a más de un tercio de la población, al mismo tiempo que presta un gran número de servicios a los trabajadores, empresas, contribuyentes y beneficiarios que forman parte de la gestión cotidiana. Algunas de las funciones que realiza el organismo son el registro y alta de trabajadores con el Código Único de Identificación Laboral (CUIL), que es la identidad laboral de las personas; registro de historia laboral en concurrencia con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); registro de datos personales a través del Administrador de Personas (ADP) donde se recopilan datos filiatorios, domicilios y relaciones familiares; puesta al pago del subsidio por desempleo; todas las altas y cuestiones que tienen que ver con las asignaciones familiares; el inicio de las jubilaciones y pensiones; el reconocimiento de servicios para los trabajadores que necesiten acreditar períodos laborales; la liquidación de la deuda previsional ante la AFIP; la validación de boletas por períodos impagos que no registró la antigua Dirección Nacional de Recaudación Previsional; cambios de banco; repagos a jubilados; rehabilitación de beneficios a beneficiarios cuya prestación fue dada de baja por no cobrar los haberes en el banco; envío de información a las entidades bancarias; reajustes de beneficios de los jubilados y pensionados; registro de huella dactilar; como así también todo tipo de información que comparte con otros organismos –altas y bajas de registros tributarios autónomos anteriores al año 1993, información de registro de las empresas históricas, causas judiciales vinculadas a reclamos previsionales, todo tipo de trámite realizado ante organismos provinciales, registro de historia laboral en las cajas provinciales– al mismo tiempo que realiza trámites de otros organismos como RENAPER, Secretaría de Energía, AFIP, PAMI y trabajo, entre otros. Como vemos, las tareas que realiza el organismo son muchas y requieren el despliegue de muchas tecnologías blandas (recursos humanos) y duras (organización del trabajo, insumos, *softwares*, desarrollos de procesos, etc.).

En pocos ámbitos se presenta la necesidad de tratar con una gran cantidad de datos como en la seguridad social, dado que se deben incluir datos personales, de recaudación, informaciones laborales y sobre la naturaleza de las prestaciones, entre tantos. Por ello, es una respuesta lógica que sea realizado por medios informáticos, si se quiere ofrecer una respuesta eficiente a las necesidades de gestión que se presentan hoy en el país.

Desde el año 2003 la ANSES ha llevado una política sostenida de modernización basada en la mejora del proceso mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS). La utilización de estas herramientas implica un avance en los procesos y simplificación tanto a nivel interno (para los trabajadores) como para los ciudadanos (accesibilidad, diversidad de modalidades, eliminación de barreras geográficas, disponibilidad de información). “Las tecnologías digitales ya han demostrado su enorme potencial

en una gran variedad de contextos (...), han servido para impulsar mejoras en la calidad de los servicios, reducir los costos de funcionamiento y mejorar la integridad de los procesos operativos” (La Salle & Cartoceti, 2019: 2). En este sentido podemos ver que los grandes avances en el volumen de la gestión estuvieron fuertemente acompañados por la digitalización e incorporación de desarrollos informáticos internos y aplicativos disponibles para la ciudadanía.

La introducción de estos nuevos procesos ha sido mirada por diferentes disciplinas (administración, informática, sociología, gestión pública, economía) y dio lugar a una gran profusión literaria en las últimas décadas que ha reflexionado sobre los impactos y grados de avance de este fenómeno en los casos empíricos (Ahn & Bretschneider, 2011; Cortez Sánchez & Cardona Madariaga, 2015; Diéguez, Gasparín, & Schejtman, 2014; Oszlak, 2013; Rincón Cárdenas & Vergara, 2017). Estos estudios siguieron una cronología de terminologías que han ido asumiendo diferentes aspectos semánticos. Por un lado, en el Viejo Mundo se suele hablar de telegestión o teleadministración, mientras que en América Latina se suele mencionar a la administración electrónica, gobierno electrónico, gobierno abierto o e-administración con sus equivalentes anglosajones *open government* o *e-government*, entre otras acepciones, en forma castellana o anglicismos que intentan dar cuenta de la relación entre Internet y administración pública. La transformación ha engendrado el concepto de “Estado abierto” comprendiendo una nueva forma de relación entre las administraciones públicas y la ciudadanía que plantea una vinculación más cercana y reforzada. Bajo esta concepción se plantea “una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.” (Oszlak, 2013: 2)

En este sentido, podemos decir que se ha fijado, como una política del organismo, la orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos. Podemos entender esto como el énfasis que se pone “en la calidad de la prestación y en la eficiencia interna de la organización. Se trataría de facilitar el acceso a servicios, permitir el seguimiento de procesos, etc., lo que eliminaría la desconfianza y la arraigada sospecha de desigualdad y corrupción. Incluye la simplificación administrativa, disminución de la redundancia, automatización de procesos, etc.” (Welp, 2008: 177).

A nivel interno ha perfeccionado sus sistemas para agilizar la tramitación de las prestaciones en aspectos tales como liquidación de prestaciones, cálculo de jubilaciones y pensiones, utilización de información de otros organismos, e integración de sistemas con otros organismos (AFIP/ RENAPER/ Cajas Provinciales/ Ministerio de Desarrollo Social).

Por otro lado, el organismo está avanzando en un proceso de incorporación de la “ventanilla única” entendida como un espacio que permite encontrar información y gestionar todos los servicios del Estado en un mismo lugar, con atención formada específicamente para tal fin, es decir, especializada. Esto constituye centrales de servicios compartidos que se definen “como unidades de gobierno que prestan servicios de apoyo a más de un ministerio (incluyendo sus agencias) o más de un sector (gobierno central, unidades gestoras, gobiernos territoriales)” (Parrado, 2013: 106). Así en una misma unidad se puede encontrar la atención de diferentes organismos del Estado, avanzando a lo que podemos llamar una verdadera “ventanilla única de la seguridad social”.

A continuación se resumen algunas iniciativas en estas dos grandes áreas de innovación en la gestión:

Cuadro 2: Iniciativas de modernización de la ANSES (2003-2020)

Principio	Gobierno electrónico	Ventanilla Única
Iniciativas	<ul style="list-style-type: none"> - Modernización de sistemas informáticos internos - Implementación de trámites en Línea - Turnos online - Consulta de información en la web - Acceso a información de gestión para el ciudadano (Fondo de Garantía de Sustentabilidad) 	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporación de trámites de otras dependencias del Estado en las oficinas de ANSES - Acercar las prestaciones sociales al ciudadano a partir de la red operativa del organismo

Fuente: Elaboración propia

Algunas innovaciones en gobierno electrónico

A continuación describiremos algunas de las experiencias que han tenido lugar con la incorporación de tecnologías de la información y comunicación a la gestión de las prestaciones de la seguridad social.

- » Implementación de un *software* para gestión previsional (2006): El Sistema de Inicio Cómputo y Ajuste (SICA) para las jubilaciones y pensiones eliminó el cálculo manual del derecho a estas prestaciones (2006). Esto permite ingresar los períodos laborados por el operador de manera sencilla, generar automáticamente actuaciones a otras áreas para que se verifiquen servicios, determinar el haber de la prestación, emitir la resolución de puesta al pago, y además, realizar un reajuste de haber.

- » Jubilación Automática para Autónomos Puros (JAAP) (2006): Este aplicativo permitió que se gestionaran dos millones de jubilaciones entre 2006-2007. Cuando el titular posee un plan de pago enviado a través del Sistema de Información del Contribuyente Autónomo y Monotributista (SICAM) de la AFIP, se puede peticiar la jubilación mediante el aplicativo *web*, reduciendo los tiempos de gestión y evitando la concurrencia de público a las oficinas.
- » La Clave de la Seguridad Social (2007): La Clave de la Seguridad Social –que se genera desde la página *web*– permite ingresar con el CUIL al entorno Mi ANSES, un portal de gestión para el usuario para consultar la historia laboral, bajar recibos de cobro, realizar un cambio de banco, e incluso aceptar la Reparación Histórica.
- » La implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009): Tras el decreto de creación de la Asignación Universal por Hijo se puso al pago al mes siguiente esta transferencia condicionada, que actualmente alcanza a 4 millones de niños y niñas. ANSES y gobiernos provinciales compartieron y realizaron cruces de información para evitar incompatibilidades (Díaz Langou, 2012: 15).
- » Créditos PROCREAR (2012-2018): Esta política gestionó 400.000 viviendas sociales entre 2012-2018. Se determinó la elegibilidad a través de datos del grupo familiar y laboral disponibles en ANSES, AFIP y BCRA, a partir de la carga en la *web* de ANSES y el análisis de los datos en las diferentes bases.
- » La app Mi ANSES (2014): Mi ANSES Móvil es una aplicación para *smartphones* y tabletas que permite a todas aquellas personas que lo deseen realizar consultas al organismo de gobierno sin tener que moverse de su casa, replicando algunas funcionalidades del entorno MI ANSES *web*, mencionado más arriba.
- » Reparación Histórica (2016-2019): Este trámite *online* de reajuste alcanzó durante su vigencia a 1,5 millones de jubilados y pensionados. La implementación fue totalmente *on-line*, ya que el jubilado tenía que entrar a MI ANSES con su clave de la Seguridad Social, visualizar la propuesta de reajuste, aceptarla en el aplicativo y luego designar el abogado. Ambos concurrían a la ANSES únicamente para firmar con huella digital el acuerdo para la homologación judicial.
- » Oficina de ANSES Digital (2017): En 2017 la ANSES abrió en la ciudad de Mar del Plata su primera *oficina digital*, para efectuar trámites a través de los distintos canales alternativos que tiene el organismo. Esta delegación cuenta con ocho PC, diez Terminales de Autoconsulta y diez terminales telefónicas que se conectan di-

rectamente con el 130 (*call center* de ANSES), que facilitan a los ciudadanos auto-gestionar sus trámites, resolviéndolos de manera rápida y ágil.

- » **Créditos ANSES online (2017):** A través de la web de ANSES los beneficiarios de Asignación Universal por Hijo y Asignaciones Familiares pueden solicitar un Crédito ANSES totalmente online. Una vez concluido el trámite, el préstamo se acredita en la cuenta bancaria del titular dentro de los cinco días hábiles posteriores.
- » **Libreta de la Asignación Universal en forma online (2018):** Se permite la presentación de la Libreta de la AUH (controles de salud y educación) a través de un aplicativo web o en la app de ANSES desde 2018 sin necesidad de acercarse a una delegación, subiendo una foto del formulario completo y, si los controles están completos, se acepta el trámite solamente por la web.
- » **Implementación del sistema de liquidación de asignaciones familiares CUNA (2019):** En el marco de las mejoras tecnológicas que viene implementando el organismo, a partir del de junio de 2019 CUNA (Cobertura Universal de Niñez y Adolescencia) es el único sistema de liquidación, validación y puesta al pago de Asignaciones Familiares y Universales (AUH, Asignaciones Familiares, Desempleo y asignaciones de jubilados y pensionados) unificando las fechas de cobro y simplificando los trámites.
- » **Ingreso Familiar de Emergencia (2020):** A raíz de la emergencia sanitaria por la pandemia del COVID-19 el gobierno dispuso excepcionalmente un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para abril de 2020 que consistió en \$10.000 para trabajadores informales y monotributistas de las primeras categorías. Se tramitó ingresando solo el CUIL y DNI. Tras los cruces de ANSES, AFIP y BCRA se otorgó el beneficio en la cuenta designada por el solicitante.
- » **Atención Virtual (2020):** Desde abril de 2020 se puso el funcionamiento un nuevo aplicativo llamado SIEEL-Atención virtual para atender algunos trámites y consultas/asesoramiento por la web, caratulando un expediente y manteniendo comunicación con el ciudadano vía mail sin necesidad de ir a una oficina o llamar al 130 para asesoramiento o trámites sencillos

La implementación de la “ventanilla única”

La “Ventanilla única” es un Programa que consiste en la incorporación de trámites de otros organismos públicos en ANSES, para que los ciudadanos puedan realizarlos en un solo lu-

gar y de manera más rápida y ágil. Así se incorporaron trámites del Ministerio de Desarrollo Social (planes sociales y pensión Ley Brisa); Educación (Becas Progresar), Ministerio de Transporte (Tarifa Social transporte), Ministerio de Desarrollo productivo (Tarifa Social Gas y Programa Hogar) en todas las UDAI de ANSES, como también se puede confeccionar el DNI y Pasaporte (Ministerio del Interior) en 35 oficinas.

En 2020 se continúa trabajando en las siguientes iniciativas: 1) Autogestión (buscar que el titular realice los trámites a través de una computadora propia o en una terminal de autoconsulta en una oficina de ANSES; 2) Mesa de cómputos, que consiste en lugares de trabajo donde se juntan diferentes técnicos y profesionales para agilizar la liquidación de expedientes; y 3) Los puntos de atención, que son lugares en centros concurridos –como estaciones de tren– donde los ciudadanos pueden realizar gestiones y consultas.

Conclusiones

La gestión de la seguridad social es poliédrica y abarca muchas facetas. Todas ellas se deben gestionar integralmente en lo que se refiere al manejo de datos. De no hacerlo así se corre el riesgo de tener la información en diferentes bases de datos, lo que además de trabajo, provoca inconsistencias difíciles de resolver. Por muy diversas causas (volumen, complejidad, rapidez) los sistemas de la seguridad social solo se pueden gestionar con la aplicación intensiva de las tecnologías de la información.

En el caso de la ANSES se ha logrado un gran avance a través del uso de las TICS (tecnologías duras) como hemos relatado en los apartados anteriores. La incorporación de mecanismos de gobierno electrónico ha simplificado y multiplicado las interacciones del organismo con los ciudadanos. Al mismo tiempo, esta simplificación de las tareas operativas por las TICs permite pensar en el desarrollo de tecnologías blandas centradas en valores públicos, calidad en la atención al ciudadano, capacidad de respuesta de los funcionarios, vocación de servicio, etc. Esto no debe pensarse en términos dicotómicos. Por el contrario, la simplificación de las tareas administrativas básicas, permite que los empleados tengan menos carga de tareas simples, rutinarias, con poco valor agregado, y al mismo tiempo ofrece la posibilidad de desarrollar otras habilidades como la empatía, la calidad en la atención, un trato justo con el ciudadano, la resolución de situaciones inesperadas, adaptabilidad al cambio, la comunicación directa y simple que respete la diversidad, todos provechos que refuerzan el lazo entre la administración pública y la ciudadanía.

ANSES ha incorporado miles de empleados en el período estudiado, pero no se han hecho avances en la reforma de la gestión de los recursos humanos. Por ejemplo, el Convenio Colectivo de Trabajo no establece un sistema de concursos para el ingreso y promoción

de los servidores de ANSES. Por el contrario, refuerza pautas de arbitrariedad, discrecionalidad, de insuficiencias de la burocracia administrativista y rasgos de cacicazgo. Por mencionar un ejemplo, esta normativa establece que en igualdad de condiciones se privilegia el ingreso de hijos de agentes, lo que institucionaliza patrones pre-modernos propios de las burocracias feudales donde los cargos son un estamento hereditario. Si queremos democratizar y dinamizar el empleo público en la ANSES se deben instituir mecanismos claros, transparentes y competitivos para el ingreso a la planta permanente. Por el contrario, se debe pensar cómo dar flexibilidad a la plantilla a través de otras modalidades de contratación temporal, tercerización para funciones simples y no esenciales, sin que esto se entienda o redunde en una precarización del empleo público. Se debe, en suma, jerarquizar los puestos críticos (técnicos, profesionales y de conducción) y liberar a la burocracia de las tareas accesorias y de apoyo que no manejan recursos ni información estratégica.

Las organizaciones públicas de las próximas décadas van a vivir en una muy compleja situación que pone totalmente en duda su sostenibilidad económica. Por ello, las nuevas tecnologías ofrecen nuevas oportunidades de modernización e incorporación de formas de gestión innovadoras y flexibles. Así “la Administración pública del futuro debe apostar, como se ha afirmado en múltiples ocasiones en este texto, por la inteligencia (...) Las instituciones públicas deben conocerse a sí mismas en profundidad y deben tener una exhaustiva información sobre todas las organizaciones que configuran su holding institucional (agencias, organismos autónomos, empresas públicas y consorcios)” (Ramíó Matas, 2017: 155). Aunque es difícil de pensar en el contexto actual, la administración del futuro va a contar con menos funcionarios públicos que la actual. En nuestro país durante los últimos 15 años fuimos hacia un estado como principal empleador, mayores funciones burocráticas pero con baja eficiencia si se lo compara con la misma utilización de recursos en los países centrales. Tenemos más empleados públicos por habitante que Francia y España, sin embargo existe un malestar en la ciudadanía respecto del servicio que prestan. Por ello, la solución no es volver al neoliberalismo cirujano que amputa organigramas y despide empleados públicos. La inteligencia es, justamente, capacitar al personal existente, manteniendo el recurso calificado, realizando reconversiones, adecuando las carreras para fomentar la motivación y el compromiso. El personal técnico en gestión debería mantenerse, pero asumiendo más funciones de dirección de redes públicas y privadas de servicios públicos, y dejando paulatinamente de lado las tareas de gestión directa e interna. El personal de apoyo administrativo va a ir desapareciendo puesto que cada vez aporta menos valor añadido. Por ello, es importante pensar la reconversión y las oportunidades de prestación de nuevos servicios públicos críticos. En este proceso de cambio, una gran parte del

personal debería mudarse a recursos humanos vinculados directamente con la inteligencia institucional: técnicos en tecnologías y, especialmente, analistas de información.

Actualmente encontramos una gran heterogeneidad en la inteligencia institucional. Por un lado existen áreas técnicas y profesionales que funcionan por “lógicas virtuosas informales” donde coexisten personal calificado y no calificado, pero que realizan tareas de gran valor agregado para la organización (comunicación, informática, recursos humanos, atención al personal). Pero el grueso de la plantilla de personal realiza tareas rutinarias y de escasa productividad, debido a que la incorporación de las nuevas tecnologías que hemos revistado ha reducido la necesidad de conocimiento técnico especializado y la puesta en juego de habilidades complejas. Más bien, lo que sucede es que los empleados operan como *data entries* mientras que los aplicativos resuelven las cuestiones normativas y de derecho los trámites. Esto no debe ser visto negativamente. Por el contrario, ofrece la oportunidad de capacitar para elevar las habilidades de gestión e innovación de los funcionarios.

Por otro lado, la distribución horizontal del poder es un problema para la mejora en la gestión y la coordinación (provincias, cajas provinciales no comporten informaciones con ANSES ni están dispuestas a adoptar sus tecnologías de gestión). Uno de los grandes dilemas que observamos es que gran parte de la gestión de las políticas sociales podría mejorarse si nación, provincias y municipios avanzaran hacia ventanillas de servicios, y realizaran cruces de información. En este sentido, las lógicas político electorales, las culturas institucionales y burocráticas y el grado de desarrollo del servicio civil en las diferentes jurisdicciones son elementos que dificultan esta coordinación y cooperación. Ineludiblemente el cambio de estas pautas corresponde a los políticos, y requiere una gran capacidad de liderazgo que muchas veces encuentra múltiples escollos.

Mención aparte merece el capítulo de 2020 con la emergencia sanitaria del COVID-19: En medio de la urgencia que produjo el cierre total de sus oficinas y edificios centrales (incluso la línea telefónica 130) de la ANSES, el organismo siguió funcionando a través de los canales remotos apoyándose en las nuevas tecnologías. Tras el “apagón presencial” de la agencia, el enorme grado de avance del gobierno electrónico/telegestión que hemos reseñado en este artículo lo dotó de fortaleza y capacidad de respuesta, al mismo tiempo que estimuló las habilidades de adaptación, rapidez e innovación en la gestión de la seguridad social. Prueba de ello, fue el desarrollo en escasos días del aplicativo para solicitar y procesar el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que solicitaron 11 millones de argentinos, y el desarrollo de un canal virtual de atención a consultas. Así esta “prueba pilo-

toⁿ permitirá realizar evaluaciones y diseñar nuevas estrategias a futuro para profundizar el uso de estos canales, simplificando las gestiones y acercando el organismo a sus públicos.

Finalmente, en lo que respecta al Estado Abierto es importante señalar que no existe una demanda de la ciudadanía por auditar el manejo de los fondos de ANSES, al mismo tiempo que el organismo se centra en poblaciones muy heterogéneas (trabajadores, jóvenes, estudiantes, adultos mayores, etc.). Esto redundando en que las posibilidades que ofrece el gobierno electrónico en lo que respecta a empoderar a los ciudadanos frente a los gobierno, reclamando mejoras en la gestión, información de calidad, rendición de cuentas y mayor transparencia, muchas veces sea algo lejano que no está en el centro de las preocupaciones. Por el contrario, la mejora en la calidad del servicio ha sido de ambos lados (gobierno y ciudadanía) la principal preocupación. Esto es nodal para hacer recuperar la confianza y la legitimidad del Estado frente a los usuarios de los servicios. Reforzar la capacidad de gestión de la burocracia es darle una cara cercana, amable y sensible, que hace efectivo no solo gestiones y trámites, sino el cumplimiento efectivo de derechos, lo que es, en suma, el gran desafío de las administraciones para consolidar la gobernabilidad democrática en nuestras desigualdades y heterogéneas sociedades.

Referencias bibliográficas:

Ahn, M. J. & Bretschneider, S. (2011). Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy. *Public Administration Review*, 71(3), 414-424. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/23017498>

Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2007). *Evolución y tendencias: una seguridad social dinámica*, 1-80. Moscú: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Barbeito, A. & Lo Vuolo, R. (1998). *La nueva oscuridad de la política social : del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP-Miño Dávila

Bertranou, F.; Cetrangolo, O.; Grushka, C. & Casanova, L. (2018). *Pension Privatization and Reversal of Pension Reforms in Argentina* (Working Paper - ESS 64 N.º 64). Ginebra: OIT.

Cortez Sánchez, J. D. & Cardona Madariaga, D. F. (2015). *Gobierno electrónico en América Latina*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Díaz Langou, G. (2012). *La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales Índice* (Documento de Trabajo Serie de Políticas Públicas N.º 84). Buenos Aires: CIPPEC.

Diéguez, G.; Gasparín, J. M. & Schejtman, L. (2014). *Escenarios y Perspectivas de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe* (Documento de Trabajo Serie de Políticas Públicas N.º 132). Buenos Aires: CIPPEC.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Ferrera, M. (1991). La comparación y el Estado del Bienestar: ¿un caso de éxito? En G. Sartori & L. Morlino (Eds.), *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 151-177). Madrid: Alianza.

Grushka, C. O. (2016). *Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050*. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social.

La Salle, D. & Cartoceti, G. (2019). *La seguridad social en la era digital. Nuevos desafíos y nuevas oportunidades para los sistemas de seguridad social*. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.

Margariti, A. (2008). El sistema jubilatorio argentino estatizado. *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*, (1506), 18-22. Recuperado de: <http://www.bcr.com.ar/Secretara de Cultura/Revista Institucional/2008/Diciembre/Notas/004 - El Sistema Jubilatorio Argentino Estatizado.pdf>

Massa, S. T. & Fernández Pastor, M. A. (2007). *De la exclusión a la inclusión social: reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Buenos Aires: TELAM/Prometeo.

Organización Internacional del Trabajo. (2001). *Hechos concretos sobre la seguridad social*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf

Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *XVIII congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de las Administración Pública*. Recuperado de <https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7500/0075035.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Parrado, S. (2013). Las estructuras organizativas. En S. Parrado, C. Colino, & J. A. Olmeda (eds.), *Gobiernos y administración públicas en perspectiva comparada* (pp. 103-134). Ciudad de México: Tirant Lo Blanch.

Ramió Matas, C. (2017). De la administración pública del pasado a la administración pública del futuro. En *La Administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación* (pp. 127-188). Madrid: Tecnos.

Rincón Cárdenas, E. & Vergara, C. (2017). *Administración pública electrónica*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Welp, Y. (2008). América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno. *Reforma y Democracia*, (41), 1-12. Caracas: CLAD.

LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA Y LA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA FISCALÍA DE ESTADO BONAERENSE

Mariana Carrazzoni¹, Juan Andrés Amor² y Matías Gonzalo Arrieta³

Las políticas públicas abarcan todas las temáticas de aquello de lo que el Estado se ocupa y reconocen una multiplicidad de actores que deben ser tenidos en cuenta en todos los procesos sociales, quienes, además, dan forma a la agenda pública. La comunicación, en tanto proceso social de producción de sentido, puede ser utilizada como una eficaz herramienta para mejorar la gestión y elaborar políticas tendientes a la difusión y a la transparencia de acciones gubernamentales. Al mismo tiempo, la comunicación es una política pública.

El presente trabajo hará foco en la experiencia desarrollada desde la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires, órgano de control y constitucional, centenario. Se describirá la implementación –bajo los lineamientos de un Plan Estratégico organizacional– de una política que se propuso difundir y transparentar su rol y su compromiso con la ciudadanía, acercando y unificando sus mensajes de forma clara y coherente y respondiendo a una visión institucional.

De esta manera, a partir de una experiencia concreta, a lo largo de las páginas se mostrará que una política pública de comunicación reporta grandes beneficios, desde la construcción de la confianza en una organización hasta la clarificación de la información, volviéndose una fuente oficial de calidad.

Políticas públicas y comunicación

La literatura sobre políticas públicas es un muy amplia, compleja y variada, siendo su revisión conceptual un tema ajeno a este trabajo. Una definición, algo esquemática pero aclaratoria en lo conceptual, es la que nos propone Luis Aguilar Villanueva (2007), quien las

1. Especializada en edición y licenciada en Comunicación Social por la UNLP. Es jefa de departamento de Comunicación Institucional de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (FEPBA).

2. Magíster en Políticas de Desarrollo por la UNLP y licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de La Plata (UCALP). Docente (UCALP) e integrante del equipo de Comunicación Institucional de FEPBA.

3. Maestrando en Políticas de Desarrollo (UNLP) y licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Docente (IPAP) y responsable del área de Comunicación Institucional (FEPBA).

entiende como un conjunto de acciones del Estado (en diálogo con la ciudadanía) que, con intencionalidad, tienen por fin cumplir con determinados objetivos a los que la sociedad les atribuye alguna especie de valor, teniendo también la tarea de resolver problemáticas concretas.

Como ya anticipamos, entendemos a la comunicación desde el Estado como una política pública. La comunicación en el sector público es, ante todo, comunicación política. Por ello, puede decirse, siguiendo a Luciano Elizalde y Mario Riorda:

[Que] es una interacción constante de símbolos; por ende, la comunicación política se constituye como un proceso necesario que hace –o debería hacer– articulable y predecible todo el inmenso espacio generado entre los mensajes emitidos y los recibidos. Toda política se transforma, así, en un hecho comunicable. Cuando haya política, habrá comunicación, al menos potencialmente. (2014: 12)

Desde el Área de Comunicación Institucional de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires partimos de entender a la comunicación como un proceso social de producción de sentido. Es decir, consideramos que hay un otro diferente, con su propio bagaje, costumbres, valores, socialización, en fin, su propio contexto, el cual va produciendo continuamente un sentido, atribuyéndole un significado a las cosas y a los hechos de su vida cotidiana. Entender la comunicación desde esta perspectiva implica considerar que no existe un “receptor” estático, sino que, de forma activa, construye ese sentido y va transformando esa realidad que lo rodea a partir del intercambio con el otro. Y pensar la comunicación desde esta perspectiva permite producir contenidos que respondan a los requerimientos de la comunidad y, por ende, ejecutar políticas que cumplan con ello.

Sobre la base de estas concepciones, puede decirse entonces que la comunicación y las políticas públicas deben entenderse como un proceso integral, en virtud de que se da un constante diálogo entre diversos actores de la escena pública (Estado-comunidad) y resulta imposible de ser disociadas si se aspira a llevar a cabo una política pública exitosa.

Los organismos de control constitucionales

Dentro de los marcos constitucionales, tanto la Nación como las provincias estipulan en sus artículos la existencia de organismos de control. En un Estado de Derecho no puede entenderse que la administración pública no esté sujeta a ningún tipo de control, toda vez que:

[...] resulta imprescindible para que en su búsqueda del bien común no se aparte de los principios y normas jurídicas que deben guiar –inexcusablemente– su actuación. [...] en toda organización estatal (con más razón aún que en una privada) debe existir algún sistema de control (más simple o más complejo) de la actividad que allí se realiza. (Seara, 2004: 7-8)

La provincia de Buenos Aires no está exenta de ello. En el capítulo VI, la Constitución provincial establece la existencia de los llamados “organismos de control” (art. 155 al 159). Así, se detalla la creación de la Tesorería, la Contaduría, el Tribunal de Cuentas y el Fiscal de Estado.

Respecto a sus funciones, debe mencionarse que la Tesorería General es la encargada de llevar a cabo el registro diario del movimiento de los ingresos y los egresos de todos los fondos, los títulos y los valores que se encuentran a su cargo.

La Contaduría, por su parte, controla el desenvolvimiento general de la hacienda pública en los tres órganos esenciales del Estado y se ocupa del asesoramiento, el control interno, el registro y la información de la gestión económica financiera, entre otras funciones. En tercer lugar, está el Tribunal de Cuentas, el cual examina las cuentas de percepción e inversión de las rentas públicas, tanto provinciales como municipales, para aprobarlas o desaprobarlas según corresponda. Además, es un organismo que tuvo una singularidad: fue el primero en incorporarse en una Constitución provincial. Por último, tenemos a la figura del Fiscal de Estado. Tal como lo establece la Constitución de la Provincia y el decreto-ley 7543/69, el Fiscal de Estado defiende a la provincia de Buenos Aires, sus organismos autárquicos y cualquier otra forma de descentralización administrativa, en todos los juicios en que se controvertan sus intereses patrimoniales, cualquiera sea su fuero o jurisdicción. En virtud de que la facultad de representación tiene rango constitucional, no se requiere que el Poder Ejecutivo le confiera mandato (poder) expreso para intervenir y puede hacerlo por sí o por abogados/as debidamente habilitados/as por él y debe actuar con absoluta independencia de criterio.

A su vez, fiscaliza/controla todos los actos administrativos provinciales, siempre que se vean involucrados intereses patrimoniales bonaerenses y tiene también la función de promover acción judicial contra el Poder Ejecutivo o autoridades administrativas con competencia para dictar resoluciones cuando considere que los actos emanados de estas son contrarios a la Constitución, las leyes o los reglamentos administrativos vigentes en la Provincia.

Las materias y fueros de actuación judicial pueden ser civil, penal, laboral, derechos humanos, previsional, etc. De manera general, representa a la persona jurídica pública “Estado Provincial”, con prescindencia de los funcionarios directamente actuantes o responsables,

órganos o reparticiones directamente involucradas. Una vez citada a juicio la persona jurídica “Estado”, el único que puede representarla ante el Poder Judicial es el Fiscal de Estado.

Y entender que cumple la función de representar o defender lo que es de todos los bonaerenses no es un dato menor, toda vez que se vuelva el eje central para comprender por qué se decidió, institucionalmente, apostar por una política comunicacional que tuviera como fin difundir y transparentar su rol para con la ciudadanía, acercando y unificando sus mensajes de forma clara y coherente y respondiendo a su visión institucional: ser reconocida como una organización de excelencia y de prestigio en la defensa de los intereses del Estado, caracterizada por un alto grado de formación, de especialización y de jerarquización de sus agentes, con la responsabilidad en el cumplimiento de su función, orientada a la mejora continua y a la transparencia y el desarrollo de una actitud proactiva y colaborativa con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otras características.

Además, esta visión se propone demostrar a los diversos estamentos del gobierno que se cuenta con un organismo que cumple sus misiones técnicas, adecuándose a los principios de eficiencia e independencia, atravesados por valores como el compromiso, la responsabilidad, la ética pública, la calidad, la honestidad, el prestigio, el sentido de pertenencia y la eficiencia.

La comunicación en la Fiscalía

Hasta la creación y la jerarquización del Área de Comunicación Institucional, en 2014, la característica central de las políticas en materia comunicacional en la Fiscalía de Estado era, justamente, la ausencia de ella, tanto a nivel interno como externo. La decisión de trabajar sin una estrategia de comunicación era el reflejo de un contexto y la impronta de anteriores gestiones. Se sustentaba en que, tal ausencia, significaba un sinónimo de independencia, de no generar controversias ni respuestas ni ser blanco o eje de la agenda pública provincial, ya que solo lo sería si, en el marco de sus funciones, detectaba, por ejemplo, irregularidades. Es decir, sostenía una política que respondía, estrictamente, a un rol técnico-jurídico. Y ello se veía claramente en que la Fiscalía de Estado era de los pocos organismos provinciales que no contaba con un área de prensa o comunicación.

Pero, en los últimos años de dicha gestión, las nuevas tecnologías, la demanda y la oferta de información pasaron a ser mayores, la participación de la opinión pública y de los actores políticos se multiplicó, y los medios masivos de comunicación se convirtieron en el soporte principal en el que se exponían interrelaciones constantes (Crespo et al., 2011). Este hecho trajo consigo que los temas puestos en agenda y que se vinculaban con el organismo –ya sea directa o indirectamente– fueran completados por la subjetividad de los

receptores conforme a sus propias experiencias (Riorda, 2016), por lo cual, seguir con la misma política comunicacional comenzó a no ser tan aceptada. En síntesis, la inmediatez, las tecnologías y la irrupción de nuevos medios como aquellos *online*, contribuyeron a un cambio de contexto y, en consonancia, a la relación medios-organismos del Estado.

Tras la asunción del actual fiscal de Estado, Hernán Gómez, el primer paso, junto con la jerarquización del Área, fue la elaboración –por primera vez en sus más de 100 años de historia– de un *Plan Estratégico* que encuadre, ordene y sintetice las expectativas de mejora en general y trace los lineamientos en los que la organización trabajaría durante los siguientes cuatro años.

Asumido ese compromiso, cada año la institución elabora e implementa un Plan Operativo Anual (POA) donde se describen los proyectos, las actividades y las metas que cada área (o conjunto de áreas) se plantea desarrollar y alcanzar. Cada una de estas líneas de mejora contribuye al cumplimiento de los cinco objetivos estratégicos propuestos en 2016 (fortalecimiento institucional; optimización de los procesos de trabajo; incorporación de NTIC; desarrollo de la gestión técnica y operativa; consolidación de las relaciones institucionales), permite acercarse –mediante acciones concretas– al logro de sus propósitos, y la comunicación resulta transversal a muchas de esas metas.

Una de las acciones claves que permitió avanzar en la consolidación de la comunicación como perspectiva y herramienta estratégica fue el trabajo de fortalecimiento interno del Área de Comunicación Institucional, mediante la consolidación en su rol de coordinadora de un proceso amplio de cooperación con las distintas subsecretarías, direcciones generales y demás áreas. Esta dimensión de la organización nueva tenía, básicamente, la función de trabajar para la mejora y la consolidación de los canales de comunicación. El punto de partida fue un diagnóstico de todo el Organismo, el cual permitió estipular objetivos en el marco del Plan Estratégico.

Al respecto, se propuso generar y fortalecer canales formales de cooperación, de difusión e intercambio entre las distintas áreas, como así también la formalización de mecanismos de interacción entre autoridades, referentes y delegaciones fiscales, con el objetivo de generar un *feedback* de información sobre distintas actividades y dar a conocer los proyectos y programas impulsados por los diferentes sectores. Esta línea respondió a que se advirtió que existía una alta demanda por parte de los/las agentes y las autoridades de trabajar sobre la problemática de comunicación interna del organismo, lo que decantó en convertirse en uno de los ejes relevantes en materia de mejora.

En este sentido, se observó que solo había circuitos de comunicación informales, con gran dependencia de los vínculos existentes entre el personal, los cuales impactaban de

manera directa en la forma de trabajo, el acceso a la información y la cooperación entre áreas. Así, en líneas generales, puede decirse que el proceso de comunicación no era considerado como una herramienta de gestión que contribuyera a la concreción de objetivos constitucionales y estratégicos de la Fiscalía, ya que no se encontraba debidamente incorporada a los procesos y a los circuitos cotidianos, por ello, se comenzó a trabajar para fortalecer estos canales internos creando tanto formales como informales, con el propósito de construir lazos de cooperación, de cohesión y de intercambio entre las diferentes áreas de la Fiscalía y en vinculación con las 18 delegaciones fiscales del interior de la Provincia.

Se planificó trabajar sobre la cultura organizacional existente y acompañar, brindando distintas herramientas, los planes y los proyectos que lleve adelante el organismo. Se potenciaron las relaciones interpersonales y el sentido de pertenencia a la institución.

El Programa

Este Programa estuvo sostenido sobre acciones concretas como la elaboración de boletines informativos, *newsletters* de información estratégica vinculada a temas jurídicos de orientación profesional y académica y documentos de síntesis informativa sobre la coyuntura. A ello se sumó el rediseño y puesta en marcha de una nueva Intranet (red interna del organismo), que trajo consigo una mayor visibilización de toda aquella información o actividad por y/o para agentes y, su amigable y sencillo diseño, permitió que sea cada vez más utilizada. El personal del organismo (usuarios) comenzó a fomentar la publicación de acciones que, hasta entonces, circulaban de manera informal. En otras palabras, este cambio en el acceso a la información interna permitió, en gran medida, que la información comenzara a entrelazarse por lo que el resultado está siendo positivo.

El trabajo articulado por medio de espacios de encuentro (como por ejemplo actividades culturales con el objetivo de integrar a la institución con la comunidad, sensibilizar al personal y generar apertura hacia la ciudadanía) y de consolidación institucional en busca de una identidad surgida de los lineamientos propuestos por las autoridades y complementada por las acciones y visiones de todo el personal de la Fiscalía, sumado a los nuevos productos institucionales, también tuvieron un buen impacto y hoy ya están incorporados en el circuito cotidiano de todas las áreas.

De cara a la comunicación externa, se planificó y estableció, como primer acercamiento, una política comunicacional que forje una imagen que permita construir un organismo de puertas abiertas, de diálogo fluido con el resto de las instituciones y que transmita su misión, su visión y sus valores de forma coherente pero que, a su vez, se adapte a la coyuntura y apertura hacia la ciudadanía. Paralelamente, se planteó una estrategia de comunica-

ción interna que complemente y sostenga los objetivos asumidos en lo que respecta a la comunicación externa.

De esta manera, se comenzaron a ejecutar políticas tendientes a mejorar el posicionamiento de la Fiscalía de Estado en la comunidad, fortalecer la imagen y reforzar la identidad del organismo, centrando sus valores en ejes de gestión y coordinando y profundizando los diferentes canales. Los propios periodistas, en ocasión de comenzar a dar a conocer la existencia del Área, se mostraron muy receptivos con esta nueva postura organizacional. Si bien llevó varios meses lograr que Fiscalía de Estado sea parte del circuito de “validación” de la información, hoy, casi cuatro años después, ya se encuentra consolidado.

Es una realidad que las tensiones entre las demandas ciudadanas y las políticas de los gobiernos han cambiado y que, para que la comunicación sea efectiva, estas tensiones deben disminuir. Hoy, esa ciudadanía –en este caso los y las bonaerenses– exige, no espera y tiene un menor nivel de tolerancia a determinadas prácticas, como la “no información” como estrategia.

Por ello, y entendiendo que la comunicación gubernamental resulta clave toda vez que permite obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que dote de consenso a la gestión (Riorda, 2016), se procedió al armado de un plan y un relanzamiento de lo que eran las dos acciones/productos básicos que debían trabajarse en primer término: una nueva identidad visual y otra página *web*.

La definición de nuevos criterios estilísticos en un organismo técnico y los aspectos formales vinculados a la identidad visual trajeron consigo un proceso de consolidación de valores, el cual estaba acompañado, necesariamente, de una redefinición del modo en que la institución deseaba ser vista.

La nueva identidad refleja el doble rol que la Fiscalía de Estado tiene como misión: la defensa del patrimonio y el ejercicio de control de la legalidad en la provincia de Buenos Aires. El isotipo está compuesto por las siglas iniciales del organismo planteadas con perspectiva, cuyas letras conforman un fondo que representa el mapa de la provincia. Estas siglas, a su vez, generan su contorno y la contienen, lo que simboliza visualmente el cuidado que realiza para cumplir sus funciones. Dicho isotipo se complementa con el texto “Fiscalía de Estado Provincia de Buenos Aires” reforzando la identidad del organismo y el fuerte sentido de pertenencia que lo integra.

Respecto a la página *web*, hasta entonces, el sitio era una página estática, con una paleta cromática que no seguía ningún patrón de estilo, no se ajustaba a las tendencias de este tipo de productos y que resultaba poco amigable y muy limitada en materia de información para aquel que la navegaba, más allá de ser una *web* 1.0.

Para armar el nuevo sitio, lógicamente, se pensó en los destinatarios. Y allí fue donde se entendió que todos aquellos que ingresaran a visitar la página, algunos más, otros menos, en su mayoría serían *prosumidores*. Este término, asociado al avance y el análisis de las nuevas tecnologías, fundamentalmente de la mano de internet, considera que los usuarios condensan las habilidades de consumidor y productor de contenidos, en especial de la mano de las redes sociales y ese no podía (ni puede) ser un aspecto a dejar de lado a la hora de elaborar este tipo de producto comunicacional. Por el contrario, hoy debe entenderse que todo usuario, tal como sintetiza Marcelo Urresti, es “una mitad de camino entre el consumidor y el productor, favorecido por el carácter amistoso de estas nuevas tecnologías” (2008: 8).

En otras palabras, respondiendo a la gestión y a las políticas públicas del Estado, este producto debía propiciar:

[...] diseños institucionales que integren los impactos de las políticas y las acciones, con participación real de todos los sectores involucrados, a partir de un rol activo que convierta a los ciudadanos en actores y no en destinatarios pasivos o ejecutores sin poder de decisión (Uranga, s/a: 5).

En síntesis, podría decirse que hoy no puede proyectarse ninguna línea de acción, no puede pensarse ni la comunicación ni las políticas públicas si no se tiene en cuenta que la ciudadanía ya no es un sujeto pasivo, como otrora diversas corrientes de pensamiento así lo entendían. La concepción de la comunicación como emisor-mensaje-receptor es inviable y basta con ver las nuevas (o ya no tan nuevas) Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para dar cuenta de ello, para dimensionar que las viejas concepciones no contribuyen a resultados eficientes. Para que sea efectiva, toda planificación de un producto comunicacional-institucional debía (y debe) ser atravesada por esta noción.

Sobre esta base fue que se llevó adelante la adecuación de la página *web* del organismo a la nueva identidad, implantando la marca en el sitio y en los productos audiovisuales. Ello produjo una mejora de los recursos periodísticos con los que se podía contar para realizar un artículo y se plasmaron las estrategias discursivas en una imagen sólida y moderna para que sea efectiva. En estos tiempos, como bien define Néstor García Canclini, “si la integración digital entrelaza textos, imágenes y sonidos es porque también los *lectores* y *espectadores* se reconvierten en *usuarios* de pantallas que tienen todo hiperconectado.” (Scolari, 2019)

Siguiendo esta línea, y reivindicando lo planteado anteriormente, la falta de apertura y el establecimiento de canales de diálogo con los medios de comunicación también implicaron un reto. Fundamentalmente, respecto al desconocimiento acerca del organismo en general y sus funciones. Se cuestionaban aspectos formales que iban desde el proceso de

designación del titular hasta cuestiones procedimentales establecidas por leyes y decretos y que hacen a los procesos judiciales. En este punto, también la página *web* significó un elemento clave, una línea de mejora.

Para poder medir los primeros resultados que esta política de *puertas abiertas* había comenzado a generar, se pensó en cuál sería la mejor metodología a aplicar que brindara la mayor cantidad de datos posible. De este modo, se optó por un modelo mixto (o triangulación metodológica) a partir de utilizar herramientas tanto cualitativas como cuantitativas. En el primer caso, se realizó un estudio sobre la base de entrevistas de formato abierto (o también llamada “semiestructurada”) a líderes de opinión del ámbito bonaerense (jueces, periodistas, legisladores, etc.) que arrojaron resultados sumamente satisfactorios.

Estos *stakeholders* o líderes de opinión de la provincia destacaron que “han habido cambios en el organismo” en cuanto a su imagen y política, por lo que ahora “es una oficina de puertas abiertas” (Registro propio, s/f), como también se rescató que la nueva página de internet tiene “funcionalidad y simplicidad” (Registro propio, s/f), a diferencia de lo que sucedía anteriormente.

Desde una óptica cuantitativa, se llevó adelante un análisis de tráfico de la página de internet. A manera de ejemplo, puede mencionarse que los índices de visita a la página: según el relevamiento realizado por medio de *google analytics*, a septiembre de 2019 la página fue visitada unas 605.961 veces, siendo el 20% usuarios/as recurrentes y el 80% visitas únicas. Los datos arrojados en ese estudio, permitieron poder registrar los intereses, movimientos e interacciones de los usuarios que pudieran ser factibles de volverse estrategias comunicacionales. Según la misma fuente, el 58,49% de las visitas fueron a la *home*, seguidas por la sección “Remates” (9,63%) la “Consulta de expedientes” (6,57%) y los “Apoderados fiscales” (2,28%).

Así, con la nueva imagen y un sitio *web* institucional moderno, se buscó plasmar una institución acorde a los tiempos que corren y, en el contexto de la planificación de la comunicación institucional, la Fiscalía de Estado comenzó a *verse y oírse* como tal.

Conclusiones

Como dijimos, la comunicación resulta una herramienta clave para la ejecución de políticas públicas. Este caso específico sirve como ejemplo de que dichas políticas “implica(n) darles transparencia a todas las acciones y decisiones de gobierno. Cada uno de los actos gubernamentales se debe poder someter al escrutinio público [...] son una demostración palpable de la responsabilidad social” (Velázquez Betancour, 2014: 26). Y desde la Fiscalía de Estado bonaerense se tiene como premisa que, tal responsabilidad, debe ser también una obligación.

La definición de una identidad institucional que se encuentre al servicio del Plan Estratégico logró aportar mayor coherencia en las acciones emprendidas y fue de la mano de la ampliación de su margen de actuación en campos que trascienden a las cuestiones estrictamente patrimoniales, como pueden ser la defensa y la promoción de los Derechos Humanos y la incorporación de un enfoque de la igualdad de género.

Hasta 2014, el organismo –con más de 120 años de historia– no contemplaba canales formales de diálogo con otras instituciones ni con la ciudadanía y, a su interior, la situación no distaba de ser prácticamente igual. En la búsqueda de la coherencia estratégica, la comunicación institucional como perspectiva y política transversal a la organización pasó a estar completamente al servicio del logro de sus objetivos.

Hoy ya es una herramienta más (y no por ello menos relevante que otras) y, cada año, posee cada vez mayor presencia. Las decisiones vinculadas a mejorar la comunicación están comenzando a dar resultados muy positivos, acordes a las metas esperadas. A manera de ejemplo, puede mencionarse que diversos medios de comunicación locales, provinciales y corresponsalías nacionales, ya recurren a la página *web* previo a contactarse con el Área de Comunicación Institucional, lo que la vuelve una gran fuente oficial. Por otra parte, los índices de tráfico están yendo en aumento y las visitas ya no se limitan a secciones como “Consultas de expedientes previsionales”, sino que abarcan toda la sección noticias de la *home* o página principal. Este fortalecimiento institucional da un balance positivo en materia de gestión de calidad.

La comunicación, desde lo discursivo y estético, apuntó a ser más eficiente e inclusiva, sin perder de vista que lo que se busca en las instituciones del Estado es el bien público. Además, la democracia como régimen político y el Estado de Derecho exigen a las dependencias públicas una apertura hacia la sociedad. La comunicación como política pública es una herramienta muy importante en la democratización de los organismos públicos, no solo por una cuestión de transparencia o rendición de cuentas, sino también como instancia de diálogo hacia la sociedad, quien debe conocer cuáles son las actividades del Estado de la cual es beneficiaria.

La elaboración del *Plan Estratégico 2016-2020*, al considerar a la comunicación como herramienta, fue el primer gran paso. Desde el organismo se sabe muy bien que estos resultados hasta ahora alcanzados no deben quedarse en ello, sino ser la base de nuevos proyectos y profundización de los ya existentes. El área de Comunicación Institucional, pese a llevar poco tiempo en marcha, tiene en claro que ese es el camino a seguir y ya se están delineando nuevas rutas de acción en ese orden de ideas.

Fuentes citadas:

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *El estudio de las Políticas Públicas*. México, DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Crespo, I.; Carleta, I.; Garrido, A. y Riorda, M. (2011). *Manual de comunicación política y estrategias de campaña: candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.
- Elizalde, L. y Riorda, M. (2014). Planificación Estratégica de la Comunicación Gubernamental: Realismo e Innovación. En *Perspectivas sobre el Estado*, 2 (2), pp. 8-36. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/inap_perspectivas_sobre_el_estado_las_politicas_publicas_y_la_gestion_vol_02_nro_02.pdf
- Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2016). *Plan estratégico 2016-2020*. Recuperado de <http://www2.fepba.gov.ar/plan-estrategico-2016-2020/>
- Riorda, M. (2016, 9 de diciembre). La comunicación política debe tener correlato con la gestión. En *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/3dias/La-comunicacion-politica-debe-tener-correlato-con-la-gestion-20161209-0001.html>
- Scolari, C. (2019, 19 de septiembre). Entrevista a Néstor García Canclini: "La cultura digital cambia la lectura y los modos de estudiarla". Recuperado de https://hipermediaciones.com/2019/09/19/entrevista-a-nestor-garcia-canclini-la-cultura-digital-cambia-la-lectura-y-los-modos-de-estudiarla/?fbclid=IwAR0dICh-4EyDgBxvQ-KrnaS_14cyoMdXZ_H1ceF0zcrXoZzvf3rq7OrurUA >
- Seara, J. (2004). Los órganos de control de la Administración pública: comparación de los sistemas provincial y nacional. En *Revista RAP* (15), pp. 7-24 Recuperado de http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/fiscalia_de_estado/los_organos_de_control_de_la_administraci.html
- Uranga, W. (s/a). *Sin comunicación no hay políticas públicas democráticas*. Recuperado de http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/uranga_sin_comu.pdf
- Urresti, M. (2008). Paradojas, dudas e insinuaciones. Un debate sobre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. En *Argumentos. Revista de crítica social*, 9 Recuperado de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120626042929/9_6.pdf
- Velázquez Betancour, J. (2014). La comunicación: fundamento de las políticas públicas. En *Revista Comunicación*, 30, 23-33.

LOS DESAFÍOS DE LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS. LA EXPERIENCIA DE LA FISCALÍA DE ESTADO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

María Eray Arce¹, María Agustina Cacault² y María Belén Vázquez³

El presente trabajo busca describir, analizar y reflexionar acerca de los desafíos que plantea la incorporación de la perspectiva de género, en el marco de un proceso de transformación social y cultural, a partir de la experiencia desarrollada en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires desde 2017.

En primer lugar, se repone el marco institucional de esta línea de trabajo analizando el punto de partida de la organización respecto de la temática.

En segundo lugar, se analizan las acciones desarrolladas dando cuenta de las características de la institución y de los desafíos que las mismas plantean al impulso de estas líneas de trabajo de manera transversal.

Finalmente, se presentan algunos resultados alcanzados en materia de sensibilización y de capacitación de agentes y de autoridades del organismo, así como los que surgen de la elaboración de protocolos de actuación y de las acciones de difusión, de prevención y de intervención institucional.

Por último, se identifican una serie de desafíos para la consolidación de las líneas de trabajo desarrolladas con el propósito de afianzar los logros alcanzados así como de profundizar acciones de incorporación de la perspectiva en las actuaciones del organismo.

1. Es licenciada en Sociología por la UNLP. Docente de Metodología de la Investigación Social (UNLP). Actualmente se desempeña como asesora en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (FEPBA).

2. Es maestranda en Relaciones Internacionales en la UNLP y licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP). Actualmente se desempeña como subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica de la FEPBA.

3. Es abogada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y subdirectora de Género de la Fiscalía de FEPBA.

La Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires. Su estructura organizativa. Principales características

El Fiscal de Estado tiene la misión constitucional de defender el patrimonio del Fisco y ser parte legítima en los juicios contencioso administrativos y en todos aquellos en que se controvierta intereses del Estado.

En ese marco, ejerciendo las atribuciones conferidas por el artículo 43, tercer párrafo, del Decreto-Ley N° 7543/69, procedió a aprobar la estructura orgánico-funcional necesaria para llevar adelante, de manera coordinada y bajo determinadas pautas de gestión, las funciones a su cargo.

En este contexto, los primeros niveles jerárquicos del organigrama vigente están conformados por dos (2) Fiscales Adjuntos, nueve (9) Subsecretarías y dos (2) Direcciones Generales, y se complementa con diecinueve (19) Delegaciones Fiscales radicadas en el interior de la Provincia.

Cuadro 1. Organigrama

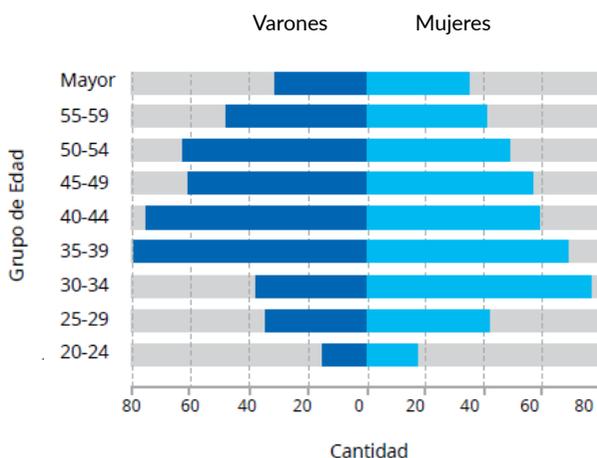


Se trata de un organismo con 129 años de historia y una imagen institucional prestigiosa en su relación con los tres poderes provinciales, especialmente vinculada al alto grado de formación y especialización técnico-jurídica de los y las profesionales que conforman la Fiscalía. Asimismo, se trata de un organismo con una cultura organizacional ligada a su historia y sus valores, lo que le imprime características propias vinculadas a la tradición, la estabilidad laboral, la personalización de los vínculos institucionales, las formas de trabajo artesanales, que se mantienen y actualizan en el tiempo a través de su transmisión de las antiguas a las nuevas generaciones.

En relación a su planta de personal, la Fiscalía de Estado presentó a 2016 un plantel con estabilidad laboral, profesionalizado y equilibrado en su composición por género. De 891 agentes que conforman la institución, el 98,0% pertenecen a la planta permanente del organismo. De este conjunto, el 23,5% se encuentra desempeñando sus funciones en las Delegaciones Fiscales.

Si nos referimos a la composición por género, observamos que la misma se integra prácticamente en partes iguales, con un leve predominio de mujeres (50,1% mujeres y 49,9% varones), situación que cambia en las Delegaciones Fiscales, donde la dotación de personal está compuesta mayoritariamente por varones (61,7% varones y 38,2% mujeres).

Cuadro 2. Distribución de la planta de personal según edad



Fuente: Dirección de Recursos Humanos

En relación a la profesionalización de sus recursos humanos, el 57,6% de los y las agentes poseen estudios universitarios, principalmente en materia jurídica (50,7%). En este aspecto, es de destacar que la Fiscalía es reconocida por la calidad de sus profesionales, docentes universitarios de prestigio en muchos casos, lo que redundará en su alta valoración tanto por el resto de los organismos de la provincia, como por el Poder Judicial y el ámbito privado. El restante 6,9% de profesionales desarrollan otras disciplinas (contadores/as, ingenieros/as, agrimensores/as, arquitectos/as, martilleros/as, médicos/as, analistas y licenciados/as en sistemas, desarrolladores/as, periodistas, comunicadores, diseñadores/as web y visuales, entre otras disciplinas), cumpliendo un rol fundamental en las áreas de apoyo a la actuación judicial y administrativa.

En relación a las perspectivas de crecimiento del organismo, el 56,8% de las personas que forman parte del organismo tienen menos de 45 años de edad y una antigüedad promedio de 11 años, existiendo condiciones favorables para la implementación de programas de capacitación que favorezcan la formación y el desarrollo laboral dentro del organismo, tanto en áreas jurídicas como administrativas.

En relación a la distribución de los cargos, si excluimos aquellos casos en donde el ejercicio de la función requiere estricta formación jurídica, el 76% de los cargos son cubiertos por profesionales, abogados y abogadas en su mayoría, mientras que los no profesionales, 24% de los cargos restantes, acceden principalmente a jefaturas de departamento. Atendiendo a la consideración de un enfoque de género, es en las direcciones, subdirecciones y jefaturas de departamento donde se observa una mayor presencia de mujeres (59%), mientras que en las secretarías letradas y las jefaturas de relatores, los varones ocupan más del 60% de los mismos aun cuando existe igual proporción de varones y mujeres con estudios universitarios en materia jurídica.

Cuadro 3: Distribución de la planta de personal según cargos



Fuente: Dirección de Recursos Humanos

La implementación de planificación estratégica y operativa al organismo: los nuevos desafíos

En 2016, se encomendó a la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica (en adelante SRlyPE), el diseño del Plan Estratégico de la Fiscalía de Estado (en adelante PE). Para su realización, resultó fundamental realizar un diagnóstico organizacional que permitiera radiografiar el estado de situación de la institución en ese momento y conocer de manera transversal, a agentes y a autoridades, a los procesos de trabajo y a los aspectos señalados como fortalezas y debilidades, entre otros aspectos. El objetivo principal del diagnóstico se vinculó a la construcción de una “línea de base” que facilite la realización del análisis del contexto institucional, del cual se deriven las estrategias para su implementación y que permita a su vez, establecer un punto de referencia para las posteriores evaluaciones.

A partir del trabajo participativo, colaborativo y transversal, se establecieron los nuevos desafíos institucionales, ligados principalmente a la jerarquización y formación de los y las agentes, la inserción de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la incorporación a la cultura del organismo de la defensa irrestricta de los Derechos Humanos en su más amplia acepción: políticas de igualdad de género, inclusión y respeto a la diversidad.

Es en este marco que la Fiscalía de Estado incorpora a partir de los sucesivos planes operativos, las líneas de trabajo orientadas a dar cumplimiento a los objetivos institucionales bajo una mirada amplia de los derechos humanos. Es dentro de este nuevo paradigma en el que se decide “impulsar y profundizar un enfoque de igualdad de género en la Fiscalía de Estado, tanto hacia adentro de la institución como en las actuaciones que se sustancian en la misma, como un eje orientado al fortalecimiento y al cumplimiento de sus objetivos constitucionales desde una perspectiva de derechos” (PE, 2016: 38).

Este desafío fue incorporado en la planificación estratégica mediante dos proyectos: por un lado, uno orientado a desarrollar la perspectiva de género en la organización interna del organismo (licencias, protocolos de actuación, concursos, cupo, formación, etc.) (PE, 2016: 45). Por otro lado, se diseñó un proyecto orientado a incorporar progresivamente este cambio de paradigma a las actuaciones judiciales, tanto en la tramitación de vistas administrativas como de causas judiciales con perspectiva de género (PE, 2016: 46).

Si bien se trata de dos proyectos articulados, sus objetivos, alcance e implementación fueron pensados en forma progresiva y en un esquema *escalonado*, desde las acciones orientadas a visibilizar e instalar un tema que en el diagnóstico organizacional había sido escasamente identificado (a excepción de las menciones a la forma en la que se accedía a los

cargos jerárquicos), para avanzar así hacia la efectiva incorporación en las actuaciones judiciales de la institución, lo que supone un cambio de paradigma dentro de la organización⁴.

Plan Operativo 2018 y 2019. Líneas de acción impulsadas

En el marco del diseño de los planes operativos 2018 y 2019, se incorporaron por primera vez líneas de acción concretas para impulsar el enfoque de la igualdad de género, a cargo de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Planificación Estratégica. Estas líneas de trabajo se pueden describir en tres niveles de acuerdo con su progresividad y, actualmente, se encuentran en desarrollo simultáneo.

El primer tipo de actividades se vincula con la *sensibilización en la perspectiva de género*. La misma asumió como principal desafío *poner en agenda* el tema dentro de la organización. Esta línea de trabajo tomó como antecedente diferentes acciones que diversos grupos de agentes de la institución desarrollaban en relación a distintas actividades gremiales. Ejemplo de esto son los diagnósticos o guías de buenas prácticas que buscaban visibilizar una temática que no era manifiesta hasta ese momento en los espacios laborales.

Para volver operativa esta línea de sensibilización, se optó por diseñar e impulsar la creación de una agenda cultural con enfoque de derechos humanos y de igualdad de género. Esta línea de trabajo facilitó la instalación del tema sorteando las resistencias propias de esta incorporación en una institución con las mencionadas características. El desarrollo de una agenda cultural con producciones de teatro, muestras fotográficas, de pintura, intervenciones artísticas y charlas con personalidades de destacada trayectoria en la temática, no solo permitió sostener el interés en los distintos aspectos de la temática a lo largo del tiempo, sino también dar un lugar a motivaciones de diversos/as agentes y autoridades que se interesaron por la propuesta, proponiendo asimismo nuevas muestras y actividades.

El segundo tipo de actividades, se vinculó al diseño de un *plan de capacitación y de formación* de los y las agentes de la institución. Esta línea avanza sobre los desafíos de la incorporación de la perspectiva de género en la institución, asumiendo la necesidad de formar a agentes y a autoridades, previa a la sanción de la Ley 15.134, como requisito indispensable para promover este cambio de paradigma dentro de la institución. Para su desarrollo, se trazaron dos etapas de trabajo, considerando la escasa formación en la temática, desde una estrategia de sensibilización a una de capacitación en temas específicos para el tratamiento de las actuaciones administrativas y judiciales. En este marco los y las

4. Esta línea de trabajo toma como antecedente la perspectiva que la Subsecretaría Administrativa en materia Previsional y Derechos Humanos viene impulsando en el organismo desde el 2016.

agentes se capacitaron en temáticas vinculadas a la perspectiva de género, la violencia de género, la trata de personas, las herramientas de abordaje para los casos de violencia, el lenguaje inclusivo, entre otras.

Finalmente, las líneas de trabajo implementadas de manera sostenida en el tiempo dieron lugar al desarrollo de diferentes acciones especialmente vinculadas a la incorporación efectiva de la perspectiva de género en la organización interna de la Fiscalía. A partir del 2019 y mediante el impulso de mesas de trabajo transversales, se comenzó a diseñar y promover la adopción de herramientas tendientes a “garantizar la equidad y la igualdad en el ámbito laboral, propiciando mejoras tendientes a asegurar espacios libres de violencia y/o de discriminación por razones de género” (Fiscalía de Estado, 2019:16), que se desarrollan en el siguiente apartado.

Resultados alcanzados

A partir de las líneas de trabajo impulsadas, se presentan una serie de resultados alcanzados entre 2018 y 2019, que permiten trazar la línea de los desafíos a afrontar en la incorporación efectiva de la perspectiva de la igualdad de género en el organismo.

Respecto de las actividades de sensibilización, especialmente encuadradas en el desarrollo de una agenda cultural orientada a visibilizar el enfoque de género en el organismo, durante 2018 y 2019 se presentaron dos (2) obras de teatro (*Mika* y *La Lengua Cosida*); tres (3) exposiciones artísticas (“Ceguera”, de Ber Greco; “Expo Mujer 2018” donde se expusieron obras de más de 20 alumnos/as del taller Arte 44, a cargo de Graciela Fernández Troiano y del taller literario Argos, a cargo de Evangelina Caro Betelú; y “En las diferencias: encuentro”, de las artistas Soledad Garriga y Andrea Vilches); se inauguró el “Banco Rojo” en la puerta de la Fiscalía, en memoria de todas las víctimas de femicidio de nuestro país. Finalmente, se realizaron distintas charlas con personalidades destacadas, entre las que se destaca la visita de Susana Trimarco. Cada una de estas actividades buscó interpelar a agentes y autoridades a partir de distintas estrategias, orientadas a sensibilizar a las personas que forman parte de la Fiscalía acerca de la importancia de conocer y de trabajar sobre esto. Así, esta estrategia permitió avanzar sobre las primeras consideraciones en el organismo, generando un efecto de interés y de conmoción con las distintas producciones artísticas, que facilitó el avance hacia la siguiente línea de trabajo.

Como se mencionó en el punto anterior, se consideró que para facilitar la efectiva incorporación de la perspectiva de género, sería necesario formar a los y las agentes en las distintas temáticas. Así, entre 2018 y 2019 se llevaron adelante 14 actividades de formación en la perspectiva de género.

Uno de los principales desafíos de capacitar a 900 personas dispersas en distintos puntos de la provincia, supuso asumir la necesidad de formar recursos propios para la replicación de las actividades de capacitación. Para lograr este propósito, se impulsó la formación de agentes del organismo en la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta estrategia permitió que 10 de las 14 actividades desarrolladas se pudiesen realizar y replicar con recursos propios, lo que aseguró la sostenibilidad de la estrategia. Actualmente, las actividades de capacitación de primer nivel se desarrollan de manera ininterrumpida con recursos propios y se establecen acuerdos con otros organismos e instituciones especializadas en la temática para profundizar estos contenidos con los diferentes grupos.

Las actividades de capacitación en materia de género se realizan desde 2018 con una periodicidad mensual, en cumplimiento con lo establecido por la Ley 15.134, que

en el marco de la Ley Nacional 27.499 denominada “Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado”, establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, ya sea por cargo electivo, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, en el ámbito de los tres poderes del Estado provincial⁵.

En la actualidad se capacitaron 230 agentes y autoridades de la sede central y Delegaciones Fiscales, lo que representa el 26% del organismo. La estrategia de capacitación dio prioridad a la formación de autoridades del organismo, siendo las autoridades superiores las primeras en capacitarse en 2018. En la actualidad, el 56,7 % de las personas capacitadas son autoridades superiores, personal de gabinete y personal jerárquico (jefatura de departamento o más) y el 43,3 % corresponden a los agrupamientos administrativo y técnico profesional.

Esta estrategia de formación se profundizó a su vez con la incorporación de nuevos contenidos para aquellos grupos de personas que contaban con el primer nivel de capacitación. Así, se desarrollaron diversos cursos que permitieron avanzar en las temáticas de la violencia de género, las estrategias de abordaje para los casos de violencia, la trata y explotación de personas, la utilización de lenguaje inclusivo, entre otras.

A partir de las líneas impulsadas previamente, en 2019 se elaboró y se aprobó el “Programa de Género de la Fiscalía de Estado” (RESOL-2019-68-GDEBA-FDE), con el objetivo

5. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-15134.html>

de “promover la adopción de medidas de acción concretas que contribuyan a visibilizar, a prevenir, a erradicar y a combatir la problemática de la violencia y/o la discriminación por razones de género como una política institucional, transversal y sostenible en el ámbito de la Fiscalía de Estado” (Fiscalía de Estado, 2019: 15).

Este Programa, enmarcado en los nuevos desafíos institucionales, busca dar jerarquía a la temática dentro de las líneas de trabajo del organismo, consagrando el compromiso de la Fiscalía de Estado como órgano del Estado provincial, como organismo de la Constitución y como institución que ejerce la defensa del Fisco sobre la base de una concepción amplia de Derechos Humanos, de arbitrar los medios necesarios para prevenir, investigar y sancionar la violencia y/o la discriminación por razones de género. Consecuentemente, el Programa constituye el punto de partida de un recorrido institucional que contribuya a establecer un marco de acción y de posicionamiento común a toda la Fiscalía de Estado, a partir del cual se avance en la adopción de medidas concretas orientadas a la prevención, la atención y la erradicación de la violencia y la discriminación por razones de género en todas sus formas (Fiscalía de Estado, 2019: 8).

Se asume así el rol particular que desempeñan los Estados respecto de la problemática de la violencia y la discriminación por razones de género, en el cual se constituyen como actores estratégicos fundamentales para asumir la transformación de los valores patriarcales presentes en su ordenamiento. Este rol coloca al Estado en un lugar de privilegio respecto de las acciones preventivas que deba impulsar, a partir de actividades que faciliten visibilizar la problemática y sensibilizar y capacitar a agentes y autoridades. Pero a su vez, el deber del Estado no se agota en las acciones preventivas, sino que se requiere, además, que actúe con la “debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer” (Belem Do Para, artículo 7 inc. b), adoptando un rol activo y las medidas positivas necesarias que garanticen su derecho fundamental a vivir una vida libre de violencia (Fiscalía de Estado, 2019: 2-3). Es por ello que este Programa asume la importancia de incorporar la perspectiva de género al ámbito laboral, como una estrategia y un enfoque conceptual que permita dar cuenta de los efectos que tienen las relaciones sociales entre los géneros, desde una perspectiva no binaria.

Entre las líneas de trabajo diseñadas, prevé la generación de investigación y estudio sobre la temática; la identificación y el resguardo del marco normativo y conceptual que nutra de acción en torno a la perspectiva de género en la Fiscalía de Estado; la consolidación de un esquema de trabajo transversal en el que se habilite la participación de agentes y autoridades del Organismo para llevar adelante los intercambios y discusiones de los que deriven los consensos necesarios para el avance del Programa; el impulso a la crea-

ción de una base de datos actualizada que registre las distintas circunstancias de interés vinculadas a la problemática de violencia de género; la elaboración de indicadores y la promoción de la generación de estadísticas sobre la perspectiva de género en el ámbito de la institución; el fortalecimiento de las capacidades institucionales para prevenir, detectar, atender y orientar a quienes se encuentren en situaciones de violencia de género (Fiscalía de Estado, 2019: 17-18).

Es en este marco que durante 2019 se trabajó en el diseño, elaboración, aprobación e implementación del “Protocolo de actuación para casos de violencia y/o discriminación por razones de género” (RESOL-2019-86-GDEBA-FDE), que constituye el “marco regulatorio del procedimiento por medio del cual se sustancian las situaciones de violencia y de discriminación por razones de género que se puedan suscitar en el ámbito de esta institución, con miras a esclarecer y hacer accesibles los mecanismos de contención y de acompañamiento disponibles para las personas que se vean afectadas por dichas situaciones” (2019:2).

Para la elaboración de este Protocolo, la SRlyPE trabajó en una propuesta inicial con organismos externos especialistas en la materia, tomando como punto de partida, la experiencia desarrollada por la Universidad Nacional de La Plata. Una vez elaborada la primera versión del Protocolo, se convocó a distintas mesas de trabajo con áreas internas con injerencia en la temática, como el caso de la Dirección de Personal, la Secretaría Letrada de Causas Penales y el área de Derechos Humanos de la institución. Con estos aportes, se convocó a mesas de trabajo transversales, abiertas y participativas para que distintos/as agentes y representantes gremiales pudiesen realizar aportes al protocolo.

Posteriormente, la Fiscalía de Estado impulsó la creación de una Comisión Interdisciplinaria mixta –compuesta por agentes internos y externos–, con el propósito de receptor, atender y evaluar las situaciones de violencia y/o discriminación por razones de género. Esta Comisión, conformada por abogados/as, psicólogos/as y un trabajador social, supone la existencia de un espacio institucional de escucha, de consulta y de asesoramiento, que busca propiciar un ámbito de atención privado y que garantice la confidencialidad de los procesos, para la atención de todas las personas de la institución que así lo soliciten.

Principales desafíos

En función de lo expuesto, se establecen una serie de desafíos que emanan de las líneas de acción en curso. En algunos casos se trata de cuestiones operativas, pero siempre se encuentran en tensión con los desafíos que implica asumir un proceso de transformación

social y cultural que requiere impulsar cambios en distintas dimensiones de una organización de estas características.

De los resultados alcanzados en materia de formación y capacitación de los y las agentes, se observa principalmente un desafío para alcanzar de forma general a la organización con los recursos propios del organismo, especialmente en los casos en que media una distancia geográfica, como es el caso de las delegaciones fiscales. Este desafío requiere impulsar nuevas estrategias de formación, que permitan ser adaptadas en diferentes contextos y faciliten el acercamiento a todos/as los/as agentes de la institución.

También en esta línea, se observa que mientras se avanza en ampliar el alcance de las estrategias de sensibilización, es necesario formar a nuevos equipos que van a asumir el desafío de capacitar en nuevas temáticas a los y las agentes que ya cuenten con los primeros niveles de formación. Aquí se vuelve particularmente importante profundizar sobre la intersección entre violencia laboral y de género, que acompañe el proceso de visibilidad de estas situaciones en los espacios laborales.

En relación a este punto, resulta de importancia consolidar la utilización de los espacios existentes, garantizando la accesibilidad al espacio de escucha y asesoramiento del Protocolo. En este sentido, es importante profundizar en las estrategias de comunicación y difusión, para alcanzar el conocimiento de este espacio y sus características a cada vez mayor cantidad de personas.

Finalmente, resulta de relevancia organizacional a partir de las consultas realizadas en el marco del Protocolo, de los casos relevados, sistematizados y analizados, que se pueda avanzar hacia la generación de consensos que habiliten la modificación de instrumentos de organización interna especialmente relativos a la política de personal (licencias, reglamento de concursos internos, entre otros), especialmente en aquellos casos donde el organismo puede impulsar propias reglamentaciones.

Por último, será uno de los principales desafíos avanzar en aquellas líneas de trabajo transversales orientadas a brindar herramientas para la efectiva implementación de la perspectiva de género en los expedientes administrativos y las causas judiciales, tomando las experiencias previas de las mesas de trabajo transversales y la identificación de referentes en cada una de las áreas, que surge del trabajo conjunto en distintas líneas de acción ya desarrolladas. Consideramos así, que será especialmente relevante comenzar a diseñar este tipo de mecanismos que permitan identificar estos casos en las causas judiciales y en las actuaciones administrativas e incorporar la mirada de la perspectiva de género para su resolución.

Fuentes citadas

Arce, M. E.; Cardelli, E. M. y Aón, N. E. (2018) "Planificación estratégica y evaluación por resultados. Un análisis de la experiencia de incorporación de la planificación y la evaluación en la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2016-2018)". Ponencia presentada en XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia: los escenarios democráticos del siglo XXI: disrupción, fragmentación, nacionalismo, populismo y nuevos actores globales. Recuperado de: <https://fcpolit.unr.edu.ar/memoriascsd2018/>

Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2016). *Plan Estratégico 2016-2020*. Recuperado de: <http://www.fepba.gov.ar/planestrategico/index.html>

Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2017). *Plan Operativo Anual 2017*. s/d

Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2018). *Plan Operativo Anual 2018*. s/d

Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2019). *Plan Operativo Anual 2019*. s/d

Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2019). *Programa de Género*. s/d

Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2019). *Protocolo de Actuación para casos de violencia y discriminación por razones de género en el ámbito de la Fiscalía de Estado*. Recuperado de: <http://www2.fepba.gov.ar/wp-content/uploads/2019/07/protocolo-de-actuacion.pdf>

RESOL-2019-86-GDEBA-FDE. Recuperado de:

<http://www2.fepba.gov.ar/wp-content/uploads/2019/07/rs-2019-25259820-gdeba-fde-1.pdf>

MODELO DE ABORDAJE INTEGRAL Y COMUNITARIO A LOS CONSUMOS PROBLEMÁTICOS

Florencia Tufrò¹

En este trabajo se describe el modelo de abordaje comunitario a los consumos de drogas, desarrollado por la Dirección de Abordaje Estratégico de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la República Argentina (Sedronar).

Históricamente en el estudio, abordaje y tratamiento de los consumos problemáticos de sustancias, hubo dos modelos hegemónicos que siguen vigentes en la actualidad: el ético-jurídico y el médico-sanitario. Ambos modelos centran su accionar en las sustancias (*guerra a las drogas, un mundo libre de drogas, etc.*) y poco en el sujeto y su contexto. En ese sentido, proponen el aislamiento (la cárcel o la internación en un servicio especializado) y el abstencionismo como indicador del resultado de éxito. Si bien estos modelos y sus prácticas de intervención surgieron hace muchos años, y sus resultados son poco alentadores, siguen siendo los que predominan.

Sin embargo, desde ya hace algunos años, surgen, sobre todo en América Latina, intentos por desarrollar modelos diferentes: experiencias de trabajo comunitario para poder establecer contactos y vínculos con aquellas personas consumidoras de drogas que no llegan a los servicios de asistencia, que abandonan sus tratamientos, o que vuelven a consumir.

El abordaje territorial y comunitario surge principalmente en contextos de comunidades vulnerables, desarrollando en un principio estrategias de reducción del daño, para integrar sucesivamente procesos de prevención, tratamiento e integración social, en donde se visibiliza y reconoce estratégicamente el valor del protagonismo y de los recursos comunitarios como uno de sus elementos centrales. (Barros et al, 2018.)

Se manifiesta, entonces, la necesidad de diseñar estrategias de abordaje integral y comunitario, basado en el respeto por los derechos humanos, que tenga en cuenta la multiplicidad de factores vinculados al consumo, a sus modalidades y sus contextos.

El eje de las intervenciones son los individuos y sus contextos. Las estrategias son de promoción de la salud y reducción de riesgos y daños.

1. Licenciada en Sociología por la UBA. Es miembro de la red ISSUP Argentina y fue Directora Nacional de Abordaje Estratégico de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas (Sedronar). También fue Consultora del Ministerio de Salud de la Nación e Investigadora del Observatorio de Políticas Sociales del GCABA.

Si bien en nuestro país existieron algunas experiencias aisladas, sobre todo de organizaciones de la sociedad civil, lo que le da un impulso claro a esta nueva modalidad de abordaje son dos leyes: la Ley Nacional de Salud Mental (26.657) que establece que el tratamiento de las situaciones de consumo esté a cargo de equipos interdisciplinarios, integrados por profesionales, técnicos y otros trabajadores capacitados, y que la internación en centros especializados debe ser el último recurso, y la Ley del Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos (Plan IACOP la Ley Nro. 26934) que habilita la creación de Centros Comunitarios para la prevención de los consumos problemáticos.

Se plantea así el desafío de diseñar e implementar intervenciones de inclusión, desde una mirada integral, especialmente para aquellas personas que tienen dificultades en el ejercicio de sus derechos, en lo que hace al acceso a servicios de calidad en salud y educación, al mundo del trabajo y al pleno desarrollo de capacidades personales y sociales.

Desde la perspectiva del abordaje integral, las necesidades evocadas por los sujetos atraviesan un conjunto de aspectos que trascienden la problemática de consumo-vivienda, trabajo, educación, seguridad, entre otros-. Priorizar la voz de los sujetos a la hora de diseñar las intervenciones implica vislumbrar estas necesidades y propiciar acciones para atenderlas, incluyendo de forma activa a la persona en todo el proceso. Asimismo, el abordaje integral de la problemática requiere comprender su inevitable vinculación con el sufrimiento y el dolor y, al mismo tiempo, acompañar el proceso de reconstrucción de la red social de apoyo. Las oportunidades de circulación por redes institucionales, comunitarias e intersubjetivas otorgan las herramientas para construir proyectos propios, individuales y colectivos, que reducen el padecimiento de quienes atraviesan dicha problemática.

El Modelo Integral de Abordaje Comunitario asigna una particular importancia a la disminución de las vulnerabilidades sociales asociadas a los consumos problemáticos de drogas. Con este concepto se busca abandonar la noción de riesgo individual, que responsabiliza exclusivamente al sujeto, y reemplazarla por la atención en las relaciones sociales en las que dichos consumos tienen lugar. La vulnerabilidad es definida así como el conjunto de aspectos individuales y colectivos vinculados con una mayor susceptibilidad a padecer perjuicios y con una menor disponibilidad de recursos para su protección. (Ayres, Paiva, Buchalla, 2012)

Otra de las dimensiones del modelo comunitario es el trabajo en redes, que permite relacionar organismos estatales con instituciones de la sociedad civil y actores de la propia comunidad, con el objetivo de construir respuestas adecuadas a la problemática compleja del consumo de drogas. Vinculada con dicha dimensión se encuentra la promoción de

la participación social, que permite que las acciones respondan a las necesidades de la comunidad, a la vez que favorece el desarrollo de la población al incorporar su capacidad creadora. (Muller, 1979)

En este marco, se torna importante promover un abordaje integral de los consumos problemáticos orientado en la promoción y restitución de derechos humanos como procesos potencialmente terapéuticos. En este sentido, las intervenciones que llevan a cabo los equipos comunitarios de los dispositivos se realizan desde la perspectiva de reducción de las vulnerabilidades y propician espacios con un umbral mínimo de exigencia a fin de lograr una mayor y mejor accesibilidad. A su vez uno de los instrumentos esenciales que determina el éxito del proceso de atención es ejercer una escucha activa y comprometida, despojada de todo prejuicio y preconcepto.

Es así, que la Sedronar, a partir de 2014, comienza a diseñar una estrategia de abordaje territorial, que se consolida y fortalece a partir de 2016, con la puesta en marcha de los Dispositivos Integrales de Abordaje Territorial (DIAT) y los Equipos de Tratamiento Comunitario.

Para poder desarrollar e implementar el modelo de abordaje comunitario, a través de los DIAT y Equipos de Tratamiento Comunitario, fueron necesarias cuatro estrategias específicas:

- » Capacitación a los equipos en el modelo de abordaje integral.
- » Diseñar un modelo de dispositivo que se pueda adaptar a las diferentes realidades locales.
- » Elaboración de herramientas de registro, seguimiento y evaluación.
- » Diagnósticos locales.

Capacitación a los equipos en el modelo de abordaje integral

Los equipos habían sido conformados entre 2014 y 2015. Las personas que los integraban, en su gran mayoría, no tenían experiencia previa en abordaje a los consumos, por lo que hubo que pensar en una capacitación integral para las 1200 personas distribuidas por todo el país.

Se formó un equipo especial para esta tarea, con docentes de la Facultad de Psicología (UBA), profesionales de los equipos técnicos de SENAF, del Hospital Bonaparte (ex CENA-RESO) del área de Adolescencia del Ministerio de Salud y de Sedronar.

Se capacitó a todos los equipos del país, durante 14 meses, a través de cuatro encuentros presenciales y seguimiento virtual durante toda la formación y una evaluación final. Los temas fueron:

- » Marco normativo.
- » Problemáticas de salud mental.
- » Diseño de estrategia de abordaje.

El equipo de capacitadores elaboró los contenidos, los manuales, dio las capacitaciones presenciales, el seguimiento virtual y evaluó los trabajos finales.

Diseñar y poner en marcha dispositivos que se pudiera adaptar a las diferentes realidades locales

Los Dispositivos Integrales de Abordaje Territorial (DIAT) y los Dispositivos de Tratamiento Comunitario (DTC) se implementaron como dos respuestas estratégicas y complementarias para el abordaje de los consumos problemáticos. De esta manera, se reconfiguraron los dispositivos de abordaje territorial iniciados en el año 2014 para darle un carácter de integralidad a las experiencias. Si bien cada uno de los dispositivos tiene su especificidad, ambos apuntan a poder dar respuesta a históricas demandas en relación a esta problemática.

A diferencia de los centros de tratamiento tradicionales, desde estos dispositivos se privilegia facilitar la accesibilidad de las/os usuarias/os al sistema de salud desde una perspectiva centrada en la promoción de derechos. Es por ello que una de las principales características de estos dispositivos ha sido su anclaje en el territorio, no solo para llegar a la población que históricamente quedaba fuera del sistema de salud, sino también para que esa llegada sea acorde a las particularidades de cada lugar y de sus habitantes. Así es que las intervenciones que se llevan a cabo en dichos dispositivos propician espacios con un umbral mínimo de exigencia y apuntan a reducir las múltiples vulnerabilidades a las que están expuestas las personas que allí residen. Pero además, la perspectiva de trabajo en ambos dispositivos apunta a promover una mayor accesibilidad y ejercicio de los derechos de cada ciudadano favoreciendo la inclusión comunitaria. En este sentido, ambos pretenden promover estrategias de prevención y abordaje del consumo problemático a través de redes que involucren instituciones públicas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y referentes de la comunidad local, fortaleciendo la articulación entre los diferentes actores.

Ambos dispositivos tienen como objetivo principal el abordaje integral y territorial de los consumos problemáticos orientado en la promoción y restitución de derechos como procesos potencialmente terapéuticos.

Asimismo, como objetivos específicos, buscan:

- » Propiciar espacios de bajo umbral de acceso que promuevan prácticas integrales en el abordaje de los consumos problemáticos desde una perspectiva de reducción de vulnerabilidades.
- » Generar estrategias comunitarias de promoción y asistencia integral.
- » Contribuir al fortalecimiento de las redes territoriales que promuevan el acceso a derechos de la comunidad en general.
- » Propiciar la reorganización de los recursos comunitarios, con el fin de incrementar sus competencias en materia de prevención y contención en relación a los consumos de sustancias y situaciones críticas asociadas.
- » Facilitar la accesibilidad de la comunidad al sistema de salud integral y a los servicios de promoción y protección de derechos.
- » Medir y evaluar los procesos comunitarios a través de la implementación de distintas herramientas metodológicas.

Elaboración de herramientas de registro, seguimiento y evaluación

Conjuntamente con la implementación de los dispositivos, fue necesario desarrollar una serie de herramientas que permiten: registrar información relevante sobre cada persona/grupo/institución con la que se establece contacto; planificar las intervenciones a llevar a cabo, en base a la información relevada; sistematizar las prácticas del equipo: tiempos, recursos, redes, acciones, etc.; evaluar las acciones realizadas: sus fortalezas y debilidades, los obstáculos encontrados, con el objetivo de mejorar el trabajo comunitario; como así también contar con datos certeros sobre la problemática de los consumos de drogas en Argentina; las características de la población con la que se trabaja, las redes que se establecen, etc.

Estas herramientas son:

- » Hoja de Primer Contacto (HPC).
- » Hoja de Ruta.
- » Herramienta de Seguimiento de Talleres.
- » y Herramienta de Evaluación de Procesos.

Hoja de Primer Contacto (HPC)

A través de esta herramienta se orienta la sistematización de la información de los primeros encuentros con los/as usuarios/as. Los datos se ordenan de modo tal que puedan encaminar la elaboración de un diagnóstico inicial, integral, en relación a la situación de acceso a derechos. Por un lado, esta herramienta permite tener datos concretos para el diseño y sostenimiento de la política pública pero, además, marca el horizonte de la escucha y la construcción de planes de abordaje que contemplen un más allá de la relación de las personas con las sustancias. La HPC representa el estado desde el cual se comienzan a diseñar estrategias, posibilita ubicar cuáles son los riesgos y daños a los que están expuestos los/as usuarios/as y cuáles son las prioridades sobre las que se debe intervenir.

Hoja de Ruta

Construida en el marco de las disposiciones de la Ley 26.529 para conformarse como la historia clínica tradicional en la cual se registra el acompañamiento singular y sus efectos clínicos en el proceso de abordaje. En ella se consigna el diagnóstico situacional, las sugerencias de las estrategias, sus efectos y los movimientos en la presentación de las personas usuarias.

En la sistematización del diagnóstico situacional se registran los aspectos fenomenológicos (observables), históricos y la situación de acceso a derechos.

En el proceso de diagnóstico y su sistematización, el equipo interpreta los datos recabados en las entrevistas y los traduce en una descripción de las características relevantes de la situación particular de la persona y las probables causas de su padecimiento. También se incluye la valoración del riesgo tanto asociado a las prácticas de consumo como por fuera del mismo.

Herramienta de seguimiento de talleres

Permite registrar y analizar el diseño de los espacios, como también la participación de las/os usuarias/os. La herramienta cuenta con dos apartados: el primero destinado a la planificación del espacio de taller y el segundo a una evaluación guiada que apunta a reformular el trabajo realizado. Tiene además la finalidad de registrar el proceso de cada usuaria/o de modo de tomar decisiones ajustadas al acompañamiento y/o dinámica del espacio.

Herramienta de evaluación de procesos

Con el fin de medir el impacto de la política pública llevada a cabo en los últimos años para el abordaje de los consumos problemáticos se diseñó un modelo de registro de datos que contempla la integralidad de las prácticas.

De este modo, la herramienta pretende dar cuenta de las acciones que se llevaron a cabo en el acompañamiento de los/as usuarios/as en el acceso y restitución de derechos. Asimismo, en la sistematización de los efectos de dichas estrategias se busca visualizar el trabajo realizado para que ese circuito instalado contribuya al ejercicio de derechos y al progresivo incremento de la autonomía.

La herramienta se encuentra conformada por ejes que se corresponden con la situación de acceso a derechos (educación, salud, trabajo, asistencia básica, violencia, legal y redes) y en cada uno de ellos se despliegan los diagnósticos, las acciones llevadas a cabo, las articulaciones y los efectos en tanto mejoría o no de su situación inicial. La conformación de diagnósticos por eje permite visibilizar el armado de estrategias integrales y el seguimiento interdisciplinario e interactoral de la conformación de demanda y de las posibles respuestas.

Además, la herramienta se conforma como medio para ajustar las prácticas a la Ley Nacional de Salud Mental, en tanto permite medir el impacto subjetivo, las acciones comunitarias y da insumo para revisar la práctica interdisciplinaria.

Para poder desarrollar estrategias y prácticas adecuadas a cada territorio, que puedan dar cuenta de las características y especificidades del mismo, fue necesario que los equipos de los dispositivos, conjuntamente con el equipo de Sedronar Central y el Observatorio Argentino de Drogas, elaboraran sus propios relevamientos y diagnósticos locales sobre la problemática del consumo y sus particularidades en territorios. Las estrategias metodológicas utilizadas para dichos relevamientos son dos:

- » Ventanas epidemiológicas: brindan información local, con las especificidades propias de cada caso. Pero también, impulsa el desarrollo de competencias locales en la producción y comprensión de la problemática del consumo. Es decir, la implementación de Ventanas Epidemiológicas implica la incorporación e involucramiento de los diversos agentes y actores de la comunidad
- » Diagnósticos integrales comunitarios: se construye a partir de un proceso de recolección, sistematización, estudio y análisis de información que permite conocer la realidad de determinado territorio desde la visión de su comunidad y desde una perspectiva técnica e integral, abarcando diversas dimensiones temáticas, entre ellas: vivienda, medioambiente, salud, consumo de sustancias psicoactivas, educa-

ción, transporte, infraestructura, servicios básicos, seguridad, educación/cultura. El objetivo principal del informe es diagnosticar el territorio y que sirva como una herramienta para la toma de decisiones.

Desafíos del abordaje territorial e integral

Realizar un abordaje territorial e integral implica un conjunto de desafíos.

Uno de ellos refiere al aún persistente y predominante imaginario social sobre la problemática de las drogas que entiende a la misma desde un paradigma médico-hegemónico. Mientras que el modelo de abordaje integral y comunitario brega por entender e intervenir en la problemática desde múltiples variables, es muy frecuente que en las comunidades se continúe considerando y demandando a la internación como una de las estrategias predominantes. De acuerdo al marco normativo vigente (la Ley de Salud Mental N.º 26.657), la internación debe ser un recurso excepcional debiendo privilegiarse en cambio otras estrategias que tiendan a la reducción de vulnerabilidades sociales. Es un desafío, entonces, lograr visibilizar que existen otros modos de intervenir que, desde un abordaje comunitario, pueden generar respuestas más efectivas a la complejidad de la problemática.

Es necesario asimismo poner en cuestión las representaciones e imaginarios sociales, incluso de otras instituciones, dependencias y organizaciones, que tienden a la estigmatización y criminalización de los usuarios de drogas. Históricamente, y sustentado en un modelo punitivo en el abordaje de los consumos de drogas (la actual ley 23.737, entre otros hechos, penaliza la tenencia de drogas para consumo personal) se ha ido construyendo la imagen de las personas usuarias de drogas como un otro *peligroso*. Los dispositivos de abordaje territorial lidian habitualmente con estas representaciones y tensiones. Es un desafío entonces orientar sus prácticas a ir deconstruyendo *en* las comunidades y *con* las comunidades (pero también con otras instituciones, dependencias, organizaciones, etc.) esos imaginarios en pos de pensarlo como un problema de salud e inclusión social habilitando la pregunta por aquello que llevó a conformar del consumo un problema.

Asimismo, los abordajes territoriales deben necesariamente llevarse a cabo en contexto. Es decir, requiere el desafío de *leer* el momento socio-histórico y las particularidades de las comunidades en las que dichos abordajes toman lugar. En este sentido, es preciso situar aquellos padecimientos portados por cuerpos singulares como un correlato en la trama social en la que se inscriben, en tanto emergentes de problemáticas vividas en forma colectiva. Resulta necesaria, entonces, una apertura que incluya lo colectivo, lo diverso y lo histórico en la lectura de los padecimientos de una época que habilita aceptar nuevas demandas, trabajar desde las contradicciones y construir con otros en la heterogeneidad.

También el imaginario y las representaciones, que en las comunidades existen sobre la Sedronar, imprimen un desafío extra para aquellos dispositivos dependientes de dicho organismo que realizan un abordaje en los territorios. Es muy frecuente que la Sedronar continúe siendo asociada a la "lucha contra el narcotráfico". Si bien, mediante el decreto N° 48/2014 se ha separado el paradigma represivo-penal de la Sedronar (colocándolo bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación), conservando solo la competencia sanitaria, aún es muy habitual que se continúe asociando al organismo con su anterior objetivo. Se vuelve esencial entonces poder ser claros respecto a los alcances de la Secretaría y los objetivos de los dispositivos de abordaje territorial, para poder entonces mantener la confianza y la credibilidad de la comunidad, aspectos centrales para lograr la eficacia de todo abordaje territorial.

Otro de los desafíos tiene que ver con las tensiones que pueden existir entre un abordaje pensado y diseñado para la totalidad del territorio argentino, y las particularidades que puede adquirir en cada una de las comunidades locales. Si bien la Sedronar establece los lineamientos generales que deben regir esta política pública a nivel nacional, cada uno de ellos adquirirá rasgos particulares en cada comunidad local, en virtud de las problemáticas, actores, recursos y redes que existan en ella. En efecto, la particularidad de esta política pública radica en la importancia asignada al territorio, las redes y la comunidad local, por lo que el equilibrio entre lo universal y lo particular es un reto constitutivo de este abordaje.

Por último, uno de los principales desafíos a trabajar se vincula con la necesidad de desarrollar estrategias que faciliten evaluar estos abordajes, no solo en términos de resultados sino también de procesos. El pasaje de la institución cerrada al abordaje territorial implica repensar nuestras formas de evaluar los resultados, puesto que el sujeto-objeto del abordaje no está constituido ya por el individuo aislado, sino por las redes que dan forma a la comunidad. La transformación de los modos de abordar los consumos de drogas debe ir necesariamente acompañada de nuevas formas de evaluación de esos procesos, que permitan dar cuenta de los avances y retrocesos, de los aciertos y de las dificultades, y que posibilite analizar si la política pública implementada está llegando adonde tiene que llegar. La evaluación es útil así para realizar intervenciones basadas en la evidencia que sirva para reorientar las acciones en pos de una mayor eficiencia y eficacia de las mismas.

Fuentes citadas

Ayres, J. R.; Paiva, V. y França Junior, I. (2012). Conceitos e práticas de prevenção: da história natural da doença ao quadro da vulnerabilidade e direitos humanos. En: Paiva, V.; Ayres, J. R. y

Buchalla, C. M. *Vulnerabilidade e direitos humanos: prevenção e promoção da saúde: da doença à cidadania*. Curitiba: Juruá, pp. 71-94

Barros, R.; Canay, R.; Carroli, M.; Milanese, E.; Serrano, I. y Tufro, F. (2018). Justificación y viabilidad del Tratamiento comunitario. *Acta Psiquiátrica y Psicológica de América Latina*, 64(3), pp. 185-197. Recuperado de <http://www.acta.org.ar/04WebForms/frmResumen.aspx?IdArticulo=1363&Abonado> Muller, F. (1979). *Participación popular en programas de atención primaria sanitaria en América Latina*. Antioquia: Universidad de Antioquia.

SOBRE ENCUESTAS TELEFÓNICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS EN LA EVIDENCIA (PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2019)

Juliana Díaz¹ y Mariana Specogna²

Este trabajo surge en el marco de un estudio más amplio sobre siniestralidad y cultura vial diseñado e implementado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación con la colaboración de la Subsecretaría de Gestión Gubernamental para la recolección de datos para el Municipio de Saladillo y Junín³. Desde este último organismo garantizamos, entre otros aportes, la realización de encuestas telefónicas. En ese marco, se organizaron encuentros semanales “de seguimiento o puesta en común” entre los/as cuatro encuestadores/as y la coordinadora de campo para compartir las experiencias, dificultades, etc. Surgieron de allí cuestiones que resultaron llamativas en cuanto a determinadas pautas de respuesta de los/as encuestados/as, que llevaron a indagar más profundamente respecto a la herramienta metodológica de las encuestas telefónicas.

Por ese motivo, tenemos como objetivo contribuir al conocimiento sobre las limitaciones, potencialidades y posibles estrategias metodológicas de las encuestas telefónicas en casos sobre seguridad dependientes de organismos públicos institucionalizados del Estado. De esta manera, nuestra primera idea fue corroborar/refutar una hipótesis inicial que supone la existencia de una relación entre la encuesta telefónica como herramienta de recolección de datos (donde, si bien es anónima, se llama a hogares desde un organismo estatal que, en principio, podría suponerse capaz de juzgar, perseguir y castigar) y el discurso *políticamente correcto* justificado desde afirmaciones punitivistas instaladas en el sentido común social (Rodríguez Alzueta, 2019). Finalmente, el trabajo arrojó más información sobre la construcción e implementación del instrumento y de ciertas situaciones que atravesaron los encuestadores a lo largo de sus jornadas laborales.

1. Licenciada y profesora en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP. Es becaria doctoral de CONICET en el Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (LESET-IdIHCS). Docente en escuelas secundarias.

2. Socióloga de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP, Magister en Políticas y Gestión en Salud de la Università degli Studi di Bologna. Docente de la Facultad de Cs Médicas de la UNLP. Trabajadora del Ministerio de Salud de la Provincia de Bs. As.

3. Las autoras participamos en este proyecto hasta noviembre del 2019.

Todo esto en un marco de gestión del conocimiento como vínculo indispensable para generar evidencia en la toma de decisiones públicas y con la convicción de que mejores intervenciones en el uso de la investigación en las políticas pueden conducir a políticas públicas más efectivas (Weyrauch, 2009).

Para ello, primero realizamos un análisis documental con fuentes secundarias a partir de los aportes que han realizado científicos sociales sobre seguridad (particularmente vial) y la encuesta telefónica como recurso metodológico más óptimo para investigaciones semejantes a la que presentamos. Además, llevamos a cabo una entrevista grupal en profundidad a los/las encuestadores/as de la Subsecretaría de Gestión de Gobierno contratados específicamente para este estudio sobre el Partido de Saladillo.

En síntesis, el trabajo se estructura de la siguiente forma: primero se presentan cuestiones teóricas sobre la seguridad vial entendida como problema y preocupación social de salud pública. Luego, recuperamos aportes de distintos/as investigadores/as respecto a la herramienta metodológica de las encuestas (particularmente telefónicas). Seguido a eso, recopilamos los resultados encontrados a partir del análisis de las entrevistas en profundidad a los/as encuestadores/as en diálogo con el material bibliográfico trabajado. Finalmente, mencionaremos las conclusiones alcanzadas hasta el momento.

Sobre seguridad (vial) en la provincia de Buenos Aires

Actualmente, existen una gran cantidad de publicaciones, congresos temáticos y equipos de investigación que abordan cuestiones en relación a la seguridad vial y la demanda social al Estado por responsabilizarse en el tema. Dentro de la amplitud de tópicos que aborda la cuestión de la seguridad en general, hemos encontrado varios textos que estudian distintos conflictos en torno a la seguridad vial en países extranjeros como los de Sánchez (2008), Novoa y otros (2009); Miró Llinares y Bautista Ortuño (2015) y Meneses Falcón y otros (2009) en España; Pico Merchán y otros (2011) en Colombia; Sagástegui (2010) en Perú, entre tantos.

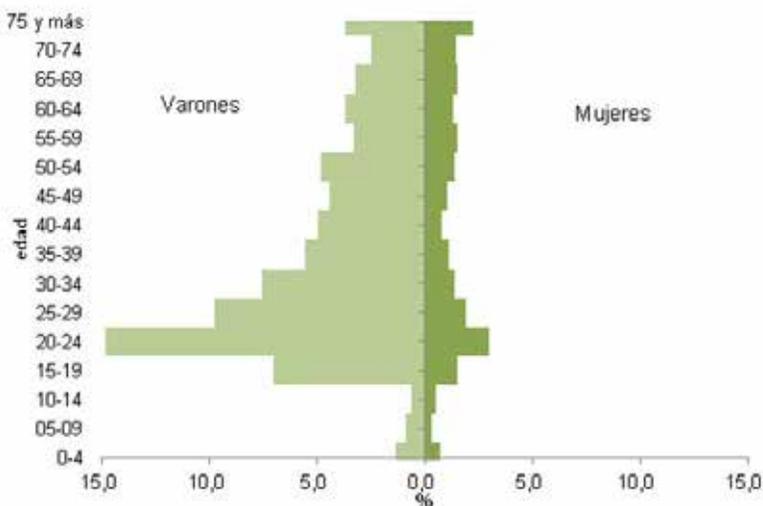
En lo que respecta a Argentina, vemos que los estudios del tema son más acotados. Hasta ahora, encontramos textos como los de Oppezzo (2008), Serafinoff (2008), Beltramo y Carrera (2007) y Foschiatti y otros (2002). Pudimos observar también, textos como los de Escanés, Botero y Cardona (2014) que ofrecen un estudio comparativo sobre la seguridad vial de Argentina, Colombia, México y Chile (siendo los resultados argentinos los más alarmantes).

En la Argentina, las fatalidades por los hechos de tránsito afectan principalmente al segmento joven de la población entre 15 y 34 años, convirtiéndose en este caso en la pri-

mera causa de muerte y generando una gran *carga de la enfermedad*⁴ sobre la población en términos de años de vida perdidos y afectados por discapacidad (Ministerio de Transporte de la Nación, 2018).

Por su parte, y como breve descripción de las consecuencias de los siniestros viales, según las estadísticas de la Unidad del Observatorio y Estadísticas de Seguridad Vial dependiente al Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, observamos algunos resultados alarmantes. Según el informe 2017, ocurrieron 1.369 fallecimientos por siniestros viales, de los cuales, una gran mayoría son varones de entre 20 y 24 años, tal como indica el siguiente gráfico:

Gráfico 1: porcentaje de fallecidos por siniestros viales según género y edad. Provincia de Buenos Aires, 2017.

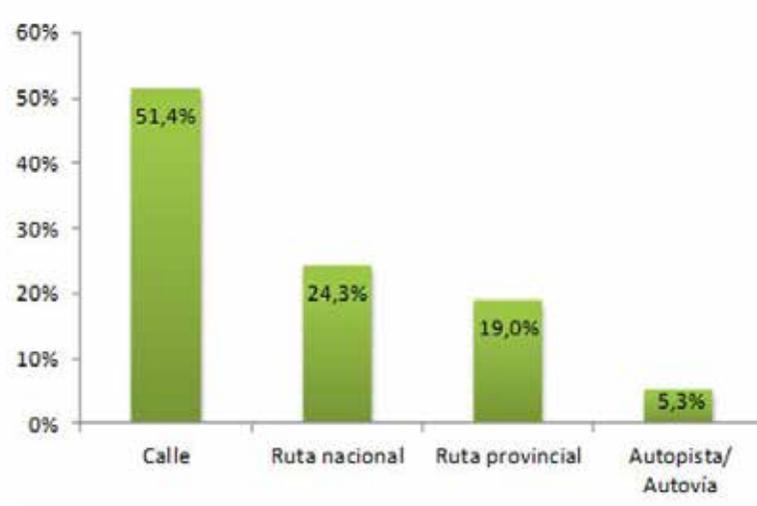


Fuente: Unidad del Observatorio y Estadísticas de Seguridad Vial

A su vez, la gran mayoría de estos siniestros –que acarrearán resultados fatales en muchas de las víctimas– suceden principalmente en las vías de tránsito con límites de velocidad más bajos. Esta afirmación se comprueba en el siguiente cuadro:

4. "Carga de enfermedad" es un concepto muy usado en salud pública y epidemiología para cuantificar las pérdidas de la salud de una población. Pueden hacer alusión a las consecuencias mortales (años de vida perdidos por muerte prematura) como consecuencias no mortales (años de vida saludables perdidos por discapacidad).

Gráfico 2: porcentaje de fallecidos por siniestros según vía de ocurrencia. Provincia de Buenos Aires, 2017.



Fuente: Unidad del Observatorio y Estadísticas de Seguridad Vial

Esta información nos permite ilustrar brevemente por qué la seguridad vial está en agenda y es un gran problema de salud pública. Además, resulta necesario posicionarnos con una mirada sobre lo que ocurre en las calles desde una perspectiva más socio-antropológica. Así, tomamos la propuesta de Wright (2010) y su conceptualización de la antropología vial, en la cual los ciudadanos (específicamente los argentinos) parecen transformar los signos, que deberían tener un mensaje literal, único e inconfundible, en símbolos. Los signos (señales) de tránsito son reinterpretados en una *performance vial* generalmente sujeta al intérprete del conductor o peatón de turno y es allí donde se convierten en símbolos. Cada *performance vial* da cuenta en realidad, de una forma de ocupar espacios sociales y de *interpretar* las leyes y reglas viales.

Así, las reglas parecen ser la *actualización performativa de las normas viales*, que lleva verdaderamente a la generación de un sistema paralelo práctico de normas, las *normas nativas*, a partir de las cuales sabemos qué hacer en cada situación que puede procesar nuestro *saber vial*. Los *saberes viales* son los conjuntos de conocimientos acerca de las prácticas viales y qué corresponde o no hacer en cada situación. Estos saberes derivan de las prácticas coti-

dianas y de su acumulación a lo largo de la socialización (a lo largo de la incorporación de prácticas sociales que todos los sujetos atravesamos en la vida). (Wright, 2010: 11)

En este sentido un estudio sobre cultura vial no podía dejar de interpelarnos sobre qué sucede con quienes actúan en la vía pública y, además, contestarían nuestras preguntas. Por estos motivos, resulta fundamental poder intervenir desde el Estado construyendo un diagnóstico acertado desde instituciones varias para asegurar un mayor bienestar poblacional general. En función a esa demanda es que emerge el estudio cuali-cuantitativo sobre siniestros viales y cultura vial en el partido de Saladillo, con el fin de generar información y conocimiento para definir políticas de seguridad vial en el resto de la Provincia de Buenos Aires.

Entre varias técnicas metodológicas efectuadas para la realización de dicho estudio (observaciones en distintos puntos del espacio público, entrevistas en profundidad, entre otros, análisis de datos secundarios) hemos realizado 447 encuestas telefónicas en dos etapas.

Sobre la encuesta telefónica

Para poder construir conocimientos nuevos sobre la herramienta metodológica en cuestión, primero recuperaremos qué se ha escrito al respecto. Si bien existen otros estudios, como el de Santos (2005), que se han enfocado en el diseño y elaboración de encuestas, a nosotras nos interesa hacer foco en la práctica de las encuestas telefónicas.

Partimos, entonces, de un manual clásico de metodología (Dalle, Sautú y Elbert, 2005) que define a la encuesta como la herramienta de aplicación metodológica de procedimiento estandarizado que sirve para recolectar información (oral o escrita). Para su uso, los autores presentan una serie de consejos que aseguren la obtención de datos seguros y confiables. Entre ellos encontramos que hay que atender a que las preguntas de la encuesta respondan a los objetivos de la investigación que se pretende realizar. Además, la redacción de las mismas debe ser clara y sencilla de modo tal que puedan leerse siempre igual a cada encuestado/a. Y finalmente, el/la encuestador/a debe tener una actitud serena, dar tiempo a quien esté siendo entrevistado/a para responder, sin influir en la respuesta. Por otro lado, también advierten sobre las ventajas y las limitaciones de esta herramienta. En cuanto a su potencialidad, vemos que es capaz de abarcar un amplio abanico de cuestiones dentro de un mismo estudio y que facilita la comparación de resultados que, a su vez, tienen la posibilidad de ser generalizables y representativos. Sin embargo, dentro de los obstáculos comprobamos que no resulta una herramienta adecuada cuando se estudian poblaciones con dificultades para la comunicación verbal. A su vez, la información obtenida

por respuesta es muy restringida dado que las opciones suelen ser cerradas. Finalmente, también es de destacar que la carencia de referencias contextuales limita la interpretación de datos.

García-Continente y otros (2013) trabajan específicamente en las encuestas telefónicas. Para ello, destacan el hecho epocal que se distingue por una gran disminución de cobertura de teléfonos fijos en hogares españoles con la aparición del teléfono móvil. Una estrategia interesante que utilizaron para evitar el sesgo muestral fue el siguiente: se ocuparon en llamar a teléfonos fijos recuperados del directorio telefónico y teléfonos móviles, provenientes de una generación aleatoria de cabeceras existentes. Sin embargo, para evitar que las personas que cuentan con teléfono celular y fijo respondan la encuesta en dos ocasiones, se consulta a los que responden por celular si poseen también teléfono fijo en su hogar particular. En caso afirmativo, esas encuestas son inmediatamente desestimadas, tomando mayor validez el resultado obtenido desde el número fijo.

Asimismo, Castañeda Abanto y Jiménez (2007) también han ofrecido algunos aportes al respecto. Se piensa al/a investigador/a, ya no solo como aquel/la que debe trabajar rigurosamente para construir datos confiables, sino como sujeto social atravesado/a por la interrelación que surge al momento de realizar el trabajo de campo. Así, vemos que el entrevistador telefónico aparece como sujeto invisible al que, por más que nos diga su nombre, no deja de ser un anónimo y, por tanto, desconocido. En consecuencia, muchas veces, los/as encuestados/as hacen catarsis con la persona que esté realizando la encuesta telefónica (sobre todo cuando las encuestas abordan temáticas sensibles para la comunidad). Incluso, puede ser que estos diálogos transformen, de alguna forma, al investigador mismo. Dicho en palabras de los autores:

(...) involucrarse en el proceso de recolección de datos, implica para el investigador un compromiso no solo con la impecabilidad que debe tener la generación de conocimientos a la ciencia, sino también con los involucrados, quienes no solo son sujetos que emiten información mecánicamente, también son personas con expectativas que merecen ser escuchadas. (Castañeda Abanto y Jiménez, 2007: 157)

El aporte de los/las sujetos resulta fundamental ya que no únicamente dan cuenta de la imposible objetividad total de los resultados estadísticos (dado que son construidos por sujetos), sino que también pone a los/as encuestadores/as y los/las encuestados/as como sujetos que resultan afectados de alguna manera al realizar la encuesta. Ese momento, según el cuidado que tenga el/la investigador/a puede ser catártico, molesto o hasta violento para el sujeto. Por eso es sumamente importante el modo en que se comunican las preguntas y se interpretan las respuestas.

Díaz de Rada (2001) tiene en cuenta los factores sociales para evitar o reducir el posible error de cobertura. Por eso, agrega nuevos consejos a tener en cuenta para los/as encuestadores/as como, por ejemplo, asegurar la menor invasión de privacidad posible a los/as encuestados/as, tener mucha sensibilidad a la hora de tratar temáticas delicadas en las preguntas y asegurar el anonimato de quienes son encuestados/as. Asimismo, otros autores como Trujillo Carmona y Serrano del Rosal (2003) han ofrecido aportes a tener en cuenta al momento de las llamadas o, incluso, para elaborar estrategias adecuadas de modos y momentos de comunicación para encontrar a distintos sujetos de la muestra. Estos estudios son para no correr el riesgo de perder representatividad en la muestra estadística (Galán y otros, 2004).

Lo que las encuestas no muestran

El equipo de encuestadores/as estuvo formado por cuatro jóvenes con distintas experiencias laborales: uno de 18 años estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y una de 24 años egresada de la Licenciatura y Profesorado en Sociología por la UNLP en el turno mañana. En el turno tarde trabajaron una joven de 26 años que está terminando sus estudios en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP y que, además, ha tenido experiencia previa realizando encuestas telefónicas en otros espacios como consultoras políticas privadas, con un joven de 20 años que cursa el 2.º año de Abogacía en la misma institución.

Una vez concluido el trabajo de recolección de datos a través de las encuestas telefónicas, se realizó una entrevista grupal a los/as cuatro encuestadores/as para indagar sobre sus experiencias en términos laborales y sus percepciones sobre las respuestas de los/as encuestados/as y el instrumento en general.

Los/as cuatro jóvenes fueron contratados/as para realizar dos etapas de encuestas telefónicas en la ciudad de Saladillo con dos formularios elaborados con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Nación (siendo luego extendido el contrato para realizar una encuesta presencial en Saladillo reformulada por el equipo de trabajo de la Subsecretaría del Ministerio de Gobierno de PBA). La primera etapa se orientaba a indagar experiencias y vivencias de siniestros viales (quedando al final algunas preguntas personales como el género, nivel educativo, acceso a cobertura médica, entre otras). La segunda etapa era más extensa y se ordenaba en tres ejes mencionados por las/os encuestadoras/es (el primero sobre el comportamiento personal en la vía pública, el segundo sobre el tránsito en general y el último repetía las preguntas personales).

Podemos sistematizar los hallazgos de las entrevistas de la siguiente manera:

1. Sobre la selección al azar: el primer problema visibilizado por los/as encuestadores/as fue la pregunta sobre la aleatorización del entrevistado en el hogar, que buscaba evitar el típico sesgo de las encuestas telefónicas ya revisado en el apartado anterior. Se solicitaba que la misma sea respondida por la próxima persona en cumplir años que sea mayor a 16 años del hogar (solo se encuestaban hogares particulares). Según las/os entrevistadores/as esta pregunta generó un sesgo mayor puesto que tendían a responder mayormente aquellas personas mayores que vivían solas y, por lo tanto, eran las próximas a cumplir años en el hogar. Lo que también comentaron acerca del criterio es que los/as encuestados/as solían confundirse con la pregunta, no comprendían lo que se les estaba preguntando y/o no entendían en qué se relacionaba con la seguridad vial y, por eso, rápidamente colgaban el teléfono.

2. Redacción: resulta fundamental la dirección en que se orienta la encuesta en relación a cómo está redactada (Marradi, Archenti y Piovani 2007: 213). Un ejemplo claro que cuentan los/as encuestadores/as a partir de su experiencia es cuando tienen que indagar por el consumo de alcohol a los/as conductores/as. En principio se preguntaba “¿Usted consume alcohol antes de conducir su vehículo?” y casi la totalidad de las respuestas resultaban negativas. Al discutirlo grupalmente, resultaba evidente que los/as sujetos/as dieran una respuesta aceptada bajo el marco legal existente (teniendo en cuenta que nosotros/as llamábamos desde una institución pública estatal). Por ese motivo, para la tercera prueba se decidió modificar el modo de preguntar de la siguiente manera: “Si usted está en una fiesta/reunión o evento donde se consume alcohol, ¿qué hace con su vehículo?”. Si bien todavía no tenemos los resultados estadísticos de ese estudio, según las entrevistas que se hicieron a los y las encuestadores/as, su percepción es que la respuesta fue más variada y, por ende, más *honestas*. Creemos entonces que este nuevo modo de preguntar, acerca el/la encuestador/a al encuestado/a, afianzando un lazo de confianza *ficticio* que permite al encuestado/a salirse de la sensación de estar siendo examinado y brindar datos fehacientes.

3. Orden de preguntas: Es interesante analizar el orden en que han sido pensadas las preguntas en relación al modo en que los/as sujetos/as las contestan. Esto es algo que los/as encuestadores/as han notado especialmente en la segunda etapa de la encuesta telefónica. Separaron los ejes que preguntaban por el comportamiento personal del/a encuestado/a en el tránsito, respecto a las percepciones del tránsito en general del partido. En ese sentido, los/as encuestadores/as afirmaron observar cierta tendencia de respuesta donde todos asumen tener un comportamiento ejemplar en el manejo social del tránsito percibiendo, a su vez, la situación general como desastrosa. A simple vista los/as encuestadores/as notaron una diferencia abismal entre las respuestas de los y las encuestados/

as frente a las preguntas por sus hábitos en el tránsito, respecto a las opiniones por las conductas en general de los/as otros/as.

Otro ejemplo que pone en relación los dos ítems, surgió con la opinión de los/as encuestados/as que tendían a apoyar políticas más punitivistas para mejorar el tránsito frente a sus percepciones del tránsito en general. En una primera etapa, se preguntaba por el conocimiento de la Ley Nacional de Tránsito, que supone una pena de arresto frente a las infracciones de tránsito graves (como realizar picadas, conducir alcoholizado, entre otras) y su opinión respecto a la misma. En términos generales, según la percepción de los/as encuestadores/as la gran mayoría aseguraba estar de acuerdo con la pena y hasta la consideraba insuficiente. No obstante, cuando volvimos a realizar la encuesta presencial modificamos ese apartado. Como resultado, comentan los/as encuestadores/as que había muchos casos que se contradecían. Así, primero decían que veían al tránsito en Saladillo mucho peor que hace dos años. Sin embargo, cuando se introducía el tema de las penas de arresto a infractores de tránsito recurrentes en Saladillo desde el 2017, encontramos que entonces manifestaban que el tránsito había mejorado un poco.

4. Las encuestas por etapas: La idea de hacer una encuesta telefónica en dos etapas surgió para poder alcanzar una mayor amplitud de información sin ocupar demasiado tiempo al/a encuestado/a en una llamada. Sin embargo, encontramos un fuerte rechazo en las personas que ya habían sido encuestadas una primera vez y se les solicitaba realizar una segunda etapa. Si bien algunos/as accedieron a realizarla, los/as encuestadores/as notaron cierto desgano, disconformidad y desconfianza por parte de quienes respondían la encuesta. Dicho esto, nos interesa indagar qué cosas percibieron los y las encuestados/as sobre la experiencia en sí, es decir aquello que no figura registrado en ninguna sección de la encuesta.

- » Sobre las percepciones de rechazos: En términos generales, aseguraron recibir un porcentaje ampliamente mayor de casos en que las personas que atendían el teléfono rechazaban la encuesta frente a quienes no atendían. Un aspecto que mencionaron es que, habiendo terminado todos los llamados correspondientes, son contados los recuerdos de rechazos, rememorando, en cambio, aquellos casos en que los insultaron fuertemente. Mientras tanto, otros tipos de rechazos más comunes, como colgar el teléfono mientras el/la encuestador/a se está presentando, era tan frecuente que pasaron a naturalizarlo.
- » Sobre reclamos “el/la encuestador/a como funcionario/a”: destacaron las reiteradas veces que personas que aceptaban la encuesta, aprovechaban algún momento de la misma para reclamarles por distintos motivos y buscar una respuesta/solución a cambio. De esta manera, aseguran haber encuestado a gente que les pedían

respuesta sobre temas relacionados con la jubilación, el estado de las veredas y las calles, el cultivo ilegal de vecinos/as, con problemas de cuentas con empresas privadas de celular, cuestiones jurídicas de condenas carcelarias, los precios de los alimentos y las tarifas entre muchos otros temas que no competen al organismo desde el cual se los está llamado (Observatorio de Seguridad Vial de la PBA), ni mucho menos al/a encuestador/a como sujeto capaz de resolver el problema.

- » Sobre la catarsis “encuestador/a como psicólogo/a”: en otros casos, comentaron haber vivido experiencias demasiado intensas e inesperadas. Al tratar temas sensibles (como la siniestralidad vial) muchos encuestados/as han reaccionado con emociones (como por ejemplo llanto, ira, entre otras) que sobrepasan a los/as encuestadores/as. Por eso, destacaron el apoyo entre ellos/as para conversar al colgar el teléfono o al llegar al punto de encuentro en las encuestas presenciales. En ese momento agregaron que les resultaron fundamentales los encuentros semanales entre todos/as para comentar cómo venía cada uno/a y qué cosas había experimentado.
- » Sobre los roles y los límites de quien responde: por último, aseguraron haberse encontrado en momentos problemáticos cuando el/la encuestado/a “se salía de su rol”, contestaba y opinaba sobre temas que no correspondían a la pregunta ni a la encuesta. Muchos de estos momentos, incluso, a los/as encuestadores/as les resultaban agresivos y presentaron, como una considerable dificultad, la impotencia de no poder contestar los comentarios “fuera de lugar”. Por mencionar solo algunos ejemplos, las dos encuestadoras se sintieron agredidas por hombres que sostuvieron que el problema del tránsito eran las mujeres. Las encuestadoras recordaban estos hechos mencionando que en ninguna parte de la encuesta se preguntaba por el género más propenso a realizar siniestros viales, ni tampoco había una pregunta abierta que consultara por las causas/problemas principales del tránsito. A su vez, en el momento de la entrevista a los/as encuestadores, resulta llamativo que aquellas personas que habían recibido ese tipo de comentarios fueran las dos encuestadoras mujeres. Otro ejemplo de este caso lo menciona una de las encuestadoras en la entrevista de la siguiente forma:

Una mujer grande mayor que me dijo, me empezó a responder y después en un momento “ay, no nena es que yo soy una mujer mayor, ya estoy cansada de promesas” y yo la entendía. Claro, vio cambiar político tras político, está re-angustiada de que la situación no cambia. Y en un momento me dice “escuchame una cosa, pobres eran los de antes. Los pobres de antes andaban descalzos y dormían

en la calle entre dos cartones. Hoy los pobres tienen zapatillas y cobran un salario.” ¿Cómo sigo esa encuesta? A veces te saltan con cosas que ni siquiera les estás preguntando y uno dice, o sea literalmente, “¿valen estos \$75?” Y parece que terminaban valiendo porque no le contesté, seguí con la encuesta. Está buenísimo que se sientan en plena confianza pero también es cómo te afecta a vos eso (...) Ahí está el rol. Vos sabés que no lo tenés que hacer, que no le tenés que discutir porque tu trabajo es otro. Pero la persona que está en rol de encuestado/a no tiene ese límite de “te voy a responder lo que me estás preguntando”. (*En reemplazo dice*) “Te voy a responder todo lo que yo quiera”. Que no está mal, no digo que lo quieran hacer a propósito para molestarte porque no te conocen, pero sí pasa eso, que capaz le estás hablando de temas que nada que ver y te saltan que incluso te pueden hacer enojar. (Entrevista grupal, respuesta de la encuestadora 1)

En este sentido, consideramos que la experiencia nos ha brindado importante información sobre factores que pueden afectar a la herramienta metodológica y es necesario tenerlos en agenda para atenderlos previamente. Por ese motivo decidimos dejar registro del trabajo analizado a fin de que sirva de aporte a la metodología aplicada al campo científico social como al campo de las políticas públicas basadas en la evidencia.

Reflexiones finales

Es sabido que a poca gente le agrada responder encuestas por teléfono. Lo que no es tan sabido es qué cosas pasan y observan aquellos/as que están detrás del teléfono, llamando una y otra vez a personas que responden de diversas maneras frente a las mismas preguntas. Por eso, consideramos importantes los alcances obtenidos en este estudio. Por un lado, entonces, es fundamental saber qué sucede con los/as encuestadores/as. Es decir, conocer qué perciben de las respuestas y cómo evalúan la fidelidad del dato en el modo de respuesta de los sujetos (a partir de tonalidades o contradicciones discursivas). Por otro lado, saber cómo puede la encuesta afectar a los/as encuestadores/as y, por lo tanto, asegurar las condiciones laborales más propicias para garantizar su bienestar, evitar momentos incómodos y sostener la rigurosidad y el compromiso con el trabajo.

A su vez, creemos que el análisis de la propia experiencia laboral nos ha permitido atender y rever algunas cuestiones en relación al diseño de la encuesta a tener en cuenta en futuros trabajos. En otras palabras, en base a esta experiencia, consideramos que la realización de encuestas telefónicas (en las que, por más que en el llamado el/la encuestador/a mencione su nombre, no deja de ser un/a anónimo/a para quien recibe la llamada) por parte de

organismos institucionales del Estado resulta eficaz pensar buenas estrategias en la esquemización, redacción y organización del cuestionario para fomentar un vínculo de confianza que, aunque ficticio, logrará alcanzar datos más fehacientes para los estudios en cuestión.

Por último, entendemos que este artículo funciona como aporte en el proceso de generación de conocimiento para la toma de decisiones de políticas. Desde nuestra *praxis* laboral emergió la necesidad de sistematizar las experiencias de los/as encuestadores/as como herramienta fundamental para luego realizar el análisis de los datos relevados. Estamos convencidos, luego de este trabajo, de que el rol del/a encuestador/a y su percepción de las respuestas es tan valioso como las respuestas en sí de los/as entrevistados/as.

Finalmente, como trabajadoras del Observatorio de Seguridad Vial del Ministerio de Gobierno de la PBA, encontramos en este estudio una contribución al campo de las políticas públicas basadas en la evidencia y la necesidad de generar investigaciones que, desde la misma gestión, genere conocimiento nuevo al campo de las ciencias sociales.

Fuentes citadas

Beltramino, J. C. y Carrera, E. (2007). El respeto a las normas de tránsito en la ciudad de Santa Fe, Argentina. *Rev. Panam Salud Pública*, 22 (2), pp. 141-145.

Castañeda Abanto, D. T. y Jiménez, L. (2007). La entrevista telefónica. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. Vol XIII, N.º 26, pp. 137-162.

Dalle, P.; Sautú, R. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires.

Díaz de Rada, Vidal (2001). Problema de cobertura en la encuesta telefónica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 93, 2001, pp. 133-164. Madrid, España. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99717884005>

Escanés, G.; Agudelo-Botero, M. y Cardona, D. (2014). El impacto de las muertes por atropellos y colisiones de tránsito en la esperanza de vida en Argentina, Chile, Colombia y México, 2000-2011. Trabajo presentado en el VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en Lima-Perú, del 12 al 15 de agosto.

Foschiatti, A. M.; Lucca, A.; Ramírez, L.; Rey, C.; Cardozo, O.; Solari, M. y Casal, M. A. (2002). Contribución de los SIG para la determinación de áreas vulnerables a sufrir accidentes de tránsito en la ciudad de Resistencia (Chaco - Argentina). En *Serie Geográfica* N.º 10, pp. 131-142.

Galán, Iñaki; Rodríguez-Artalejo, Fernando & Zorrilla, Belén. (2004). Comparación entre encuestas telefónicas y encuestas «cara a cara» domiciliarias en la estimación de hábitos de salud y prácticas preventivas. *Gaceta Sanitaria*, 18(6), pp. 440-450. Recuperado de: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112004000800005&lng=es&tlng=es.

García-Continente, X.; Pérez-Giménez, A.; López, M. J. y Nebot, M. (2013). Potencial sesgo de selección en las encuestas telefónicas: teléfonos fijos y móviles. *Gaceta Sanitaria*. 2014; 28(2):170-172.

Marradi, A.; Archenti N. y Piovani, J. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé: Buenos Aires.

Meneses Falcón, C; Gil García, G. y Romo Avilés, N. (2010). Adolescentes, situaciones de riesgo y seguridad vial. *Atención Primaria*; 42(9), pp. 452-462.

Ministerio de Transporte de la Nación (2018). *Situación de la Seguridad Vial en la Argentina*. Buenos Aires.

Miró Llinars, F. y Bautista Ortuño, R. (2015). ¿Por qué algunos siempre incumplen? Infractores y multi-factores en seguridad vial. En *Revista para el Análisis del Derecho InDret* 4/2015. Barcelona.

Novoa, A. M.; Pérez, K. y Borrell, C. (2009). Efectividad de las intervenciones de seguridad vial basadas en la evidencia: una revisión de la literatura. *Gaceta Sanitaria*, 23 (6), pp. 553.e1-553.e14. Recuperado de:

http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112009000600013

Oppezzo, M. (2008). La relevancia de las organizaciones civiles en la configuración de la "inseguridad vial" como problema público. En *V Jornadas de Sociología de la UNLP*, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Recuperado de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6290/ev.6290.pdf

Pico Merchán, M. E.; González Pérez, R. E. y Noreña Aristizábal, O. P. (2011). Seguridad vial y peatonal: una aproximación teórica desde la política pública. *Revista Hacia la Promoción de la Salud*, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre, pp. 190-204. Universidad de Caldas. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=309126696014>

Rodríguez Alzueta, E. (2019). *Vecinocracia: olfato social y linchamientos*. Estructura Mental de las Estrellas (EME): Buenos Aires.

Sagástegui, F. (2010). Supervisando la seguridad vial en Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 27(2), pp. 255-259.

Sánchez, F. (2008). Actitudes frente al riesgo vial. En *Intervención Psicosocial*, Vol. 17 N.º 1, pp. 45-59.

Santos, Javier (2005) El diseño de encuestas: Un análisis del caso de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas. En *IVº Jornadas de Sociología de la UNLP*, 23-25 de noviembre de 2005, La Plata. La Argentina de la crisis: desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones. Recuperado de: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.47/ev.47.pdf

Serafinoff, V. (2008). Transformaciones en el rol del Estado. La concesión de redes viales en Argentina. En *Estado, Gobierno y Nación, Revista chilena de administración pública*, N.º 11, pp. 5-38.

Trujillo Carmona, M. y Serrano del Rosal, R. (2003). Análisis de la incidencia de las llamadas en las encuestas telefónicas. En *Metodología de Encuestas* Vol. 5, N.º1, pp. 31-44.

Unidad del Observatorio y Estadísticas en Seguridad Vial (2018). Estadísticas de incidentes viales con fallecidos y lesionados. La Plata, Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Weyrauch, V. (2009). *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina : repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*. Buenos Aires: CIPPEC.

Wright, P. (2010). Antropología vial: símbolos, metáforas y prácticas en el "juego de la calle" en Buenos Aires. *Sección Etnología*. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).

SECCIÓN 5

UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD. ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN.

El protagonismo político y social de las universidades y del sistema científico más allá de sus propios límites institucionales es un indicador relevante que puede ligarse con el de desarrollo de un país. Sobre todo si tenemos en cuenta la potencialidad de las relaciones virtuosas que es posible establecer entre sistemas robustos cuyo interés primordial es (o debe ser) impactar en el bienestar colectivo de sus comunidades. Lo decimos mejor: el nivel de acople de estos actores es clave para profundizar políticas de desarrollo a largo plazo ya que suponen decisiones sociales, producto de investigaciones, datos y análisis provechosos.

Más allá de que este libro elija como foco la temática de vinculación entre el conocimiento y las políticas públicas, es en esta sección donde se especifican las problemáticas puntuales, tanto de las universidades como del sistema científico con los gobiernos y con la sociedad.

El primer trabajo enfoca dicha problemática a partir de la experiencia del Observatorio del Conurbano, dependiente del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Una de las cuestiones que aborda tiene que ver con la imprescindible sistematización y puesta a disposición de la información: esto quiere decir que la mera existencia no alcanza, se requiere disponibilidad. En este sentido se retoma aquello que había presentado Adriana Rofman en las primeras páginas del libro: accesibilidad, precisión y actualización de la información como clave para la política. El estudio de S. Fernández Ceci, E. López Méndez y D. Di Natale -integrantes del Instituto- recorre los marcos generales del proyecto y apunta a la descripción y análisis de tareas específicas que determinaron resultados palpables. Es en este sentido que este artículo reviste especial interés, ya que presenta como modelo de acción cada una de las etapas necesarias para una imprescindible -y sólida- relación entre estas dos esferas sociales fundamentales.

El segundo trabajo analiza las políticas (y problemáticas, en un sentido amplio) de la internalización universitaria a través de un caso significativo: el de la organización global no gubernamental AIESEC y la Universidad Nacional del Centro. El trabajo de M. S. Oregioni y M. S. Durán recorre la historia de este vínculo y, a través de datos y del testimonio de los protagonistas institucionales, exhibe el estado de situación, posibilidades y alcances de la internalización universitaria. En relación a esto último, se detiene en su carácter *no neutral*

y, por eso, la necesidad de plantearla como instrumento de la política pública en función del bienestar de su propia comunidad.

El tercero de los trabajos enuncia una de las estrategias claves que se establecen como puente entre el sistema científico y la comunidad: la comunicación de la ciencia. En función de esto C. Mazzaro plantea dos conceptos claves que, por tratarse de términos ampliamente transitados, pueden acarrear desacuerdos sin siquiera saberlo ni tenerlos en cuenta: uno es, justamente, el de comunicación de la ciencia, y el otro, el de política científica. Para esto recorre las distintas acepciones ligadas a este tema, como son: *divulgación*, *popularización*, *periodismo*, *diseminación*, *difusión*, *enseñanza*, *alfabetización*, *percepción*, etc. En el análisis hace hincapié sobre un caso, el del Laboratorio de Investigación de Lazos Socios-Urbanos (LILSU), y enfatiza la necesidad (el deseo) de pensar la comunicación de la ciencia como una política. Que así sea.

PRÁCTICAS Y CONCEPTOS PARA REPENSAR LA COMUNICACIÓN DE LA CIENCIA EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA CIENTÍFICA

Cecilia Mazzaro¹

Abordar el debate sobre cuáles podrían ser las bases para pensar la comunicación de la ciencia en el marco de una política científica implica establecer al menos dos acuerdos: el primero, qué entendemos por comunicación de la ciencia; y el segundo, a qué llamamos “política científica”.

Hablamos de establecer “acuerdos” y no “definiciones” porque reconocemos que ambos conceptos han sido largamente estudiados, con mayor o menor profundidad, y no es el objetivo de este escrito innovar en ese sentido, sino rescatar algunas de esas definiciones que nos sirven para pensar su aplicación y potencialización en la Argentina, tomando como caso testigo lo que sucede en un espacio específico de desarrollo de políticas científicas, educativas y comunicacionales como es la universidad. En otras palabras, creemos que el principal problema de abordar el vínculo que atañe a este artículo no es la falta de definiciones sino la falta de acuerdos sobre cuáles son útiles a nuestros contextos en base a su contrastación práctica.

En primer lugar, analizamos el concepto de comunicación de la ciencia desde las diferentes estrategias estudiadas en el campo de la Comunicación Social, tales como divulgación, popularización, periodismo científico, diseminación, difusión; desde el campo educativo, la enseñanza de las ciencias; y desde el campo de la CTS (Ciencia, Tecnología y Sociedad) a partir de propuestas como la *alfabetización científica*, los diagnósticos sobre *percepción pública de la ciencia* y la *comunicación pública de la ciencia y la tecnología*.

En segundo lugar, contrastamos este marco conceptual con la práctica específica que sobre comunicación de la ciencia se realiza en el Laboratorio de Investigación de Lazos Socio-Urbanos de la Universidad Nacional de La Plata.

1. Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la UNQUI. Especialista en edición, licenciada y profesora en Comunicación Social por la UNLP. Desarrolló tareas académicas de edición de publicaciones científicas, de la coordinación técnica de posgrado (Estancia de Investigación Posdoctoral en Comunicación, Medios y Cultura) y en la Red Iberoamericana de Revistas de Comunicación y Cultura. En el campo profesional y de investigación se especializó en la temática de la Comunicación de la Ciencia.

En tercer lugar, revisamos algunas ideas sobre política científica que nos ayudan a pensar cuáles de las formas de comunicación mencionadas y contrastadas anteriormente pueden ser estrategias formales del Estado.

Finalmente y siguiendo este razonamiento, se profundizan y comparan las definiciones que mejor establecen el vínculo entre comunicación y política científica en cada campo: popularización de la ciencia, enseñanza de las ciencias y percepción pública de la CyT, sumado a algunas consideraciones especiales sobre la comunicación pública de la ciencia y la tecnología.

Breve referencia a los conceptos de comunicación de la ciencia

En términos generales, definimos a la “comunicación de la ciencia” como el conjunto de procesos, diferentes pero muchas veces complementarios, que vinculan a los protagonistas de una sociedad dada con eventos, conocimientos e innovaciones científico-tecnológicas.

Entre los nueve términos mencionados en la introducción –divulgación, popularización, periodismo científico, diseminación, difusión, enseñanza de las ciencias, alfabetización científica, percepción pública de la ciencia y comunicación pública de la ciencia y la tecnología–, existen algunos que son más utilizados que otros y a los que incluso se recurre como sinónimos.

En trabajos realizados con anterioridad (Mazzaro, 2008, 2010, 2012, 2014, 2017b y 2020) se ha dado cuenta de que es posible pensar propuestas específicas dentro de cada término/perspectiva, sin por ello desconocer su posible complementariedad ni usarlos de manera alternativa como si tuvieran el mismo sentido (y desdibujando, por cierto, los actores implicados, las finalidades o intenciones de cada caso, etc.).

Entendemos que los divulgadores, conociendo en detalle determinado/s campo/s de estudio/s, comunican los saberes científicos en un lenguaje adecuado y desprovisto de léxicos disciplinares específicos y metodologías ajenas a las escolares, a un público general u homogeneizado a través de ese nuevo discurso (Pasquali, 1980; Calvo Hernando en Marco y Lizcano, 2003; Tonda Mazón, 2005).

A diferencia de la divulgación, la difusión no recurre a un proceso de adaptación del mensaje y/o del lenguaje, ya que desde el inicio del proceso presupone un público determinado en términos socio-políticos y culturales que por ende pueden interpretar los marcos generales del mensaje, transmitido en un lenguaje “universalmente comprensible” (Paquali, 1980: 200). En la práctica podemos encontrar ejemplos de esto en cadenas de correos, a través de redes sociales y, en los medios más tradicionales, la publicidad comercial gráfica, radial o audiovisual. Son mensajes que no evidencian métodos científicos sino resultados,

tendiendo entonces a la “propagación, en un determinado medio social (académico, político, industrial, comercial, popular, etc.) de las actividades y resultados de las tareas de I+D” (Lemarchand, 1996: 163).

Por su parte, el periodista científico media o dirige la comunicación de contenidos científicos que se emiten por distintos medios masivos (Manuel Calvo Hernando, 1982). Es este profesional el que habla a un público general pero determinado por los alcances y los destinatarios a los que apunte el medio, y el responsable de establecer y/o editar la forma en que se transmite el contenido preciso (científico-técnico) que comentan los especialistas (Zamarrón Garza, 2005), presumiendo un público con un nivel educativo medio. Ciertamente es que, en este contexto, el científico muy probablemente tienda a adaptar su propio lenguaje con ejemplos y recursos retóricos (sabe que no está frente a sus pares), pero como lo han invitado justamente como portador de la *palabra experta*, tampoco está habilitado a vulgarizar en exceso su discurso.

La tarea de *diseminar* conocimientos científicos ocurre básicamente en la comunicación entre pares, en los *papers*, las investigaciones en revistas científicas y, con ciertos matices, en la producción de informes dirigidos a profesionales que trabajan en sectores industriales o productivos, o a asesores técnicos de decisores de la gestión política. En otras palabras, cuando existe “el envío de mensajes especializados a receptores selectivos y restringidos” (Pasquali, 1980: 200-201).

Los popularizadores (si acaso adoptan el término) desarrollan actividades generalmente en espacios públicos (juegos en las plazas, muestras itinerantes, *science shops*, cafés científicos), y los materiales son pensados como incentivos para la acción, el asombro y el intercambio de conocimientos. Pero el hecho de que se concentren en públicos específicos no significa que estas actividades estén alejadas de las visiones a largo plazo. De hecho, es característica de las propuestas de popularización su dependencia de instituciones de amplia injerencia, desde universidades hasta organismos internacionales (Reynoso en Rocha *et al*, 2017) y las iniciativas de diversas ONG dedicadas a temas relacionados con la ciencia.

En este sentido, sucede algo similar a los docentes que, dentro de sistemas educativos formales, se dedican a la enseñanza de las ciencias (Sánchez-Mora y Sánchez-Mora A.M en Rocha *et al*, 2017; Blanco López, 2004). Su función es poner en práctica diferentes herramientas pedagógicas para facilitar el acceso a la ciencia, más allá de (pero siempre en vinculación con) lo ofrecido en la escuela, siendo esta institución parte de una estructura social regida por leyes y atravesada, entonces, por políticas públicas.

La alfabetización científica refiere en general al acceso a los conocimientos científico-tecnológicos básicos para desarrollarse y participar de los debates públicos y políticos

de una sociedad determinada (Hazen y Trefil en Martínez y Flores, 1997). No se trata de un término exclusivamente local ni se limita al ámbito formal o los saberes técnicos específicos, pero tiene vínculos con las teorías del déficit cognitivo, según las cuales existe una relación asimétrica entre las instituciones científicas y el ciudadano. Tal incompreensión sobre el conocimiento tecnocientífico se soluciona al volcar estos contenidos en la *tábula rasa* de los individuos, con la pretensión –no comprobada (Vaccarezza, 2009)– de que a mayor información se corresponde una mejor toma de decisiones. Es por estos debates que tiende a concluirse que lo mejor es brindar los datos al mismo tiempo que se promueve y educa la capacidad de análisis. Sin uno u otro la estrategia es, al menos, contraproducente.

Con el objetivo de sondear la percepción de los ciudadanos, los métodos para evaluar la percepción pública de la ciencia relevan la adopción de determinados conocimientos específicos tanto como los intereses y actitudes de la población hacia ellos, hacia los investigadores y hacia las instituciones científicas en general. Esto no solo genera un insumo para las políticas científicas sino para evaluar comparativamente los procesos desarrollados a nivel local, regional y mundial (Polino en REMIPCYT, 2008).

Finalmente, la propuesta de la comunicación pública de la ciencia y la tecnología (o PCST por sus siglas en inglés, ya que tampoco es un concepto originalmente local), se centra en la interacción de los agentes involucrados en los procesos de producción, circulación y aprendizaje de la información que, por otro lado, es considerada base del conocimiento –no solo de la ciencia–, habilitando así a la participación de aquellas disciplinas y campos de estudio que no necesariamente se identifican como científicos. Fayard, Catapano y Lewenstein (2004) conciben a la PCST con un triple objetivo político, cognitivo y creativo tendiente a reunir a científicos y no-científicos mediante la construcción de vínculos entre la ciencia y la sociedad, capacitando a las audiencias no especializadas para integrar estos conocimientos específicos en su vida cotidiana.

La comunicación de la ciencia en la universidad: un caso testigo

El Laboratorio de Investigación de Lazos Socio-Urbanos (LILSU, UNLP-CIC) se conformó en 2011 en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, y desde 2017 está asociado como unidad de investigación a la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires. En tal trayecto ha buscado desarrollar las actividades que le corresponden por formar parte de una universidad, esto es: enseñanza, investigación, transferencia y extensión. Sin embargo, es legítimo preguntarse ¿cómo se articulan las propuestas de comunicación de la ciencia con estos cuatro aspectos / requerimientos que la universidad tiene sobre sus investigadores y los espacios

donde trabajan? La investigación en ciencias parece ser la función por antonomasia de las universidades, y también lo es su enseñanza hacia aquellos que quieran formarse allí (no olvidemos que se trata de un espacio educativo formal). Sin embargo, en los aspectos de transferencia y extensión, donde necesariamente se fortalece el vínculo con otros actores de la sociedad, es necesario recurrir a algunas definiciones.

Hebe Vessuri (1995) reconoce dos dimensiones de la transferencia de conocimiento entre la academia y los sectores productivos:

- » compatibilidad cognitiva (estrategias de los investigadores para traducir su proyecto en términos de intereses de los clientes);
- » e integración del cliente a la cultura académica (derivado de intereses y condiciones específicas de las empresas pero también de contextos de cooperación con la academia).

Por otra parte, las propias integrantes del LILSU –entrevistadas al respecto–, reconocen a la extensión como “el trabajo comunitario destinado a crear un elemento en conjunto con la comunidad” (María Eugenia Rosboch), trabajo a partir del cual “las interacciones, los encuentros y las prácticas que se desarrollan junto a los destinatarios de ese proyecto, nutren y permiten mantener vigente los marcos teóricos que provienen del proceso de investigación (Virginia Cáneva).

En este marco podemos reconocer que los docentes-investigadores de las universidades, por los requisitos del sistema universitario que integran, realizan en ocasiones actividades de *diseminación* que podrían etiquetarse como “transferencia”, y algunas otras de *comunicación pública de la ciencia y la tecnología* que podrían considerarse como de extensión. Pero la mayoría de las veces esta relación aparece forzada, en especial cuando se tienen que llenar planillas de informes y currículum vitae.

La pregunta entonces es: en un espacio de evidente importancia para la aplicación de políticas científicas como es la universidad, ¿qué estrategias de comunicación de la ciencia se utilizan? Dicho de otra manera, ¿cómo se articula la política científica con la comunicación de la ciencia en la universidad? Esta es, por cierto, una pregunta lo suficientemente amplia como para abordarla en un artículo aparte, pero intentaremos analizar un caso que nos permita luego detectar las faltas y las potencialidades del sistema científico-educativo local y cómo eso interfiere en el desarrollo de políticas científicas.

El Laboratorio de Investigación de Lazos Socio-Urbanos tiene desde 2017 su página *web* propia (<https://unlplilsu.wixsite.com/lilsu>) y es desde allí que difunde su producción y las actividades y proyectos en los que participa, entre otras cosas. Sin embargo, esto no es resultado de un pedido institucional sino del trabajo final de Especialización de una de

sus integrantes (Mazzaro 2017a), con lo cual podría decirse que la estrategia de difusión no es obligatoria para cada unidad de investigación (si bien hay espacios para canalizarla en la universidad, si está en el interés o el conocimiento de los propios investigadores para utilizarlos).

De manera similar, en este caso testigo no se han encontrado actividades de divulgación ni de popularización realizadas como parte de las actividades requeridas formalmente para este tipo de espacios.

Con respecto a los demás conceptos/procesos de comunicación de la ciencia encontramos algunos ejemplos de:

- » Periodismo científico: en programas de radio o en notas para medios en las que han participado ocasionalmente como especialistas las investigadoras principales del LILSU.
- » Diseminación: en diversas revistas científicas e informes técnicos sobre la ejecución de proyectos de Investigación de la UNLP.
- » Enseñanza de las ciencias: un taller de visibilización y sensibilización sobre el riesgo hídrico y cartografía social (2014), dirigido a estudiantes de 4to. y 5to. año del secundario del Colegio Nacional "Rafael Hernández" de la Plata (cátedra de Ecología y Proyectos Ambientales).
- » Alfabetización científica: cuadernillos de capacitación a personal municipal sobre crisis socio-ambientales (Secretaría de Espacios Públicos de la Provincia de Buenos Aires).
- » Percepción pública de la ciencia: informes de evaluación de contextos poblacionales/ territoriales / socioeconómicos para Atucha II Ciudad de Lima, Provincia de Buenos Aires.
- » Comunicación pública de la CyT: un taller barrial sobre el riesgo hídrico en Villa Elvira y La Loma (La Plata), un taller de cartografía social con organizaciones autoconvocadas, y encuentros con integrantes de clubes sociales y deportivos para el Programa "Entrenando Clubes", destinado al fortalecimiento de 306 instituciones (IPAP y Secretaría de Deportes de la Provincia de Buenos Aires).

Si este caso es representativo de lo que sucede en otras unidades de investigación de la universidad, nos sirve para detectar que faltan decisiones sobre qué actividades potenciar para que las tareas de los investigadores (científicos y docentes) estén articuladas con las funciones de la universidad tanto como con lo que requiere desarrollar una política científica nacional.

Qué entendemos por política científica

Llegado este punto es necesario abordar el segundo gran acuerdo que demanda repensar la comunicación de la ciencia en el marco de una política científica, esto es, justamente, la definición de este último término. Para ello nos apoyaremos en los estudios realizados por Mario Albornoz, especialista en el tema, para quien “el término ‘política científica’ hace referencia al conjunto de políticas que pueden adoptar los Estados y en particular los gobiernos con relación a la ciencia. [...] A partir de la guerra, los gobiernos de los países industrializados comprendieron la posibilidad y la necesidad de movilizar los recursos científicos y técnicos de su país para servirse de ellos con fines precisos orientados a objetivos estratégicos” (S/F: 5).

Se refiere aquí a la Segunda Guerra Mundial, marco en el cual no solo se evidenció el uso de avances tecnológicos para fines bélicos, sino la estructura político-estratégica puesta en funcionamiento para que esto suceda, más allá de las instituciones específicas encargadas del desarrollo de estas tecnologías. En tiempos de guerra y en tiempos de paz, para que el desarrollo de políticas científicas sea exitoso, tiene que ir acompañado de una sociedad que comprenda positivamente el cumplimiento de objetivos y resultados de I+D (Investigación científica + Desarrollo experimental), un mercado que favorezca la oferta y demanda de estos bienes que no son solo materiales, un tipo de gestión estatal que equilibre y articule los recursos materiales así como a las instituciones y profesionales que los desarrollan. En este sentido, el autor recalca que “el objetivo que se asigna a la política científica consiste en ofrecer a las actividades científicas los medios más óptimos para su desarrollo dentro del progreso global de la sociedad. [...] El sistema nacional de ciencia y tecnología debería desempeñar las siguientes funciones: planificación, coordinación, promoción y ejecución” (S/F: 49).

En este marco es posible reconocer ciertas palabras claves que nos ayudarán a vincular la idea de política científica con las estrategias de comunicación planteadas en el apartado precedente: I+D-Estado-Sociedad-Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT)-Planificación-Coordinación-Promoción-Ejecución.

Una mirada rápida a estas palabras nos permite interpretar dos grandes aspectos: el conceptual y el metodológico. Por el primero reconocemos inmediatamente que la ciencia (expresada en I+D y por ende, con una finalidad específica), se articula con las instituciones del Estado y la acción comprometida en distintos niveles de una sociedad, todo esto articulado en un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT), en el sentido en que hace más de 40 años diagnosticaron y propusieron Jorge Sábato y Natalio Botana (1970).

El segundo aspecto se corresponde con las etapas de planificación de cualquier proyecto, plan o política, y que en comunicación reconocemos como Diagnóstico, Planificación, Gestión y Evaluación. Decidiremos, sin embargo, quedarnos con esta última enumeración a razón de: a) la importancia que tiene explicitar la Evaluación de los procesos; b) porque consideramos que la coordinación y la ejecución de tareas son parte de la Gestión; y c) porque la Promoción es, justamente, una especificidad de la comunicación.

Pensar la comunicación de la ciencia como política

¿Es posible articular nueve propuestas (conceptos/procesos) comunicacionales, con una idea de política científica que implique la coordinación de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología? La respuesta, escrita en parte desde el deseo, es: sí.

Claro que para ello debemos reconocer que no todas las propuestas de comunicación son pertinentes para iniciar una política científica, de la misma manera que no todos los actores e instituciones del SNCyT estarán vinculados a la estrategia comunicacional con la misma intensidad. Lo que sí deberemos rescatar es, en principio, la estructura del proceso. Ningún plan o política puede prescindir de un diagnóstico y una evaluación de la situación, al menos, al principio y al final del desarrollo de la propuesta. Por eso requerimos las encuestas de Percepción Pública de la Ciencia. Valerse de estas herramientas implica recurrir a algo que existe y se viene desarrollando en América Latina desde la década de 1960, aunque de manera interrumpida por la inestabilidad político-institucional de sus países (Polino en REMIPCYT, 2008). Aunque desde las ciencias sociales tendamos a complejizar o complementar las ideas de control y evaluación del impacto de los procesos comunicacionales y las políticas públicas, debemos también reconocer la necesidad de estos “indicadores de percepción pública y cultura científica como insumos válidos para el diseño de políticas que faciliten acercamientos entre el sistema científico-tecnológico y la sociedad, garantizar accesos al conocimiento y valorizar la investigación local” (Polino *et al.*, 2003 §8).

Si recurrimos a estos instrumentos necesitamos de científicos y técnicos capacitados en la elaboración de preguntas/encuestas elaboradas en base a indicadores de CyT, formuladas en un lenguaje no académico, dirigidas a grupos sociales representativos ubicados en los contextos de aplicación de cada encuesta, con el objetivo de comprender la interacción ciencia-sociedad y la generación de políticas públicas de CyT.

Por otro lado, el diagnóstico y la evaluación son parte del proceso que nos permite planificar, y al hacer esto último también es inteligente recurrir a las estructuras ya existentes en el SNCyT.

Deberíamos abrir aquí un paréntesis sobre si existe o no un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en la Argentina, y de ser ese el caso, analizar si está articulado y completo y si es funcional a una idea de país. Considerando que cada uno de estos temas remite a análisis más profundos que los que se pueden abordar en un par de párrafos, nos remitiremos a continuar la propuesta de este artículo basándonos en la real existencia de un sistema sin el cual no podría prevalecer el SNCyT: el sistema educativo. Claramente, si la sociedad es parte ineludible de esta propuesta, más ineludible aún es la pregunta sobre qué tipo de sociedad queremos y necesitamos, en términos de formación y participación.

Urge en este marco coordinar una política científica con el sistema educativo y en especial con las propias políticas de enseñanza de las ciencias ya que, al educar en un sistema formal “se pretende que el escolar aprenda, entienda y maneje un conocimiento sistematizado dentro de una agenda establecida con pruebas para constatar los resultados” (Zamarrón Garza, 2005: 34). Para llegar a esta situación (áulica), debieron antes establecerse políticas educativas para definir contenidos, programas y evaluación, tanto como su articulación institucional para adaptarlas a las formas, normas y condiciones de los actores implicados en los procesos de enseñanza y aprendizaje. En un marco tan complejo, coordinar una política científica con los procesos de enseñanza de las ciencias implica recurrir, como mínimo, a profesionales docentes capacitados para enseñar contenidos curriculares planificados y estructurados en niveles superiores con aval regional y nacional, a través de herramientas y materiales pedagógicos, dirigidos a estudiantes de instituciones educativas, con el objetivo de instruirlos y evaluarlos en cuanto a su apropiación de conocimientos científico-técnicos.

El aprovechamiento del sistema educativo formal como *vehículo* de la política científica cubre aspectos de las etapas de planificación y gestión de los procesos necesarios para implementarla. Sin embargo, es insuficiente. Requerimos de estrategias que nos ayuden a llegar a aquellos que por distintas razones no participan del sistema educativo formal y, en ese sentido, creemos necesario promover las actividades de popularización de la ciencia.

Como se dijo anteriormente, los proyectos de popularización de la ciencia recurren a la participación de un público específico que asiste mayormente a espacios como plazas, cafés, etc. Aquí es de suma importancia el diálogo –principalmente interpersonal–, y el acercamiento de la ciencia a necesidades concretas de públicos reconocibles. En estos casos se relativiza la autoridad del discurso científico como rector de la verdad, tanto como la injerencia de los medios masivos de comunicación y se prioriza el intercambio de conocimientos.

Recurrir a esta tercera estrategia o proceso de comunicación de la ciencia implica entonces contar con *popularizador capacitados* en elaborar mensajes adaptados a las necesidades concretas de públicos reconocibles en un espacio determinado, usando dinámicas grupales e interpersonales y un lenguaje no técnico pero adecuado (no *pretendidamente universal*), estando los contenidos destinados a públicos que carecen de especialización científico-técnica, con el objetivo de incentivarlos a la acción, el asombro y diálogo de saberes.

Llegado este punto es conveniente incluir en el debate el concepto de “comunicación pública de la ciencia y la tecnología”, puesto que en los últimos diez años se ha instalado en el país como una necesaria línea de investigación y producción y, más recientemente, como un requisito en la currícula institucional de los investigadores. Tal concepto no es particularmente latinoamericano sino más bien anglosajón (Rocha *et al*, 2017), originado en Europa a fines de la década de 1980 como una red informal e internacional de académicos, periodistas y comunicadores interesados en todos los aspectos de la relación entre la ciencia y los públicos (Catapano, 2001: 441).

La novedad de este concepto es su amplitud y finalidad. Esto es así porque recurre a profesionales /especialistas / expertos de la comunicación, capacitados en elaborar mensajes con conocimiento científico o disciplinar pero transmitidos a través de un lenguaje adecuado al público (compuesto en general por audiencias no especializadas y público que se suma voluntariamente a la propuesta), en diferentes contextos de aplicación de las actividades, con el triple objetivo social, cultural y político de incorporar el conocimiento científico a la vida cotidiana. Esto, que como se ejemplificaba en apartados anteriores, puede aplicarse mediante talleres en barrios para producir con los vecinos, apela a la apropiación del conocimiento científico, tanto como al diálogo con los saberes de los públicos y la co-construcción de nuevos conocimientos basados en dicho intercambio. Como el origen de este intercambio es la explicación científica de situaciones cotidianas, también sus resultados tienden a ser no solo teóricos sino que repercuten en desarrollos experimentales primarios, que pueden luego retomarse y complejizarse en otros niveles.

Llevado a la aplicación de políticas científicas y educativas a la vez –concretamente, al caso mencionado de la universidad–, estas consideraciones refuerzan la importancia de revisar las políticas de extensión universitaria tanto en su producción como en su evaluación, así como la relativa ausencia de formación sobre comunicación científica en el ámbito de la comunicación social y el reconocimiento de la investigación y producción en este campo. Considerar la comunicación de la ciencia como parte de una política científica en un espa-

cio educativo de formación e investigación es, más que un requisito, una oportunidad para transformar nuestra ciencia, nuestra universidad y nuestra sociedad.

Fuentes citadas

Albornoz, M. (S/F). *Política científica. Módulo de contenido para el dictado del curso*. Recuperado de: <https://www.oei.es/historico/ctsiima/albornoz.pdf>

Blanco López, A. (2004). Relaciones entre la educación científica y la divulgación de la ciencia. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*, Vol. 1(2), pp. 70-86.

Calvo Hernando, M. (1982). *Civilización tecnológica e información. El periodismo científico: misiones y objetivos*. Barcelona: Mitre.

Catapano, P. (2001). Report: Trends in Science Communication Today. Bridging the gap between theory and practice. *Science Communication*, Vol. 22(4), pp. 438-441.

Fayard, P.; Catapano, P. y Lewenstein, B. (2004). La red internacional sobre comunicación pública de la ciencia y la tecnología. Una breve reseña histórica. *Quark: Ciencia, medicina, comunicación y cultura* (32).

Hazen, R. y Trefil, J. (1997). Alfabetismo científico. En E. Martínez, y J. Flores (Comp.) *La popularización de la ciencia y la tecnología. Reflexiones básicas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Lemarchand, G. A. (1996). La importancia política de la divulgación y la difusión científica y tecnológica. *REDES. Revista de estudios sociales de la ciencia*, Vol. 3(7) Buenos Aires.

Marco, R. y Lizcano, J. (2003). Entrevista con Manuel Calvo Hernando. *Encuentros multidisciplinares Vol. V* (13). Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10486/680386>

Mazzaro, C. (2008). Fortalezas de papel. La ciencia expuesta a la comunicación pública. (Tesis de grado). Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina. Recuperada de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/1954>

Mazzaro, C. (2010). La ciencia como lenguaje. Buscando el mejor modo de comunicarla. *Psiencia. Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica* Vol. 2(2), Buenos Aires.

Mazzaro, C. (2012). *Relaciones institucionales para la comunicación pública de la ciencia*. Ponencia presentada en el Segundo Congreso Internacional de Comunicación Pública de la Ciencia (CO-PUCI). San Luis: Universidad Nacional de San Luis.

Mazzaro, C. (2014). El rol de la comunicación en la construcción de un sistema nacional de ciencia y tecnología socialmente responsable. *I Simposio de la Estancia de Investigación Posdoctoral en Comunicación, Medios y Cultura*. "Ciudad en red. Estudios de lazos socioculturales en espacios urbanos". La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Mazzaro, C. (2017a). ¿Qué hace un editor en mi laboratorio? Diagnóstico, capacitación e instructivo sobre edición de contenidos científicos para social media. Trabajo de Especialización. Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63270>

Mazzaro, C. (2017b). *Bichos de laboratorio. Materiales para comunicar ciencia desde la interdisciplinariedad*. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional de Comunicación Pública de la Ciencia (COPUCI) Córdoba: Universidad Nacional de Villa María.

Mazzaro, C. (2020). Guía de prácticas y conceptos para la Comunicación de la Ciencia. En A. Isoglio, J. A. Echeverry-Mejía y P. F. García (Comp.), *VII Congreso de Comunicación Pública de la Ciencia y la Tecnología / compilación de resúmenes*. Córdoba: Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Pasquali, A. (1980). *Comprender la comunicación*. Caracas: Monte Ávila.

Polino, C.; Fazio M. E. y Vaccarezza L. (2003). Medir la percepción pública de la ciencia en los países iberoamericanos. Aproximación a problemas conceptuales. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación* (5), OEI. Recuperado de: www.oei.es/historico/revistactsi/numero5/articulo1.htm

REMIPCYT (Red de Medición del Impacto de la Popularización de la Ciencia y la Tecnología en Iberoamérica) (2008). Síntesis de diálogos con Carmelo Polino. *Informe de avances preliminares*. La Plata: REMIPCYT.

Rocha, M.; Massarani, L. y Pedersoli, C. (2017). La divulgación de la ciencia en América Latina: términos, definiciones y campo académico. En L. Massarani (Comp.), *Aproximaciones a la investigación en divulgación de la ciencia en América Latina a partir de sus artículos académicos*. Río de Janeiro: Fiocruz - COC.

Tonda Mazón, J. (2005). ¿Qué es la divulgación de la ciencia? En I. Trelles Rodríguez y M. Rodríguez Betancourt (Coord.). *Comunicación de la ciencia y la tecnología. Una visión universitaria*. Dirección de Extensión Universitaria. Ministerio de Educación Superior de Cuba. La Habana: Pablo de la Torre.

Sábato, J. y Botana, N. (1970). La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina. *Tiempo Latinoamericano*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Vaccarezza, L. S. (2009). Comunicación social de la ciencia y la tecnología: ¿legitimidad institucional o democratización del conocimiento? *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-062/38>

Vessuri, H. (1995). *La academia va al mercado. Relaciones de científicos con clientes externos*. Caracas: Fondo Editorial FINTEC.

VINCULANDO CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA UNIVERSIDAD: EL CASO DEL OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE

Santiago Fernández Ceci¹, Emanuel López Méndez² y Daniela Di Natale³

El Observatorio del Conurbano nació en el marco de un conjunto de estrategias para mejorar la presencia de la Universidad de General Sarmiento y, principalmente, del Instituto del Conurbano, en los espacios locales y regionales. Dichas estrategias estaban orientadas a reforzar la política de vinculación con el territorio, premisa fundacional del Instituto, buscando aportar a la generación del conocimiento.

El observatorio se presenta, en esta perspectiva, como un instrumento de vinculación entre la universidad y el territorio que permite articular diferentes fuentes de información, en pos de potenciar la construcción de conocimiento desde y para el Conurbano.

Estos lineamientos han orientado el diseño de la plataforma *web*, el sitio virtual de acceso público que contiene información cuantitativa, cualitativa y mapas acerca de la problemática demográfica, social, política, económica, urbana, ambiental y cultural del Gran Buenos Aires. En sus comienzos, la plataforma *web* se organizaba en tres ejes principales: una sección central, destinada a la difusión de indicadores actualizados sobre las condiciones y las políticas que tienen lugar en el Conurbano Bonaerense, distribuida en los campos temáticos antes mencionados; otro espacio dedicado a documentos y artículos especializados; y una tercera sección con sobre los medios de comunicación del Conurbano. Además, el proyecto cuenta con un boletín periódico, que busca acercar estos temas a públicos más amplios.

A través de los años, la estructura de trabajo del observatorio, como la forma de comunicar su producción, se han ido transformando. Estos cambios son producto de diversas razones: la conformación del observatorio sufrió modificaciones desde su inicio hasta la

1. Licenciado en Urbanismo por la UNGS. Es estudiante del Profesorado Universitario Superior en Geografía. Integrante del Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

2. Estudiante de las licenciaturas en Administración Pública y en Estudios Políticos de la UNGS. Becario del Observatorio del Conurbano del Instituto del Conurbano y consultor del programa de Monitoreo y Evaluación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

3. Licenciada en Urbanismo por la UNGS. Es docente e investigadora en el área de Tecnologías de la Información Geográfica y análisis Espacial del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Integrante del Observatorio del Conurbano.

actualidad; la llegada del observatorio a los distintos actores fue creciendo, y esto llevó a que los temas tratados se ampliaran; y por último, una decisión estratégica de sumar temas de coyuntura a la información que desarrolla.

En el presente trabajo exhibiremos, en primer lugar, los objetivos del Observatorio del Conurbano, un detalle de las tareas que se realizan, y, en segundo lugar, una experiencia de vinculación con un actor público.

Objetivos del observatorio

Las finalidades del observatorio son múltiples y, si se hace hincapié en la vinculación entre las políticas públicas y la investigación científica, podemos entenderlo como un dispositivo que permite desarrollar tres cuestiones:

1. Circular el conocimiento científico: divulgación, transferencia y vinculación. El Instituto del Conurbano se propone formar profesionales en temas urbanos (algunas de las carreras que se dan son: licenciatura en Ecología Urbana, en Urbanismo, en Administración Pública y en Política Social), alimentar la producción de conocimiento científico sobre esos temas (a través de la investigación) y, además, asegurar que estos aportes contribuyan al desarrollo del entorno territorial de la universidad. Pensar en términos de intercambio de conocimiento supone considerar que la producción de saberes y de información relevante y confiable no está reservada solo a los centros académicos, ya que varias instituciones y organizaciones locales generan información de interés para comprender las dinámicas sociales, económicas y políticas del desarrollo territorial. Sin embargo, ese proceso diverso de generación de conocimiento sobre el territorio funciona en forma segmentada, sin canales de circulación adecuados que permitan la difusión de los aportes que hacen las instituciones académicas, ni faciliten la sistematización y comunicación de la información que se produce en otras organizaciones. Uno de los pilares del funcionamiento del observatorio es que los usuarios de la plataforma son también sus principales soportes, puesto que constituyen una fuente importante de provisión de información. Es por ello que se lo concibe como un espacio de circulación de conocimiento, alejado del modelo universitario tradicional de la *transferencia*, según el cual la universidad divulga o transfiere a la sociedad un saber científico que solo se produce en las instituciones académicas.

2. Aportar al desarrollo territorial: El Conurbano Bonaerense es un territorio extenso, densamente poblado, fragmentado y con una problemática creciente en cuanto a la dotación de servicios e infraestructura. Sumado a esto, presenta una histórica fragmentación

político-administrativa. Por otro lado, se observa a través de los años de investigaciones realizadas desde el Instituto, que la sociedad que habita este territorio presenta un nivel avanzado de organización desde sus bases y activa en defensa de sus demandas. En este marco resulta estratégica la vinculación entre la universidad y el territorio, como marco desde el cual se formulan las líneas de acción que tienen por objeto apoyar los procesos de transformación socio-territorial. En este sentido, la jerarquización institucional de la universidad como referente de los procesos de desarrollo territorial debe iniciarse por valorizar el papel que mejor le cabe a una institución académica: la contribución a la producción social de conocimiento para el desarrollo, entendiendo por esto los procesos colectivos de aprendizaje y generación de información pertinente y de calidad, formación de profesionales, capacitación de actores, producción y circulación de conocimiento.

3. En tanto aporte a la ampliación del debate público sobre la problemática del conurbano, la información juega un papel crucial en el desarrollo de la participación ciudadana, porque constituye el punto de apoyo de las demandas, de las propuestas de cambio, de los procesos de transformación. En este contexto el observatorio se propone como un espacio de circulación de conocimiento riguroso, con fuentes confiables, sistematizado y accesible. En este sentido, Adriana Rofman (Directora del Observatorio del Conurbano) sostiene que “los objetivos que alientan este proyecto son sin duda muy ambiciosos, en especial si se contrastan con la accesibilidad, precisión y actualidad de la información estadística disponible. Dada la escala espacial que abarca el observatorio, la principal fuente de datos consiste en la información estadística generada por entidades públicas, las únicas que cuentan con la capacidad para producir información sobre este amplio territorio” (Rofman, 2018).

Cabe destacar que el equipo del observatorio es fundamental para poder desarrollar las diversas actividades que se llevan adelante. El Instituto del Conurbano decidió conformar el mismo con un grupo compuesto por diferentes perfiles, para poder cumplir con los diversos objetivos propuestos. Es por ello que la estructura de este espacio se compone, principalmente, por tres perfiles bien definidos: un equipo técnico, que lleva adelante las actividades relacionadas con los contenidos y con la difusión del observatorio; un equipo de investigadores docentes, que se ocupa de la producción y recopilación de la información a ser publicada; y un equipo de asistentes que cumple diversas tareas en proyectos especiales, que surgen de la vinculación del observatorio con diversos actores del territorio.

Tareas del Observatorio del Conurbano

Repositorio de información

Una primera tarea es funcionar como repositorio de información. Para esto, es clave la página *web* del observatorio (<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>) en la cual se encuentran alojados los indicadores, documentos y noticias de las actividades realizadas. Unas de las tareas fundamentales son la recopilación, construcción y actualización de indicadores sobre el Conurbano Bonaerense. Se encuentran disponibles en formatos editables y ascienden a un total de 404 indicadores cuantitativos y cualitativos y 43 mapas. Se encuentran divididos en un total de 8 temas, 24 subtemas y 110 sub-subtemas (ver cuadro 1).

Cuadro 1

Tema	Subtema
Información Sociodemográfica	Estructura
	Dinámica
Condiciones y políticas sociales	Educación
	Salud
	Desigualdad
	Seguridad Social
	Género
	Niñez y Adolescencia
Estado y política	Política
	Financiero
	Participación
Hábitat y políticas urbanas	Vivienda
	Políticas
	Ciudad
	Movilidad
Ambiente	Recursos hídricos
	Residuos
	Suelo
	Contaminación Industrial

Economía y trabajo	Economía
	Trabajo
	Economía Social y Solidaria
Cultura y sociedad civil	Cultura
	Sociedad Civil
Historia	Historia

Adicionalmente, es posible acceder a los mismos a través de una desagregación territorial. Es decir, se pueden buscar todos los indicadores que tienen información del Área Metropolitana de Buenos Aires, la Región Metropolitana de Buenos Aires, el Conurbano Bonaerense, cada uno de los 40 partidos del Área Metropolitana y Subregiones.

Además de los indicadores, es central el repositorio de artículos con producciones propias o ajenas en diversos formatos. Los documentos del observatorio son producciones propias entre las que se pueden encontrar entrevistas a actores centrales de la política y la academia como son Leonardo Javier Nardini, intendente de Malvinas Argentinas; Leonardo Grosso, Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires; Jordi Borja, profesor emérito de la Universidad Oberta de Catalunya, entre otros.

Otra producción central son los “Conurbano en Debate”. Se trata de artículos que desarrollan temas centrales en la agenda de los problemas del Conurbano. En ellos se suele contar con la colaboración de distintos investigadores o especialistas que desarrollan un análisis, con la mirada en el territorio conurbanense, sobre temas como los resultados de las elecciones, la desigualdad en el sistema de salud del conurbano y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el financiamiento de los municipios, las políticas de género, entre otros. En todos los documentos se busca combinar la presencia de datos y un análisis profundo, con formatos que permitan un entendimiento más amplio de conceptos académicos. Esto implica una atención especial al vocabulario que se utiliza y una creciente importancia a las infografías y los gráficos.

Un mayor grado de elaboración hay en los *Boletines*. Esta publicación compila contenidos en diversos formatos, alrededor de un tópico. De esta manera, si bien existe un artículo central, se complementa con indicadores, entrevistas, legislación, mapas, artículos académicos y libros. Los temas presentados en los boletines son diversos y atienden temas como: la gestión pública en los municipios, las políticas de hábitat, políticas de salud, la producción y la economía social y solidaria, entre tantos.

Por último, la función de repositorio también implica recopilar productos realizados por personas que no forman parte del equipo del Observatorio del Conurbano pero que

abordan temas pertinentes. En esta sección, llamada “Biblioteca”, es posible encontrar artículos, tesis, libros, legislación y contenidos multimedia. Es así que el Observatorio no solo genera contenido, sino que se nutre de diversas fuentes para lograr que el repositorio pueda ser mejor en su función de concentrar el conocimiento existente sobre el territorio.

Difusión

Todas las tareas del observatorio cobran sentido cuando pueden llegar a un público que tome el conocimiento, lo utilice y/o le sea útil. Es por ello que una de las tareas fundamentales es la difusión de los contenidos, las actividades que se realizan y la interacción con distintos actores del territorio.

Para cumplir con la tarea de difusión, el observatorio cuenta con un mailing con más de 2.000 contactos que regularmente reciben las novedades y contenidos que son producidos. Además, se busca trascender los espacios propios y alcanzar un público mayor a través de distintos medios que utilizan las producciones en parte o en su totalidad. Por último, otro foco de la difusión son las redes sociales.

El formato escrito no es el único en el que se exponen los contenidos del Observatorio del Conurbano sino que también tiene participación en radio y televisión. Cada dos semanas, tiene una columna en el programa Lupa Conurbana de FM La Uni (Fm 91.7). En estos espacios se presentan los trabajos y se busca aportar datos confiables para la discusión sobre temas de agenda. Durante el 2019 también se participó en tres programas del ciclo “Informe Conurbano” de UNITV (los temas en los que se colaboró fueron: pobreza, desigualdades de género y Economía Social y Solidaria). Por último, la participación del observatorio en medios masivos de comunicación se produce periódicamente, para dar respuesta y participar en temas propios de la agenda pública y política.

Vinculación: observatorio - Estado local

Como se mencionó anteriormente, la vinculación del observatorio con otros actores del territorio es crucial para la generación de conocimientos.

En esta ocasión, se presenta la experiencia de vinculación con un organismo del Estado local, la Dirección de Regularización Dominial, Vivienda y Hábitat de la Municipalidad de Malvinas Argentinas (Provincia de Buenos Aires). Dicha experiencia se enmarca en un proyecto formulado en conjunto entre el Observatorio del Conurbano y la Municipalidad de Malvinas Argentinas, y seleccionado y financiado en la convocatoria “Universidad, Sociedad y Cultura 2017” de la Secretaría de Políticas Universitarias. Tuvo como propósito

producir y sistematizar información acerca del hábitat en el municipio de Malvinas Argentinas, para contribuir al fortalecimiento de la metodología de abordaje integral en barrios populares de la Dirección de Regularización Dominial, Vivienda y Hábitat de dicho municipio y, al mismo tiempo, para ampliar la información sobre hábitat que produce el Observatorio del Conurbano Bonaerense. Esta contribución fue llevada a cabo a través de la colaboración en la construcción de un registro de inmuebles de tenencia informal, actualización del registro de barrios precarios y la elaboración de una base de datos de organizaciones sociales del partido.

El vínculo generado -además de crear lazos e inercias de contribuciones entre la Universidad Nacional de General Sarmiento, el Instituto del Conurbano, el Observatorio del Conurbano y la Municipalidad de Malvinas Argentinas- fue una experiencia de formación profesional para los estudiantes y graduados que formaron parte del proyecto, y al mismo tiempo de las contribuciones para las actividades de investigación y las distintas asignaturas de la universidad.

El trabajo fue llevado adelante por cinco graduados de la Licenciatura de Urbanismo de la Universidad Nacional de General Sarmiento (Walter Bustos, Santiago Fernández Ceci, Lorena Nieva, Leandro Rodríguez y Alejandra Soto), acompañados y capacitados por el personal del municipio.

Para la realización del trabajo, se plantearon tres objetivos, pensados y propuestos en conjunto entre el Observatorio del Conurbano Bonaerense y la Dirección de Regularización Dominial, Vivienda y Hábitat del Partido de Malvinas Argentinas:

- » Elaborar un registro único y mejorar la información acerca de inmuebles con tenencia informal dentro del partido.
- » Actualizar el registro de barrios populares, villas y asentamientos.
- » Elaborar y dejar operativa la base sistematizada de datos de organizaciones sociales en el partido.
- » Asimismo, el trabajo fue dividido en tres etapas, cada una respondiendo al objetivo planteado.

Etapa 1: registro de inmuebles irregulares e informales

A partir de un listado preliminar, se elaboró y se dejó operativa una base de datos de los inmuebles con tenencia irregular y se crearon los datos estadísticos y los mapas para ser publicados en la plataforma *web* del Observatorio del Conurbano Bonaerense. Para acercarnos al término “inmuebles irregulares” o “inmuebles informales” es necesario hacer

hincapié en algunas cuestiones y términos técnicos y teóricos que contribuyan a una mejor comprensión de lo trabajado.

Se entiende a la informalidad de la vivienda como un problema del mercado del suelo, y no como consecuencia de la pobreza y las desigualdades sociales (afecta los precios y expulsa del mercado *formal* a ciertas familias y/o personas). El mercado del suelo está sujeto a una diversidad de externalidades y es necesaria una intervención pública en la regulación (a través de códigos urbanos, zonificación, normativa, etc.)(Duarte, 2006).

Una herramienta pública que atiende el mercado del suelo, más precisamente a las familias asentadas en ese suelo, es la regularización dominial, que, mayormente, atiende directamente a aquellos casos y familias que viven en un inmueble irregular.

Se entiende como inmueble irregular o informal a aquellos inmuebles (puede ser una vivienda o terreno) que carecen o cuentan con algún inconveniente en la posesión del título de la propiedad, en la tenencia (en este caso se entiende como inconveniente cuando no es un inmueble que se encuentre en los registros oficiales gubernamentales y/o no exista título oficial de la propiedad y haya irregularidades en la posesión de la propiedad y/o presente irregularidades *legales*).

La herramienta pública más utilizada para atender casos de informalidad en la tenencia del inmueble es la regularización dominial. Esta herramienta de gestión permite que los ocupantes del inmueble regularicen la tenencia, para hacer un uso autónomo del bien y garantizar el ejercicio de sus derechos.

Como en toda esta vinculación entre entidades públicas, desde el Observatorio del Conurbano se trabajó en conjunto con la dirección que lleva adelante políticas inclusivas y de regularización dominial (Dirección de Regularización Dominial, Vivienda y Hábitat).

El primer paso que se dio, dentro del marco de trabajo, fue una recolección de los datos de aquellas familias que habían iniciado el trámite de regularización dominial. Los datos obtenidos, mayormente dispuestos en tablas de datos, permitieron hacer un análisis exhaustivo y minucioso de cada uno de los trámites. Asimismo, se identificaron casos en los que ya se había concluido el trámite de regularización, aquellos que por algún motivo técnico y legal no podían comenzar y aquellos casos en los que por diversas circunstancias no habían avanzado con el trámite. Es así que, teniendo en cuenta el objetivo planteado, se prosiguió a *limpiar* esas tablas y trabajar solo con aquellos casos que ya habían comenzado con los trámites de regularización.

A modo de encuadrar estos trámites en un marco legal, es necesario mencionar a través de qué leyes se iniciaron los trámites de regularización. Por un lado existe la ley N° 24.374, la cual es un régimen especial de escrituración social por el cual el título de

propiedad de la vivienda se obtiene a través de un Procedimiento de Regularización Dominial y un Procedimiento de Consolidación. En cuanto al Procedimiento de Regularización Dominial, el primer paso que se da es obtener un Acta de Regularización Dominial que se inscribe en el Registro de la Propiedad a favor del beneficiario. En cuanto al Procedimiento de Consolidación, que corresponde al paso siguiente, es una instancia en donde dicho trámite se inicia en el Registro Notarial de Regularización Dominial del partido, y como resultado se obtiene el Acta de Consolidación. Una vez completados los dos trámites, se complementan, y luego de corroborarse los datos, se obtiene definitivamente el Título de la Propiedad. Por otro lado, la ley N° 10.830 tiene como actor vinculante a la Secretaría General de Gobierno, y estipula la Escrituración Social para aquellas personas que cumplan con los requisitos, y su finalidad es otorgar el Título de la Propiedad.

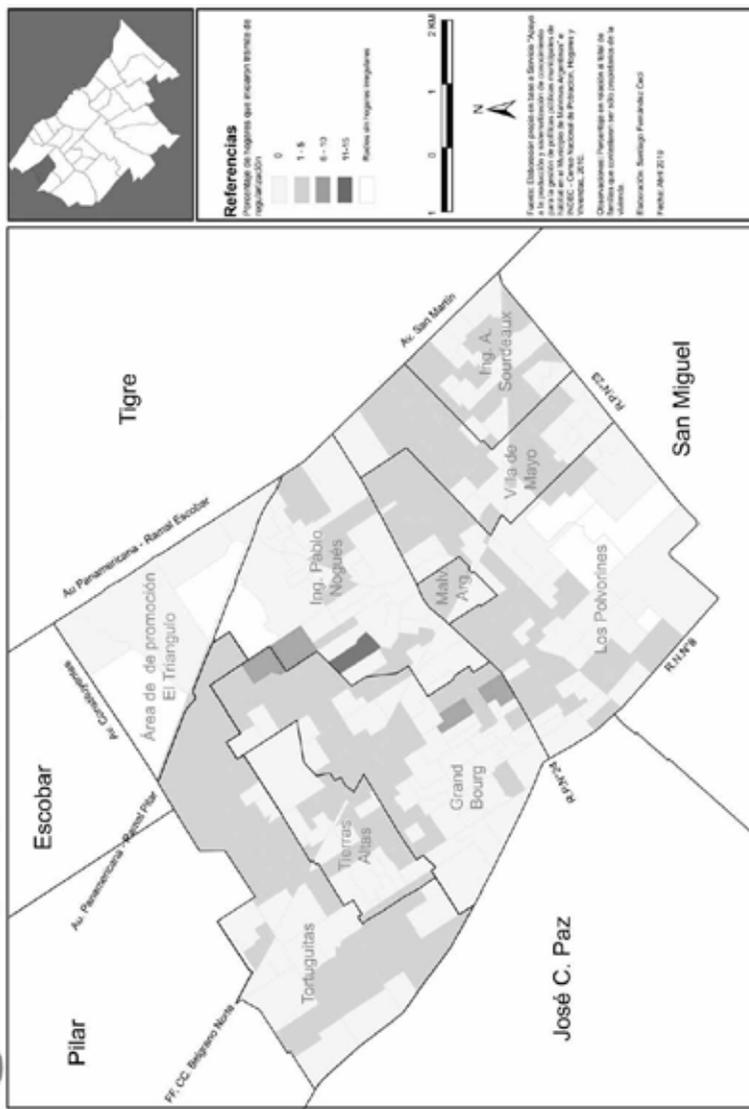
En cuanto se terminó el primer paso del trabajo con las tablas de datos, se prosiguió a separar los casos de inicio de trámites de regularización por ley (N° 24.373 y N° 10.830). Los resultados dieron que del total aproximado de los trámites, cerca del 20% se iniciaron a través de la ley N° 10.830, y el resto a través de la ley N° 24.374.

A partir de la obtención de dichos resultados, se prosiguió a mapear georreferencialmente a cada uno de los trámites iniciados. Se elaboró una tabla de datos extensa donde además de figurar el nombre y localización de las familias que habían iniciado el trámite, se completó, sistemáticamente, la tabla con datos suministrados y se la modificó con criterios dados por personal de la dirección. En este paso, además de generar, completar y modificar la tabla y los datos de cada uno de los trámites, se elaboraron dos mapas temáticos en donde se refleja parte de la información generada. Dichos mapas fueron entregados a la Dirección con la que se trabajó en conjunto para ampliar el análisis de la situación de dicho tema y para su utilización en la formulación de políticas públicas.

**Porcentaje de familias que iniciaron trámite de regularización
dominial por Ley 10.830. Partido de Malvinas Argentinas. 2018**



Universidad Nacional
de General Sarmiento
Instituto del Catastro





Porcentaje de familias que iniciaron trámite de regularización dominial por Ley 24.374. Partido de Malvinas Argentinas. 2018

Universidad Nacional
de General Sarmiento
Instituto del Conurbano



En la mapa 1 y 2 se observa gradualmente y en porcentaje la cantidad de trámites iniciados por barrio y por ley. Si bien hasta el momento no se hicieron análisis acerca de los datos generados y su incidencia en el territorio, en un futuro, cruzando distintas variables, se podrían obtener interesantes conclusiones, por ejemplo, acerca de por qué en un barrio hay más porcentaje de trámites iniciados y en otros menos.

Etapa 2: registro de barrios populares, villas y asentamientos

En la segunda etapa, se elaboró, amplió y dejó operativo el registro de barrios populares, villas y asentamientos en el partido y se publicaron cuadros estadísticos y mapas en la plataforma *web* del Observatorio del Conurbano Bonaerense.

Si bien existen registros oficiales de barrios populares (ReNaBaP), villas y asentamientos (elaborado en el marco de la ley provincial N° 14.449), se contaba además con diversos censos y registros, realizados desde la dirección con la cual se trabajó, sobre barrios informales que no figuraban en ningún registro.

Como en la etapa anterior, es necesario dar un marco teórico y un estado de la situación respecto al tema para enmarcar el trabajo y el objetivo alcanzado.

Por un lado, el Registro Nacional de Barrios Populares fue una iniciativa que respondía a las inquietudes planteadas por diversas organizaciones sociales con la necesidad de implementar una política de integración urbana para los barrios informales (Jaime, 2018). Fue así que en el año 2016, con el trabajo de las organizaciones sociales, comenzó el relevamiento nacional de barrios populares. Unos meses más tarde, en el año 2017 se creó por medio del decreto 358/17 el Registro Nacional de Barrios Populares, que reúne los barrios populares existentes al 31/12/2016.

¿Qué se entiende, normativamente, como “barrio popular”? Es aquel barrio en donde: convivan ocho familias agrupadas o continuas, que no posean el título de la propiedad del suelo donde viven y que no tenga acceso regular o dos o más servicios básicos (electricidad, agua, cloaca, etc.). De acuerdo a esta definición y al registro elaborado, el partido de Malvinas Argentinas cuenta con 51 barrios populares.

Por otro lado, el Registro Provincial de Villas y Asentamientos Precarios elaborado en el marco de la ley provincial de Acceso Justo al Hábitat N° 14.449 es una herramienta de diagnóstico provincial de este tipo de urbanizaciones. Dicho registro fue elaborado en el año 2015, con la participación y acompañamiento de los municipios, universidades y diferentes organizaciones civiles.

La unidad de análisis de este registro provincial son las villas y los asentamientos, considerándose a los mismos como urbanizaciones precarias con una superficie mínima de

0,25 hectáreas y una aglomeración de diez familias. En el partido de Malvinas Argentinas se registraron 49 villas y asentamientos.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objetivo planteado para esta etapa (actualizar el registro de barrios populares, villas y asentamientos), desde la Dirección se brindó una serie de carpetas, folios y cajas donde estaban censados aquellos barrios que no figuran en ningún registro (debido, quizás, a que no entraban en ninguna de las definiciones de barrios precarios). Una vez que el equipo de trabajo accedió a esos registros, se hizo un análisis de los mismos, se elaboró y se completó un formulario para cada uno de los barrios precarios. Una vez generada esta información, se la cruzó con información de otros registros, y se la continuó completando acorde a las características de los barrios que aparecían en los otros dos registros oficiales.

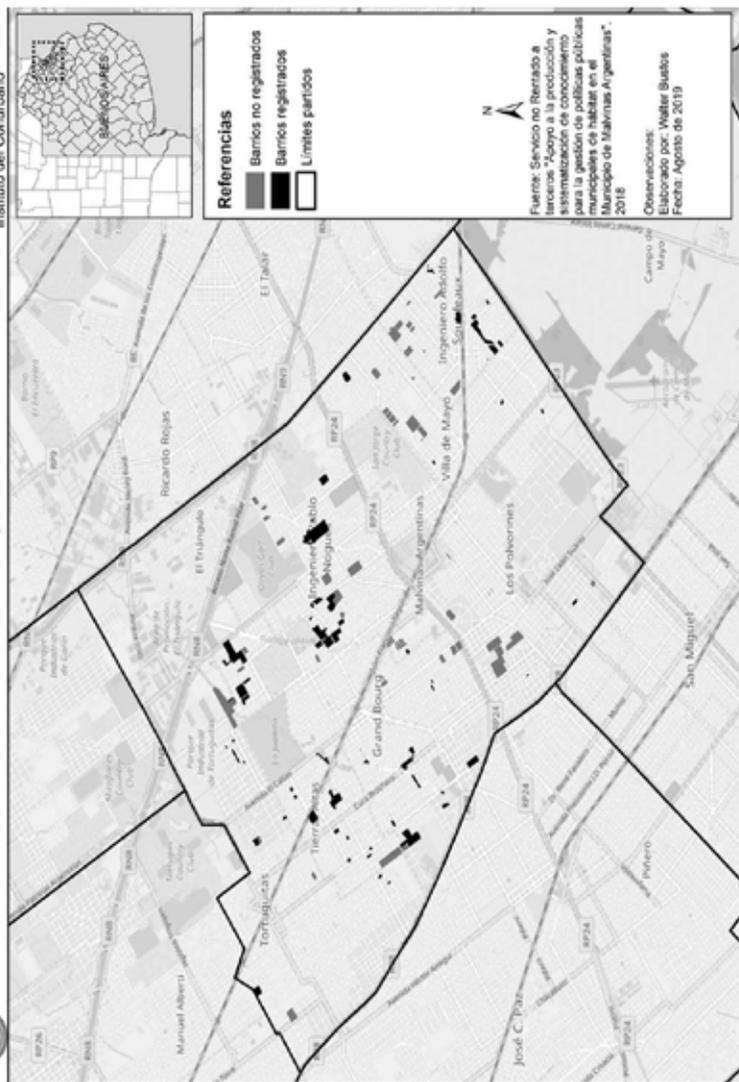
Como resultado de esta etapa, además de los mencionados en el párrafo anterior, se registraron 56 nuevos barrios precarios, más del doble de los barrios que ya existían en los registros oficiales.

En el Mapa 3, se pueden observar todos los barrios precarios que se encuentran en el partido de Malvinas Argentinas.

Barrios informales Partido de Malvinas Argentinas, 2018.



Universidad Nacional
de General Sarmiento
Instituto del Conurbano



Mapa 3

Etapa 3: registro de organizaciones sociales

En esta última etapa, se elaboró y dejó operativa una base sistematizada de datos de organizaciones sociales del partido y se publicaron cuadros y mapas en la plataforma *web* del Observatorio del Conurbano Bonaerense.

Como iniciativa, desde la Dirección se brindó una base de datos de las organizaciones sociales que estaban localizadas en el partido. Desde el Observatorio del Conurbano Bonaerense se amplió, ordenó y sistematizó esa base para luego compartirla y publicarla en el sitio *web*. En congruencia con la publicación de la base de datos, se generó un mapa georreferenciado e interactivo de las organizaciones sociales, donde aparecen variados datos de las mismas.

Como cierre

Esta vinculación universidad-territorio u observatorio-Estado local brindó la posibilidad de acercar la universidad, con todo su contenido teórico, a los lugares donde se gestan las políticas públicas y donde los decisores políticos convergen en la *arena política* con una multiplicidad de actores. El intercambio mutuo entre el observatorio y la Dirección de Regularización Dominial brindó el fortalecimiento del vínculo entre la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Lo elaborado y producido en esta vinculación permitió sistematizar conocimiento que hasta el momento no estaba materializado, incrementando la capacidad de acción y el desarrollo de nuevas prácticas por parte de la gestión municipal. Uno de los alcances a destacar de esta vinculación, es que se puso en discusión la manera en que los municipios llevan adelante las políticas referidas al hábitat, dando lugar a nuevos conocimientos. Por último, esta experiencia dejó las bases para otros trabajos y vinculaciones a futuro, como por ejemplo: el mapeo de organizaciones sociales para todo el Conurbano Bonaerense y la posible ampliación del registro de villas y asentamientos para todos los municipios.

Fuentes citadas

Cravino, M. (org). (2009). *Los mil barrios (in)formales*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2015/06/los-mil-barrios-cravino-final.pdf>.

Duarte, J. (2006). *El Mercado del suelo en al Ciudad de Buenos Aires. Análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad*. Memoria de licenciatura. Instituto del Conurbano. Buenos Aires

Jaime, E. (2018). *Régimen de integración socio urbana y regularización dominial. Análisis crítico del proyecto de ley desde una perspectiva del derecho a la ciudad*. Boletín del Observatorio del Conurbano Bonaerense, nov., Universidad de General Sarmiento. Buenos Aires. Recuperado de: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/JAIME.PROYECTO_DE_LEY_NACIONAL.pdf

Ley Provincial N.º 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Boletín Oficial del 07 de Octubre de 2013. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=121643

Rofman, A. (2018). Generación de conocimiento sobre el Gran Buenos Aires: el desafío del Observatorio del Conurbano. *Revista Notas CPAU*. Buenos Aires

Rofman, A. (2019). *La fortaleza de la sociedad civil popular del conurbano bonaerense: una breve historia*. Voces en el Fénix: Buenos Aires.

POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN UNIVERSITARIA Y SU VÍNCULO CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. EL CASO DE AIESEC-UNICEN 2007-2014

María Soledad Oregioni¹ y María Sol Duran²

La internacionalización universitaria se presenta en América Latina como un proceso multidimensional, complejo y no neutral, donde interviene la lógica de diferentes actores a partir de estímulos directos (políticas de promoción) e indirectos (políticas de evaluación) generando tensiones en su orientación (Oregioni, 2016). Asimismo, se trabaja con la hipótesis de que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han contribuido al proceso a partir de la promoción de redes a escala internacional, donde participan las universidades, pero con un anclaje local, dada la múltiple pertenencia de sus miembros y observando que las mismas se encuentran ligadas a la promoción del desarrollo social o defensa de derechos. Estas actúan prestando o intermediando servicios, o bien, haciéndose eco de temas como: pobreza, inclusión social, etc. (Durán, 2012). El objetivo general de esta investigación consiste en describir y analizar cómo se vinculan las OSC con la universidad en el proceso de internacionalización y cómo incide esto en las dinámicas de producción y difusión de conocimiento.

El proyecto de investigación que sustenta este trabajo destaca la importancia de analizar estrategias de internacionalización universitaria y redes de cooperación vinculadas a problemáticas socio-territoriales, entendiendo que las “diferentes universidades tienen relaciones disímiles con el medio social” (Vaccarezza, 2006: 48) y asimilan de forma distinta los estímulos que reciben desde el ámbito global, regional, nacional y sectorial, llevando adelante determinadas estrategias de internacionalización en forma activa o pasiva (Lima y Maranhão, 2009).

Desde una perspectiva de análisis histórica y contextual, podemos observar que en tiempos de globalización neoliberal y neocolonial, mientras se enaltecen las virtudes de

1. Doctora en Ciencias Sociales y Humanas y magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la UNQ. Es licenciada en Relaciones Internacionales por la UNICEN e Investigadora del CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Estudios en Problemáticas Internacionales y Locales de la UNICEN-CICPBA.

2. Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNICEN. Integrante del Centro de Estudios en Problemáticas Internacionales y Locales de la UNICEN-CICPBA.

la internacionalización, se omiten las asimetrías de oportunidades y la jerarquización de dichas prácticas, que reflejan las desigualdades históricas entre el norte y el sur global (Leal y Oregioni, 2019). Consecuentemente, es necesario pensar la internacionalización universitaria desde una perspectiva *situada y endógena*³, *a partir de estudios de caso*, que indague en la interacción con otros actores territoriales, destinada a orientar la internacionalización hacia la integración de las universidades latinoamericanas en base a la construcción dialógica de conocimiento. El desafío consiste en que las universidades, en vinculación con sus entornos socio-productivos, tengan poder de agencia sobre el proceso de internacionalización. Ahora bien: ¿en qué medida la participación de la sociedad civil contribuye a orientar la internacionalización universitaria? ¿En torno a qué temas? ¿Qué lugar ocupa la Región Latinoamericana en dicha proyección? ¿Por qué?

La investigación se desarrolla en el marco de un proyecto más amplio⁴, que busca abordar la articulación local y la vinculación internacional entre los actores desde una perspectiva multidimensional y compleja, contemplando los aspectos macro-estructurales, político-institucionales y micro-sociológicos que permitirán profundizar en la relación *agencia-estructura* en la configuración del proceso de internacionalización, teniendo en cuenta que cada uno tiene su propio rol y capacidades, aunque también se co-construyen mutuamente (Wendt, 1987). Los trabajos de Robert Cox (1987) contribuirán a analizar las dinámicas de cooperación dentro de marcos estructurales más extensos, considerando que la estructura se encuentra configurada a partir de modelos de pensamiento, condiciones materiales y condiciones humanas, de modo que no es un determinante mecánico para la acción, sino que conforma el contexto de hábitos, presiones, expectativas y limitaciones dentro de los cuales la acción se desarrolla y se ve influenciada por ella. De esta forma, una estructura histórica es una configuración particular de capacidades materiales, ideas e instituciones.

En América Latina, el debate sobre internacionalización universitaria gira en torno a la interpretación de un concepto que logre articular las dinámicas de producción y difusión de conocimiento con la misión más urgente que deben afrontar las universidades, que consiste en responder a las demandas y problemáticas sociales de la región (Dagnino, 2007). Entre las principales contribuciones que se han realizado en los últimos años, podemos mencionar las publicaciones colectivas de la RIESAL (Araya, 2015; Araya y Oregioni, 2016; Oregioni y Piñero, 2016; Oregioni y Taborga, 2018) y de la Red de Universidades del Conurbano

3. Para ampliar sobre la definición consultar: Oregioni (2017)

4. Proyecto JOVIN "La participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en Redes de producción y difusión de conocimiento. Implicancias para el proceso de Internacionalización Universitaria". Código: 03-JOVIN-05D. Período: 2019-2020. SECAT-UNCPBA en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Ciencia y Tecnología en Universidades Nacionales de la Secretaría de Políticas Universitarias.

Bonaerense (Tangelson, 2014); tesis de grado y posgrado (Oregioni, 2014; Ramírez, 2016; Daddario, 2018); y publicaciones en revistas especializadas (Larrea y Astur, 2011; Lima y Contel, 2011; Oregioni y Piñero, 2017; Leal, 2018; 2016; Botto, 2018, entre otros). De estas consideraciones podemos afirmar que no hay una sola lógica para interpretar el proceso de internacionalización universitaria, sino que existen instrumentos, actores, lógicas e intereses que contribuyen a su orientación, que actúan a nivel internacional, regional, nacional, sectorial e institucional, y en ocasiones se encuentran en tensión (Oregioni, 2016). En este sentido, investigaciones previas permitieron ampliar los conocimientos sobre las tensiones entre dinámicas de internacionalización hegemónica y contra-hegemónica (Oregioni, 2017) y analizar la incidencia de las OSC en las dinámicas de cooperación internacional al desarrollo (Durán, 2013). El desafío consiste en que las universidades, en vinculación con sus entornos socio-productivos, tengan poder de agencia sobre el proceso de internacionalización, sin desconocer los factores estructurales que condicionan el proceso. Consecuentemente, resulta central indagar en la incidencia que tienen los actores de la sociedad civil, que han desarrollado un tejido socio-cognitivo en vinculación con las universidades, en la orientación del proceso de internacionalización universitaria a partir de la promoción de redes de producción y difusión de conocimiento de carácter formal e informal.

En este trabajo en particular, se puntualizará un caso de estudio de la vinculación entre AIESEC-Tandil y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) en el período 2007-2014. La investigación es de carácter cualitativa; se utilizaron, como fuentes de relevamiento de datos, el desarrollo de entrevistas a actores clave, la consulta de páginas *web* institucionales y el análisis de bibliografía especializada. En una primera instancia, se presentan los antecedentes sobre la temática, luego se describe la organización internacional seleccionada y, por último, se analiza el vínculo con la UNICEN. Para finalizar se presentan un conjunto de reflexiones que emergen del análisis y nuevos puntos de partida.

Interacción global-local: el caso de AIESEC en UNICEN

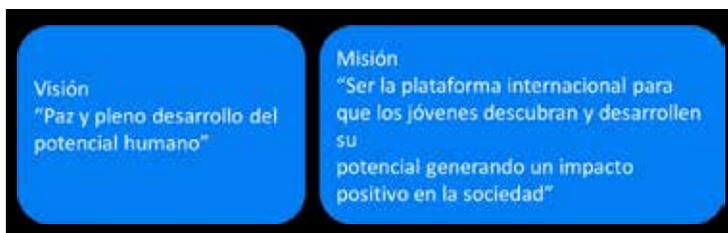
AIESEC es una organización global no gubernamental íntegramente gestionada por jóvenes que actúa desde el año 1948 en varios países del mundo. Reconocida como la organización de jóvenes más grande del mundo, en sus orígenes, su denominación fue un acrónimo de “Association Internationale des Étudiants en Sciences Économiques et Commerciales”. En la actualidad, sin embargo, ya no funciona como tal, sino que AIESEC se ha convertido en el nombre de la organización (Gutiérrez *et al.*, 2015)

El surgimiento de esta organización se remonta a la década de 1930, cuando representantes de varias universidades europeas comenzaron a intercambiar información sobre programas académicos especializados en economía y negocios. Así fue que desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta 1948 un grupo de jóvenes inició el desarrollo de organización de manera informal con el objetivo de ayudar a desarrollar relaciones amistosas entre personas de distintos países. En el año 1949, 89 jóvenes participaron de la primera conferencia internacional realizada en Estocolmo. Desde entonces, las conferencias y congresos internacionales y el Programa Internacional de Intercambios se convertirían en dos aspectos clave de la identidad y de la dinámica de la organización (Gutiérrez & María, 2015). Para el año 1960, AIESEC ya tenía presencia en cinco continentes y había realizado 2.467 intercambios, alcanzando los 4.232 en 1.970 (Mancini, 2016). En la actualidad, la organización está presente en más de 120 países y cuenta con una red de más de 40.000 miembros activos en todo el mundo; es órgano consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y está reconocida por UNESCO⁵.

Según su portal institucional:

AIESEC es la plataforma global para que los jóvenes exploren y desarrollen su potencial de liderazgo. Es una organización apolítica, independiente, sin fines de lucro e íntegramente gestionada por estudiantes universitarios y recién graduados. Nuestros miembros están interesados en problemas mundiales, liderazgo y gestión. AIESEC no discrimina por etnia, género, orientación sexual, religión o nacionalidad.⁶

Visión, misión y valores:



5. Extraído del portal institucional www.aiesec.org

6. Extraído de la web www.aiesec.org



Fuente: elaboración propia en base a información obtenida de la página web institucional.

AIESEC provee a sus miembros una experiencia de desarrollo que se compone de oportunidades de liderazgo, pasantías internacionales y participación de un ambiente global de aprendizaje.

Las sedes locales existen gracias al trabajo de voluntarios que llevan adelante las funciones de todas las áreas que componen la organización. Las personas que deciden sumarse a la organización, luego de pasar por un seminario de introducción⁷, rápidamente comienzan a desempeñarse una de las áreas funcionales de la organización. Dado que los puestos de liderazgo, en todos los niveles de gobernanza de la organización, se renuevan una vez por año, sus miembros están continuamente expuestos a nuevas oportunidades que los invitan a asumir nuevas responsabilidades.

El acceso a posiciones de liderazgo exige, en todos los casos, participar de procesos de postulación y votación que incluyen: llenado de formularios, cartas de recomendación de colegas y superiores, preguntas y respuestas en foros de discusión, elaboración de un discurso e incluso –en casos de posiciones internacionales– debates entre candidatos. El proceso se va complejizando a medida que se asciende de nivel en la estructura. Los miembros de la organización, sea cual fuere su rol, pueden –en cualquiera de las etapas de la experiencia– aplicar al Programa de Intercambios. El programa de intercambios es pago y el *fee* depende básicamente del tipo de intercambios:

7. Es un encuentro organizado por el Comité Local que reúne a los miembros ingresantes. Por lo general dura dos días y tiene por objetivo darles a conocer la historia, el propósito y la dinámica de la organización.

- » Pasantías en organizaciones de la Sociedad Civil: tienen una duración mínima de seis semanas y máxima de tres meses, por lo general no son rentadas, pero los participantes suelen tener cubierto el alojamiento. Subir la ficha de solicitud al sistema costaba en la época analizada alrededor de 100 dólares.
- » Pasantías en empresas: generalmente orientadas a estudiantes avanzados o recientemente graduados, con perfiles específicos. Poseen una duración mínima de seis meses y máxima de dos años. En este caso, y haciendo referencia al mismo período, subir la ficha tenía un costo de entre 350 y 500 dólares dependiendo de la práctica⁸.

Etapas de la experiencia en AIESEC:



Fuente: elaboración propia en base a información obtenida de la página web institucional.

Ambiente global de aprendizaje

El ambiente de aprendizaje de AIESEC se compone de instancias presenciales y virtuales. En lo que a las presenciales se refiere, AIESEC desarrolla alrededor de 500 conferencias y seminarios⁹ por año alrededor del mundo. Estos eventos son importante por varios moti-

8. Durante el período analizado el valor de los *fee*, definido por AIESEC Argentina, fue el mismo en todos los comités de AIESEC en Argentina. En ambos casos el pago del servicio incluía, aparte de la ficha en la plataforma, el acompañamiento en todo el proceso (entrevistas y selección de la pasantía, asesoramiento legal y migratorio según destino elegido, etc.).

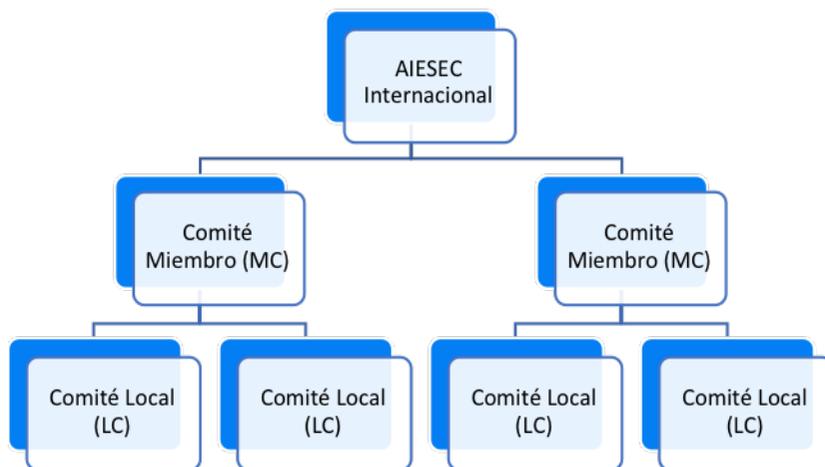
9. En todos los niveles, locales, nacionales e internacionales. La más importante es la Conferencia de AIESEC Internacional que se realiza todos los años en diferentes lugares del mundo.

vos: en primer lugar, son un espacio en el que los participantes conocen –y se reencuentran– con otros jóvenes con inquietudes e intereses similares. En segundo lugar, el hecho de que la organización de este tipo de eventos esté a cargo de los mismos jóvenes favorece el desarrollo de nuevas habilidades, así como también la incorporación de herramientas para la gestión del proyecto. Por último, estas actividades también juegan un rol fundamental desde lo simbólico, en la medida en que son espacios en el que se vive y se disfruta al máximo la cultura organizacional.

En la dimensión virtual, la organización cuenta con diferentes herramientas y plataformas¹⁰ a través de las cuales, por un lado, se gestionan los intercambios, es decir, se puede acceder a todas las pasantías y los perfiles de candidatos disponibles en todo el mundo y, por el otro, se comparte toda la información referida a la gestión de toda la organización.

Estructura organizacional¹¹

AIIESEC es una organización jerárquica, cuyo gobierno se divide en tres niveles: Internacional, nacional y local.



Fuente: elaboración propia en base a información obtenida de la página web institucional.

10. Desde el año 2007 al 2016 la plataforma utilizada fue Myaiesec.net

11. La información aquí presentada respecto a la estructura y al funcionamiento de AIIESEC en todos sus niveles se corresponde con la estructura y el modo de funcionamiento que tenía la organización en el período de estudio analizado. Respecto a los puestos de la estructura, en el nivel local tanto miembros como Junta Directiva son voluntarios. A partir del Nivel Nacional, siguiendo hacia arriba en la estructura, las posiciones son pagas.

AIESEC Internacional

AIESEC Internacional tiene su sede en Rotterdam, Holanda. Su responsabilidad es la de coordinar el trabajo de AIESEC en todo el mundo de cara a los objetivos establecidos. La junta de AI, al igual que todas las posiciones de liderazgo de la organización, se renueva año a año y está compuesta por un equipo de 13 personas:

- » El/la presidente de AIESEC Internacional.
- » 6 vicepresidentes de áreas.
- » 6 directores de región cuyo rol es cuidar de las relaciones con los países que contemple su región.¹²

Comité Miembro (MC)

En el nivel nacional se encuentran los llamados “comité miembros”. Cada país miembro (o región) tiene una junta ejecutiva nacional o MC, cuya función general es la de coordinar la labor de los comités locales (LC) en pos de la estrategia de AIESEC en cada país, que a su vez está alineada a la de AIESEC Internacional. Los MC son equipos constituidos generalmente por entre seis y trece personas, dependiendo de la extensión del país y de la magnitud de la presencia de AIESEC en el mismo (cantidad de comités locales, cantidad de miembros activos, etc.).

Comité local

El comité local de AIESEC está conformado por sus miembros, ordenados por lo general en dos áreas principales y cuatro áreas soporte. Cada área tiene un vicepresidente (VP) con miembros a cargo. Los vicepresidentes y el presidente del comité local (LCP) conforman la junta directiva (EB) local¹³. Esta estructura de junta directiva es la que vemos replicada tanto en el nivel nacional como en el internacional.

Las áreas principales son:

- » Intercambios entrantes: es el área responsable de *abrir* prácticas en el área de influencia del Comité Local. En la práctica, esto quiere decir ofrecer a empresas y ONG´s locales la posibilidad de contar con un practicante extranjero que se inte-

12. Las regiones son África, Iberoamérica, Asia y Pacífico, Europa del Este y Central, Oriente Medio y África del Norte, Europa Occidental y América del Norte.

13. Sigla de *Executive Board*.

gre en la organización por un determinado período de tiempo para desarrollar un proyecto específico.

- » Intercambios salientes: es el área responsable de ofrecer a jóvenes de entre 18 y 30 años la posibilidad de realizar un intercambio en el exterior.

Completan la estructura cuatro áreas soporte: gestión del talento (que tiene la tarea de garantizar el desarrollo de cada uno de los miembros), finanzas y legales (a cargo de velar por la sostenibilidad legal del comité, la firma de convenios y la asesoría en temas migratorios y de visado, a los practicantes), comunicación y *marketing* (responsable de la planificación, el diseño, ejecución y la medición de los resultados de la estrategia de comunicación) y relaciones externas (cargo el vínculo con universidades, empresas y organizaciones aliadas).

Participación de las OSC en las dinámicas de internacionalización de la universidad mediante circuitos formales e informales de colaboración

Desde una perspectiva político-institucional, la UNICEN cuenta con un área para gestionar las relaciones internacionales de la universidad desde el año 2009, cuando se presentó a la convocatoria de “Fortalecimiento del Área de Relaciones Internacionales” de la Secretaría de Políticas Universitarias, mediante el Programa de Promoción de la Universidad Argentina (PPUA)¹⁴. De acuerdo con informe de actividad del área correspondiente al año (2009) se afirma que la misión consiste en: “Diseñar, fomentar y gestionar la estrategia de internacionalización y su plan de acción para la cooperación internacional, cooperación universitaria al desarrollo, y proyección internacional de las actividades de la Unicen” (UN-CPBA, 2009: 89 citado en: Oregioni y López, 2011).

Esto no implica que anteriormente no hubiera programas de internacionalización, sino que no existía un área específica para gestionarlas desde el rectorado. Por ejemplo, en el caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNICEN, desde el año 2001 se está trabajando en ese sentido e, incluso, desde esta facultad se incorporan programas de internacionalización que luego se diseminan hacia otras unidades académicas, tal como es el caso de AIESEC, desde el año 2007.

Como sostiene Sebastián Álvarez (2019), quien instrumentó el vínculo con AIESEC desde UNICEN:

14. La propuesta del PPUA consistía en democratizar las relaciones internacionales de las universidades nacionales, dado que solo las universidades grandes disponían de estos espacios de gestión.

Nosotros trabajamos desde la FCE con el programa de desarrollo internacional, que arrancó con intercambios estudiantiles en el año 2000-2001. A través de esos intercambios internacionales generamos distintos proyectos de internacionalización en el campus. (Entrevista realizada el 20/09/2019)

La estrategia de internacionalización que adoptó la FCE-UNICEN se denomina “Internacionalización en casa” (*Internationalization at Home*) que resultaría complementaria a las actividades de movilidad. Este concepto de internacionalización proviene de la experiencia europea, y hace referencia a la dimensión internacional e intercultural de los procesos de investigación, enseñanza y extensión a partir de actividades extracurriculares que se realicen localmente, contribuyendo a desarrollar un conocimiento internacional y habilidades interculturales sin salir del campus (Mayoral y Álvarez; 2014).

Asimismo, los promotores de esta estrategia en FCE-UNICEN hacen referencia a que el “modelo de internacionalización en casa” no es lo mismo para América Latina que para Europa, dado que en Europa utilizan ese modelo debido a que las condiciones de estudio son óptimas y los estudiantes no se quieren ir, en cambio, en América Latina, el problema que viene a resolver es la ausencia de fondos para movibilidades (Álvarez, 2019).

Si bien la dinámica de trabajo se proyectó previamente a la creación del área de relaciones internacionales de la universidad, forma parte de circuitos formales de internacionalización, dado que se promovió desde el programa de internacionalización de la FCE, y se institucionalizó mediante un convenio con el rectorado.

Tal como menciona Daniel Herrero (2019), actualmente Secretario de Extensión de UNICEN:

(...) yo en ese momento estaba en Económicas y habíamos creado un programa de internacionalización de la Facultad, que comenzó por la internacionalización de grado. En Económicas había un conjunto de acciones de las que formaba parte AIESEC, relacionadas con internacionalización, por ejemplo, la cuestión de *idiomas* estaba fuertemente impulsada por la venida de estudiantes. Más allá de AIESEC, había convenios de intercambio con otros países, de donde venían estudiantes todos los semestres. Recibíamos alrededor de 8 a 10 estudiantes de distintos países, esto generaba también una masa alrededor de este movimiento, porque había estudiantes que eran tutores, que los recibían, hay una guía escrita de recepción, acompañamiento, apoyo; había encuentros, una feria con estudiantes que mostraban la cultura de sus países, comidas, costumbres, bailes, y esto se unía a colectividades, otras personas de esos mismos países de migrantes que tuviesen esa misma nacionalidad y acompañaban, o que no eran de esa nacionalidad y se sumaban. (Entrevista realizada el 20/09/2019)

Es decir que la vinculación con AIESEC formó parte de un proceso que había sido impulsado desde la FCE en el año 2001, a partir del “Programa de Intercambios Internacionales”, dirigido a estudiantes de grado en el marco de la renovación del plan de estudios, que buscaba formar profesionales de clase mundial. De acuerdo con Mayoral & Álvarez (2014), entre los años 2001 y 2007 se realizaron un total de 75 intercambios internacionales de estudiantes de grado, se recibieron 64 estudiantes extranjeros y se logró enviar 11 estudiantes sobre una matrícula de 2.000. Sin embargo, el programa de internacionalización institucional de la FCE-UNICEN es posterior: se lanzó en el año 2008 con el objetivo de integrar las distintas actividades de internacionalización que venía realizando la facultad, entre ellas el vínculo con AIESEC.

Con la incorporación de AIESEC las actividades de movilidad fueron creciendo. “Durante el 2013, se realizaron un total de 30 intercambios, de los cuales 10 personas se fueron y 20 vinieron a la ciudad” (Baigorri, 2014).

En relación al tipo de prácticas y a los destinos más elegidos por los estudiantes, Diorella Pugliese (2019), a cargo de la presidencia de AIESEC Tandil en el año 2009, menciona que la mayoría de los estudiantes de la UNICEN realizaba prácticas de tipo voluntarias en ciudades de Brasil y Colombia; principalmente motivados por el hecho de ser destinos accesibles y con un clima y una cultura sumamente atractivos para los y las jóvenes. Respecto al perfil de las personas que participaban del programa de intercambios de AIESEC Tandil, la entrevistada sostiene:

La mayoría de las personas que participaban del programa de intercambios eran estudiantes de Ciencias Económicas, pibes de clase media, que socialmente tuvieron oportunidades y su poder adquisitivo les permite viajar. De ahí para arriba. En AIESEC Buenos Aires, los comités estaban en universidades privadas y los estudiantes macheaban mucho más con prácticas en empresas y en otros continentes porque podían pagárselo. (Diorella, 2019)

La iniciativa del vínculo con AIESEC proviene de los estudiantes, a partir de la búsqueda de relaciones con organizaciones similares a la FCE-UNICEN en el exterior. De esta forma dan con AIESEC, que tenía presencia en Argentina, y se plantea la posibilidad de abrir un espacio de trabajo en la ciudad de Tandil, bajo la supervisión directa de la FCE-UNICEN. Entre los años 2008-2014 funcionó el comité local de AIESEC como miembro del comité internacional y sus integrantes fueron seleccionados por la Facultad. Entre los principales logros, se destacan: movilizó estudiantes locales y extranjeros en sus prácticas pre-profesionales en el exterior, generó alianzas con actores de la Región e incrementó la cantidad de miembros entre los estudiantes.

Otro de los entrevistados, que formó parte del primer equipo de trabajo vinculado a AIESEC, describe las motivaciones que llevaron a iniciar el vínculo con esta OSC:

Quando nos enteramos que existía AIESEC nos dimos cuenta que hacían lo mismo que nosotros, pero con una plataforma internacional enorme. Investigamos un poco y nos pusimos en contacto, hicimos contacto con el presidente de AIESEC-Cono Sur en ese momento, y a través de él firmamos un convenio entre la universidad y AIESEC para instalar un comité local. Nosotros nos encargamos del proceso de selección de los estudiantes, que por las características que tenían la mayoría del comité fundador de AIESEC fueron los miembros del equipo de colaboradores internacionales, que ya venían laborando. Y en el 2007, hicimos el primer viaje al congreso en Buenos Aires, donde se aprobó la creación del comité local de AIESEC. (Álvarez, 2019)

Consecuentemente, es interesante abordar la impronta local que tienen el vínculo entre AIESEC y UNICEN, en diferentes aspectos: 1) viene a fortalecer un programa de internacionalización elaborado desde la Facultad de Ciencias Económicas, como es el de desarrollo profesional; 2) la organización se vincula a partir de la iniciativa de los estudiantes que participan del programa, es decir que el vínculo con AIESEC viene de abajo hacia arriba (*bottom up*).

Ahora bien, ¿cómo impacta en el territorio?

De acuerdo con Daniel Herrero:

(...) los chicos venían y hacían prácticas, nosotros teníamos un interés particular que las hicieran en la sociedad civil porque además teníamos un programa de desarrollo profesional, que tenía una línea de trabajo sobre internacionalización y otra sobre prácticas solidarias en organizaciones sociales. Entonces queríamos unir ambas cosas, por eso hacían prácticas en organizaciones sociales. Era la impronta local que le habíamos dado nosotros a AIESEC. (Herrero, 2019)

Además, de acuerdo al testimonio de Álvarez:

Una vez que se organizó el proceso de instalar a AIESCEC en la Facultad, se comenzó a realizar el proceso de reclutamiento y la estrategia de internacionalización local que combinaba lo que ya se venía realizando, con prácticas solidarias de voluntariado en organizaciones sociales asociadas al programa de desarrollo internacional; prácticas en empresas, donde empezamos a desarrollar toda una línea de vinculación con pymes, pero con profesionales que venían de otros lugares; y todo lo que era el proceso para que se vayan nuestros estudiantes con prácticas ya sean voluntarias o profesionales a otros países. (Álvarez, 2019)

De acuerdo al entrevistado: “Hay algunos de esos estudiantes que arrancaron trabajando en otros países, y aún hoy continúan allí porque trabajan *fri ling*, es decir que circulan

por distintos países” (Álvarez, 2019). Según lo que se ha podido confirmar la mitad de los ex presidentes de AIESEC Tandil se encuentran actualmente viviendo en el exterior¹⁵. Esto se vincula con uno de los aspectos negativos de la internacionalización hegemónica, que es la “fuga de cerebros” (...), pero no en una forma tradicional, sino flexible. El concepto utilizado por AIESEC para definir a las personas que alguna vez formaron parte de la organización es *alumni*. Cada país miembro tiene su red nacional que a su vez integra la asociación internacional de *alumni*. Entre las experiencias, el entrevistado menciona la de una alumna que entró en primer año de la facultad, hizo todo el proceso y ahora va a vivir a España. Diorella (2019), por su parte, trae el caso de Luciano que se fue a Hungría a realizar una práctica a una empresa y se quedó a vivir en dicho país.

Interacción con el entorno mediante el vínculo con organizaciones territoriales

AIESEC trabaja en función de proyectos que implican intercambio. Por ejemplo, “Ciudadano Global” está dirigido a personas que buscan ir de intercambio al exterior, “Talentos Globales” apunta a actividades de gestión para aquellos que quieran desarrollarse en distintas áreas de la organización y “Familias Globales”, a quienes quieran hospedar a estudiantes extranjeros. Asimismo, los intercambios entrantes cuentan con dos proyectos, uno que abarca la parte cultural y otro que busca trabajar en la gestión de ONG. Si bien funcionan todo el año, están preparados para visitas de seis semanas, donde los distintos grupos que arriban a la ciudad se van pasando el proyecto (Baigorri, 2015).

En la vinculación social con el entorno local se destacan dos experiencias, muy elegidas por estudiantes internacionales. Una es la de “Granja los Pibes” y otra la del “Banco de Alimentos”. Son experiencias de voluntariado solidario, que permitieron que los estudiantes internacionales conocieran las problemáticas del territorio y el trabajo que se lleva adelante ante los desafíos sociales del país con el objetivo de generar aprendizajes en forma interactiva con actores sociales. La facultad trabajaba con estas organizaciones a partir de prácticas de voluntariado, dependientes del área de desarrollo profesional de la FCE-UNICEN. Luego se empezó a incluir a los estudiantes extranjeros, entre ellos los de AIESEC.

El procedimiento consistió en recibir a los estudiantes y ofrecer las posibilidades de vinculación con el territorio. En el caso de “Granja los Pibes”, el entrevistado mencionó que era un lugar muy elegido, siempre había estudiantes realizando allí sus prácticas. La FCE-UNICEN se encargaba de acompañarlos, diseñar el proceso de inducción, a partir de mostrarles distintos lugares donde podían desarrollar las prácticas y luego decidir.

15. Diorella vive en Canadá, Federico, en Barcelona y Mercedes viaja por América Latina.

El entrevistado sostuvo que:

A partir de ir acumulando experiencias se fue sistematizando el proceso, entonces ya directamente los chicos *vendían* la experiencia de “Granja los Pibes”, así como la del “Banco de Alimentos”. Consecuentemente, eso ya era una oferta, que se subía a la plataforma interna de AIESEC y macheaban con estudiantes de otros lados, que venían a buscar ese tipo de experiencias. Venían a buscarlas por distinto tipo de razones, ya sea desde servicios comunitarios, hasta la experiencia misma de vivir en un espacio así. (Álvarez, 2019)

En cuanto a la modalidad de trabajo, Baigorri explicó que para realizar los intercambios, el comité local necesitaba personal que trabajara de manera local y voluntaria para generar las oportunidades. En este sentido, para quien quisiera participar de la organización podía, o bien sumarse como miembro voluntario del comité local o como candidato al intercambio, los únicos requisitos eran: ser estudiantes universitarios, terciarios o graduados de no más de dos años y tener entre 18 y 30 años. Una vez anotados, si su intención era irse de intercambio, podían participar en dos programas de intercambio distintos, pasantía de voluntariado o práctica en el ámbito profesional de alguna empresa o en el Estado.

Los intercambios en modalidad voluntariado duraban un mes y medio y el estudiante se desarrollaba a través de trabajos en un proyecto social que podía ser de otra ONG o del mismo del Estado. Al ser un voluntariado, a esta persona no se le pagaba, aunque en el 70% de las prácticas se garantiza casa y comida, con el fin de cubrir los gastos básicos.

Generalmente, este tipo de intercambios se clasificaba en ejes temáticos: gestión, en el que el foco de la práctica estaba puesto en profesionalizar ONG o trabajar en el área de marketing; y cultura, vinculados específicamente con organizaciones que tenían chicos a cargo, por lo que se brindaban talleres de arte, pintura, baile, reciclado, etc.

Para las experiencias educativas, previamente se brindaba una preparación pedagógica. En el caso de la práctica profesional, tenía una duración mínima de seis meses, en los cuales la persona se iba a trabajar a una empresa, con un contrato de por medio. Estas prácticas, no solo eran más extensas, sino también más estrictas en términos de criterios de selección. En estos casos, los practicantes recibían un salario acorde al mercado en el que se insertaba, que le alcanzaba para cubrir los costos asociados a la estadía en el exterior.

Reflexiones finales y nuevos puntos de partida

En primera instancia, el trabajo nos permitió identificar prácticas de internacionalización universitaria, que se articulan desde los propios estudiantes en vinculación con la univer-

sidad, quienes buscan contactarse con AIESEC, dado que esta organización les resultaba funcional al fortalecimiento del proyecto de internacionalización en curso.

En segundo lugar, no es menor que el proyecto de internacionalización se realizara desde el espacio de práctica profesional, es decir que se encontrara directamente vinculado con el entorno local. Esto le dio una impronta particular al trabajo de AIESEC, que resultó atractivo para los estudiantes internacionales, ya que les permitió conocer el territorio, interactuar con actores sociales, comprender las problemáticas y desafíos que se plantean en la comunidad de la que la universidad forma parte. Ahora bien, ¿cuál es la percepción de los actores sociales que participaron de la experiencia? ¿En qué medida los enriqueció el paso de estudiantes internacionales por su organización? ¿Se logró generar conocimiento en forma interactiva? ¿Qué experiencia tuvieron los estudiantes que se movilizaron a otros países? ¿Cómo repercutió esto en el aula? ¿Qué países seleccionaron y por qué? ¿Cómo jugó la dimensión de género en las movilidades? Son algunas de las preguntas pendientes a resolver en el desarrollo del proyecto.

En tercer lugar, es importante destacar las características de los vínculos en relación al área de producción de conocimiento, ya que se trata de la Facultad de Ciencias Económicas, consecuentemente cuestiones como: la idea de “marca”; “plan de negocios”, etc. forman parte del lenguaje común de los entrevistados y del proyecto de internacionalización. Sin embargo, el vínculo con organizaciones sociales plantea una orientación innovadora para la FCE y para la universidad en general. Donde el *ciudadano global* que está en el imaginario de los miembros del proyecto, se contrasta con el *ciudadano local*, situado en un territorio particular, con características diferentes, desde las problemáticas, el lenguaje, la cultura, las necesidades, etc., poniendo en jaque el propio concepto que promueve la organización.

Por último, teniendo en cuenta el carácter *no neutral* de la internacionalización de la educación superior, surgen varios interrogantes en relación a prácticas que no cuestionan las relaciones de poder a nivel global, particularmente la idea de ciudadano global en un mundo en los que los estímulos a la producción de conocimiento son asimétricos, la *libertad de elección* o capacidad de agencia de los actores se encuentra condicionada. Se evidencian riesgos, como la fuga de talentos, y surgen cuestionamientos en relación al proyecto de internacionalización que se promueve desde AIESEC, por ejemplo: ¿hacia dónde se orientan los vínculos?, ¿qué lugar tiene la región latinoamericana en la vinculación?

Por último, aparece la necesidad de contemplar políticas públicas que permitan pensar estos procesos y abordarlos en función del bienestar colectivo de nuestros pueblos. Donde las movilidades contribuyan a generar lazos entre estudiantes que serán futuros

profesionales y deberán contemplar la diversidad del mundo, y la particularidad de América Latina en el escenario internacional. En este sentido, la construcción de liderazgos no ha de quedar librada al *laissez faire* del mercado, donde el *ciudadano global* se identifica con el estudiante de clase media, blanco, que habla inglés, y a quien su familia puede apoyar económicamente para realizar una movilidad. Esto solo reproduciría una elite de clase alta o clase media que se moviliza y contribuye a reproducir la idea de *ciudadano global* a su imagen y semejanza, mientras que la mayoría de los estudiantes no tienen acceso a dicha experiencia. Colaboraría a reproducir la lógica de formación de elites que caracterizó a las sociedades latinoamericanas, que crecieron a imagen y semejanza de Europa como máxima aspiración, y despreciaron a la cultura vernácula. En cambio, la incidencia de una política institucional, como es el proyecto de internacionalización de la Facultad de Ciencias Económicas que contrasta la idea de *ciudadano global* con la idea de *ciudadano local*, evidencia la potencialidad de las políticas institucionales mediante la proyección endógena en la orientación del proceso de internacionalización.

Fuentes citadas

Araya, J. y Oregioni M. (2015). *Internacionalización de la universidad en el marco de la integración regional*, RIESAL-UNICEN. Tandil: Grafkart.

Botto, M. (2018). El proceso de internacionalización de la educación superior en Argentina (1995-2015): ¿determinantes exógenos o endógenos? *Desafíos*, 30(1), pp. 215-243.

Cox, R. (1987) *Production, power and world order. Social forces in the making of history*. Columbia University Press.

Daddario M. (2018). Internacionalización de la universidad argentina. La Universidad Nacional de Río Negro como caso de estudio (2007-2015). Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. FCH. UNICEN.

Dagnino, R. (2007). La Universidad y el Desarrollo de América Latina. *Altos de Pesquisa em Educação - Ppge/Me Furb*. 2, (3), pp. 371-382.

Descombe, M. (2003). *The good research guide for small-scale social research projects*. Gran Bretaña: Open University Press.

Durán, M. (2013) Micro-crédito y Cooperación bajo el nuevo paradigma de Desarrollo: El rol de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en una organización del Conurbano Bonaerense (2009-2011). UNICEN.

- Gutiérrez, P. et al. (2015). AIESEC en Colombia: sistematización de la experiencia del colectivo internacional de estudiantes universitarios más grande del mundo. Recuperado de: <<https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/20066>>
- Larrea, M. y Astur, A. (2011). *Políticas de internacionalización de la educación superior y cooperación internacional universitaria*. Buenos Aires: SPU.
- Leal, et al. (2019). Aportes para analizar la internacionalización de la educación superior desde Latinoamérica: un enfoque crítico, reflexivo y decolonial. *Revista Internacional de Educação Superior*, Campinas, SP, v. 5, p. e019036, fev. 2019.
- Lima, M. y Contel, F. (2011). *Internacionalização da educação superior: nações ativas, nações passivas e geopolítica do conhecimento*. São Paulo: Alameda.
- Lima, M. C. y Maranhão, C. (2009). Sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)*, v. 14, n. 3, pp. 583-610.
- Oregoni, M. (2013). Aspectos Político-Institucionales de la Internacionalización de la Universidad Nacional de La Plata. *Revista Argentina de Educación Superior*. Año 5. N° 6. UNTREF.
- Oregoni, M. (2014). *Dinámica de la internacionalización de la Investigación en la Universidad Nacional de La Plata (2005-2012)*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Quilmes.
- Oregoni, M. (2016). *Herramientas de Política y Gestión para la Internacionalización Universitaria. Una mirada latinoamericana*. UNICEN. Tandil: Grafikart, p. 257.
- Oregoni, M. (2017). La internacionalización universitaria desde una perspectiva situada: tensiones y desafíos para la Región Latinoamericana. *Rev. Inter. Educ. Sup.*, 3(1), pp. 114-133.
- Oregoni, M. y Piñero, F. (2017). Las redes como estrategia de internacionalización universitaria en el Mercosur. El caso de la RIESAL (2013-2017). *Integración y Conocimiento*, Vol. 1, N° 6, pp. 114-133.
- Oregoni, M. y Taborga A. (2018). *Dinámicas de Internacionalización Universitaria en América Latina*. RIESAL-UNICEN. Tandil: Grafikar. RIESAL-UNICEN
- Oregoni, M. y López, S. (2018). La UNESCO en la internacionalización de la educación superior y la cooperación internacional en ciencia y tecnología. Las redes como instrumento. *Internacionalización y producción de conocimiento: el aporte de las redes académicas /* Damián Del Valle [et al.]. Ramírez, B. (2016). ¿Internacionalizar? ¿Por qué? ¿Para qué? La Internacionalización de las Universidades en Argentina. Buenos Aires: UNTREF-UNLA-USAM.

- Sautu, R., et al. (2005). *Manual de Metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sebastián, J. (2004). *Cooperación e Internacionalización de la Universidades*. Buenos Aires: Biblos.
- Tangelson, G. (2014). *Desde el Sur. Miradas de la internacionalización*. RUCOB. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLA.
- Vaccarezza, L. (2006). Autonomía Universitaria, Reformas y Transformación Social. En Vessuri, H. (comp.), *Universidad e Integración Científica*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 33-50.
- Vallés, M. (2007). *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Wendt, A. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, V.41, N°3.
- Mayoral, L. & Álvarez, S. (2014). La IAH como respuesta al reto de la globalización: el caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNICEN. *Revista Técnica Administrativa*. Ed. Ciencia y Técnica Administrativa. Recuperado de: <<http://www.cyta.com.ar/ta1302/v13n2a2.htm>>

Páginas institucionales

www.aiesec.org

Entrevistas

- Daniel Herrero. Secretario de Extensión de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Fecha: 20-09-2019.
- Sebastián Álvarez. Impulsor de AIESEC desde la Facultad de Ciencias Económicas UNICEN. Fecha: 20-09-2019.
- Bernardo Baigorri (2014, 9 de marzo) Entrevista realizada por el Diario *El Eco de Tandil*. Recuperado de: <<https://www.eleco.com.ar/interes-general/con-el-objetivo-del-pleno-desarrollo-del-potencial-humano-aiesec-realiza-distintos-intercambios-estudiantiles/>>
- Pugliese, Diorella. Presidente de AIESEC Tandil en 2009. Egresada de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN. Fecha: 25-10-2019.

ÍNDICE

PREFACIO

Por Mateo Niro y Lucía Aguerre 7

PALABRAS PRELIMINARES

Por Alejandro Santa 11

1. *Por Gustavo Blutman* 17

2. *Por Adriana Rofman* 21

3. *Por Vilma Paura* 27

4. *Por Silvia Fernández Soto* 31

NOTA

M. N. y L. A. 35

SECCIÓN 1

ENFOQUE TERRITORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ABORDAJES SOCIALES,
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO 39

COMEDORES COMUNITARIOS EN LA EMERGENCIA HÍDRICA. EXPERIENCIAS
TERRITORIALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ALIMENTACIÓN EN BARRIOS DE LA
CIUDAD DE LA PLATA EN ABRIL DEL 2013
Luis Hernán Santarsiero 41

ESTRATEGIAS DE ABORDAJE TERRITORIAL. UN APOORTE INTEGRAL Y
COMUNITARIO SOBRE LOS CONSUMOS PROBLEMÁTICOS EN EL MARCO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESTATALES
Mariana Carroli 49

BUENAS PRÁCTICAS EN LA RELACIÓN DE MUNICIPIOS CON ACTORES
LOCALES EN EL AMBA. SU IMPACTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL
Hugo Cormick, Lucas Rago, Agustín Tupac Cifré Puig y Santiago Santillán 61

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN ESPACIAL DE LOS PLANES DE DESARROLLO
IMPLEMENTADOS DESDE LA RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA

Damián Ariel Giammarino 79

POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A PROMOVER LA PRÁCTICA DE LA
ACTIVIDAD FÍSICA DE LOS ADULTOS MAYORES. EL CASO DEL PARTIDO DE
AVELLANEDA ENTRE 2015-2018

Gladys Renzi, Mariana Vanyay y Cecilia Almada 93

SECCIÓN 2

CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL 111

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESO EN
ARGENTINA EN LA ÚLTIMA DÉCADA: EL CASO DEL PROGRAMA “INGRESO
SOCIAL CON TRABAJO”

Máxima Guglielmelli 113

JUBILACIÓN, DERECHOS Y GÉNERO. UNA AGENDA RECIENTEMENTE
ENTRELAZADA QUE INTERPELA A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Lucía Corsiglia Mura 129

UN VIAJE HACIA LA (AUTO)CONSTRUCCIÓN. ANÁLISIS DEL PROGRAMA
SOCIAL “ELLAS HACEN” (LA PLATA, 2013-2018)

Pilar Álvarez 145

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD Y EL ROL DEL CONOCIMIENTO EN SU
DISEÑO. EL CASO DEL PROGRAMA REMEDIAR (2002-2010)

Patricia Domench 171

LA MIRADA ESTATAL SOBRE LAS JUVENTUDES EN ARGENTINA (2014-2015).
EL CASO DEL PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES DE ARGENTINA
(PROG.R.ES.AR.)

Micaela Zangara 185

VIOLENCIA EN LA ESCUELA: METÁFORAS EN EL DISCURSO DE LOS ESTUDIANTES <i>Florencia Baez Damiano</i>	195
---	-----

SECCIÓN 3

INTEGRACIÓN Y EQUIDAD SOCIAL EN CONTEXTOS DE ENCIERRO	211
---	-----

LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL PSICOSOCIAL Y LA INVESTIGACIÓN. UNA ARTICULACIÓN POSIBLE EN CONTEXTOS DE ENCIERRO <i>María Gabriela Córdoba</i>	213
--	-----

REPARÁS O REPETÍS. ANÁLISIS DEL PROGRAMA “JUSTICIA RESTAURATIVA” EN CONTEXTOS DE ENCIERRO <i>Andrés López, María Laura Pagani, Valeria Pau y María Rodríguez Melluso</i>	229
---	-----

¿CÓMO DESMANICOMIALIZAR SIN SEGREGAR? PROYECTO DE INVESTIGACIÓN ACERCA DE LOS OBSTÁCULOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS HISTORIAS DE VIDA DE USUARIOS DEL HOSPITAL “DR. A. KORN” <i>Julietta De Battista</i>	243
--	-----

SECCIÓN 4

SABERES DESDE Y SOBRE EL ESTADO. CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA	263
---	-----

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ARGENTINA. UN ESTUDIO DE LOS AVANCES EN MATERIA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2003-2018) <i>Nelson Dionel Cardozo</i>	265
--	-----

LA COMUNICACIÓN COMO HERRAMIENTA Y LA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LA FISCALÍA DE ESTADO BONAERENSE <i>Mariana Carrazzoni, Juan Andrés Amor y Matías Gonzalo Arrieta</i>	283
---	-----

LOS DESAFÍOS DE LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN
LOS ORGANISMOS PÚBLICOS. LA EXPERIENCIA DE LA FISCALÍA DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 295
María Eray Arce, María Agustina Cacault y María Belén Vázquez

MODELO DE ABORDAJE INTEGRAL Y COMUNITARIO A LOS CONSUMOS
PROBLEMÁTICOS 307
Florencia Tufrò

SOBRE ENCUESTAS TELEFÓNICAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS BASADAS
EN LA EVIDENCIA (PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2019) 317
Juliana Díaz y Mariana Specogna

SECCIÓN 5

UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD. ESTRATEGIAS DE VINCULACIÓN 333

PRÁCTICAS Y CONCEPTOS PARA REPENSAR LA COMUNICACIÓN
DE LA CIENCIA EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA CIENTÍFICA 335
Cecilia Mazzaro

VINCULANDO CONOCIMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA UNIVERSIDAD:
EL CASO DEL OBSERVATORIO DEL CONURBANO BONAERENSE 349
Santiago Fernández Ceci, Emanuel López Méndez y Daniela Di Natale

POLÍTICAS DE INTERNACIONALIZACIÓN UNIVERSITARIA Y SU VÍNCULO CON
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL. EL CASO DE AIESEC-UNICEN
2007-2014 365
María Soledad Oregioni y María Sol Duran

