año 1 #0 VERANO 2014

REVISTA DE

POLITICAS SOCIALES

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

Año 1 Número 0. Verano 2014

ISSN: 2347-1212

Director
Mariano Fontela

Consejo de Redacción:
Marta P. Jorge
María C. Belziti
Lucía Romero
Nancy B. Mateos
Roberto C. Marafioti
Oscar J. Grillo
Ana M. Gómez

UNM Editora
Presidente del Comité Edirorial: Adriana Sánchez

Comite Editorial:
Manuel Gómez
Roberto C. Marafioti
Silvio Santantonio
Marcelo Monzón
Armando Minguzzi

Staff Editorial
Alejo Cordara
Laura Palomino
Daniela Ramos Espinosa
Sonia Ortega Vera

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

Revista de Políticas Sociales
Centro de Estudios de Políticas Sociales
Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Moreno
Av. Bme Mitre N° 1891, Moreno (B17744OH)
Email: rps@unm.edu.ar
Teléfonos: Líneas rotativas
(54 237) 466-7186-4365-1529-4530
(54 237) 462-8629
(54 237) 460-1309

Sumario

Presentación 9
Marta P. Jorge

Sobre la pobreza persistente, su caracterización y abordaje 13
Adriana Clemente

Territorio y política social: un mejor Estado para un nuevo escenario 21
Ana Gómez

Pobreza, economía política y políticas públicas 29
Alejandro Barrios
Pablo Tavilla

Pobreza persistente: trayectorias (educativas) y mediaciones (comunitarias) 39
Costanza Cacciutto
Natalia Boucht
Javier Bráncoli

Redes de Protección Social las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo 49
Gabriela Agosto Riera

Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (I) 55
Oscar Grillo

Análisis y evaluación del proceso de implementación y primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo 61
Universidad Nacional de Moreno

Los ciudadanos re-ciudadanizados. Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo 69
Máxima Guglialmelli

Surgimiento y consolidación de los comedores comunitarios en el AMBA
Martín Ierullo 77

Entrevista

Las democracias de transformación y las políticas sociales del posneoliberalismo 87

Debates

Integración o inclusión social
Mariano Fontela 93

Desafíos para los profesionales
Ginés González García 103

Breves reflexiones sobre los desafíos de sostener una escuela alternativa
Gabriela Fernanda Scarfó 111

La descolonización cultural: Harvard no nos sirve
Ana Jaramillo 119

Desafío didáctico para un nuevo tiempo
María Alejandra D'Andrea 123

Aproximaciones entre la ciencia, las tecnologías y la política
Carlos Lagorio 127

Informe

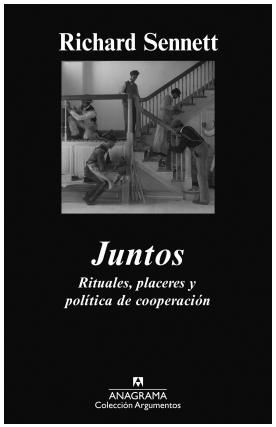
La población de Moreno según el Censo 2010 137

Aportes

El bicentenario de la Asamblea del año XIII
Marisa D'Aquino 147

Reseñas bibliográficas

La cooperación en detalle
Mariano Fontela 151



Richard Sennett
"Juntos Rituales, placeres y política de cooperación", Barcelona, Anagrama, 2012, 432 páginas.

Lo mejor de la ciencia política
Mariano Fontela 155

Andrés Malamud y Miguel De Luca
"La política en tiempos de los Kirchner", Buenos Aires, Eudeba, 2011, 336 páginas.

Revista de Políticas Sociales

Presentación

Marta P. Jorge

Directora General
del Departamento de
Humanidades y Ciencias
Sociales, UNM

La Universidad Nacional de Moreno (UNM) llegó para quedarse. Solamente tres años de vida han sido suficientes para iniciar ocho carreras de grado y dos ciclos de licenciatura, con casi 4.000 estudiantes incorporados al sistema universitario y 300 docentes e investigadores, lo que además requirió ejecutar una inversión edilicia de más de 1.800 metros cuadrados.

La UNM se propone ser un factor de desarrollo en el municipio y en la región, y a la vez un espacio de pensamiento sobre el futuro del país y de la región, articulando con el sistema universitario nacional. Nueve de cada diez estudiantes matriculados en la UNM son la primera generación de sus familias en llegar a una institución de educación superior. Esto llevó a luchar por la creación de una nueva universidad, con el objetivo de facilitar no solo el progreso personal de los profesionales que egresen de sus aulas, sino también que asuman el mandato de ser agentes del desarrollo humano en sus propias comunidades. No queremos reproducir modelos de realización individual. De nuestros futuros graduados pretendemos que se propongan ser parte activa en la transformación de las comunidades que elijan para vivir.

Fue ese el criterio que llevó a que en el Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNM se crearan dos licenciaturas, en Trabajo Social y en Comunicación Social, donde los primeros alumnos ya están cursando el tercer año, y dos ciclos de licenciatura, en Educación Secundaria y en Educación Inicial. Nuestro propósito es "fortalecer las capacidades sociales para la definición de problemas, para la interpretación de la realidad social y su transformación, a partir del compromiso tanto con la equidad social y el respeto por la diversidad cultural, como con la excelencia académica, apelando a un acercamiento transdisciplinario al Editorial". El Departamento adhiere a un modelo de universidad que apuesta por el diálogo y la construcción colectiva, y manifiesta una mirada renovadora sobre las políticas educativas, evitando el elitismo que naturaliza y reproduce la exclusión.

En ese marco, esta revista pretende intervenir en el campo de las políticas sociales consideradas en sentido amplio, incluyendo normas, prácticas redistributivas, programas específicos y provisión de bienes y servicios continuos por parte de cualquiera de los niveles del Estado, que tengan como objetivo garantizar derechos sociales o promover un ideal de justicia social. El campo de interés que se asume abarca orientaciones, propuestas y experiencias referidas tanto al Estado como a movimientos sociales, organizaciones comunitarias, sindicatos o instituciones religiosas, así como a distintas formas de afirmación de valores e identidades, o de transformación de correlaciones de poder entre actores sociales no estatales. Asimismo, se publicarán informes de investigación social o sobre indicadores sociales regionales, y comentarios críticos de libros recientes. A pedido de los representantes estudiantiles, en los siguientes números también se incorporarán aportes de los estudiantes avanzados de las distintas carreras del Departamento.

Entre otros temas, este primer número contiene artículos referidos a las políticas sociales orientadas a la pobreza. Con ellos se busca promover un debate sobre la situación de aquellos hogares que han continuado en situación de pobreza en la última década, a pesar de la recuperación económica, el aumento del gasto social, la ampliación de derechos y la reformulación de las políticas sociales. En particular, los trabajos aquí publicados aportan análisis y propuestas acerca de las oportunidades para una mejor articulación entre políticas sociales sectoriales, entre los distintos niveles del Estado, y entre éste y los actores sociales no estatales.

Nuestro objetivo al editar esta revista no se encuentra logrado al haberla publicado. Al contrario, consideramos que la verdadera utilidad de una publicación de este tipo es servir de insumo en el debate público para que las políticas públicas impulsen una comunidad más justa.

Tema central

Sobre la pobreza persistente, su caracterización y abordaje

Adriana Clemente

Vicedecana
de la Facultad de
Ciencias Sociales, UBA

En este artículo nos preguntamos por la reconfiguración de la pobreza y principalmente de la indigencia a partir de los cambios de paradigma que atravesaron en la última década a las políticas sociales y económicas destinadas a su reducción[1]. De manera particular, nos interesa abordar una problemática poco explorada desde el punto de vista cualitativo como es la pobreza crónica o persistente, cuya caracterización queda subsumida dentro del universo más amplio que la contiene desde el punto de vista estadístico, que es de pobreza e indigencia, y cuya problematización se presenta como un imperativo al momento de evaluar y profundizar el resultado de las inversiones en materia de infraestructura y del aumento de las transferencias directas e indirectas para la desmercantilización parcial de los ingresos de los sectores más pobres. En el caso argentino, la pérdida del modelo de integración organizado en torno al pleno empleo y un rol subsidiario del Estado, cuando el Estado neoliberal dejó que sea el mercado el que moldeara la organización familiar, sometió a la familia a un devenir entre lo público y lo privado que para los sectores de menos recursos es un pasaje a la incertidumbre (Castel, 2003). Para los pobres, "la solución familiar" es sinónimo de reproducción de las condiciones de pobreza, ya que el mercado de trabajo no se muestra receptivo con su oferta de trabajo.

Para el abordaje del tema propuesto, el documento se organiza en tres partes: una referida a la reconfiguración de la pobreza en la región; la segunda parte presenta diferentes acepciones sobre la noción de pobreza desde la perspectiva de las políticas sociales; y finalmente se aborda el fenómeno de pobreza crónica o persistente, caracterizando, de manera preliminar, un conjunto de dimensiones implicadas en el diagnóstico de esta problemática en vistas al diseño de políticas sociales que aborden el problema.

1. Este artículo se nutre de los resultados producidos por el proyecto interdisciplinario "Familiarización del enfoque de bienestar, últimas redes y reconfiguración de la pobreza y la indigencia en medios urbanos. Compresión y medición de la pobreza extrema". Directores: Adriana Clemente y Alejandro Roffman. UBACyT MS 04 (2010-2012)

Sobre el abordaje de la pobreza en tiempos de cambio

El modelo familiarista (Sen, 2000) se extendió en toda la región como parte del sistema de las reformas del Estado entre la década del 80 y el 90, aun con independencia de los niveles de desarrollo previo (social y económico) de cada uno de los países en que se implementaron. Se trata de un enfoque de política social que restringe la función del Estado Social y desplaza a la familia (cualquiera sea su condición) la responsabilidad principal del bienestar del grupo.

Se constituye en un enfoque que contribuye a la descolectivización (Castel, 2003) de la sociedad y limita las intenciones redistributivas que pueden tener algunas políticas novedosas, como es el caso de los programas de ingreso, que si bien se aplican en toda la región, tienen según el país resultados redistributivos muy diferentes.

En materia social se destaca la generalización de los denominados programas de ingreso para familias pobres. Dentro del campo de las políticas sociales hay acuerdo acerca de que la transferencia directa de dinero a los hogares pobres representó un avance conceptual en materia de política social, ya que desmercantiliza (en parte) el ingreso de las familias con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo. Ahora bien, nuestra hipótesis es que, en la medida en que estos programas actúen, el umbral de la subsistencia reproduce la matriz de las políticas residuales que los precedieron[2].

2. El modelo residual se contrapone con el incremental. La diferencia radica tanto en la calidad como

El modelo liberal, si bien actuó bajo los mismos postulados y estrategias en casi todos los países de América Latina, tuvo diferentes impactos según el comportamiento de algunas variables políticas y económicas, entre las que se destacan: los estadios de los sistemas de bienestar en cada país al momento de las reformas, la organización del Estado (federal o unitaria), el tamaño de las economías y la organización de los actores políticos y sociales implicados en los sectores reformados (Clemente, 2008).

El modelo neoliberal no solo aumentó la pobreza en la región, sino también la complejizó por efecto de la combinación de la pobreza por ingresos con otros problemas, tales como la estratificación de servicios esenciales y el aumento de las desigualdades sociales[3].

A su vez, y aunque resulte contradictorio, se debe observar que en los países más pobres en el mismo periodo se impulsaron estándares comunes en torno a algunos indicadores sociales, como fue el caso de las tasas de alfabetización y mortalidad infantil, donde se pueden constatar progresos a pesar del aumento de la pobreza por falta de ingresos. Efectivamente, estos países accedieron a recursos financieros por medio de políticas de endeudamiento y privatización extendidas en toda la región. Estos recursos extras, aunque insuficientes en algunos países, permitieron un aumento del gasto social en sectores claves (salud, saneamiento y educación básica) caracterizados por su deficiente oferta[4]. Es en este sentido que no se puede hacer una única lectura de cómo, a pesar de los guarismos que dejaron las reformas, en el campo de las políticas sociales el modelo aún se mantiene vigente. En materia económica también se debe observar que, si bien algunos colectivos de clase media pasaron a nutrir la categoría de "nuevos pobres", para otros sectores este periodo significó un aparente ascenso social centrado en el consumo y la bancarización.

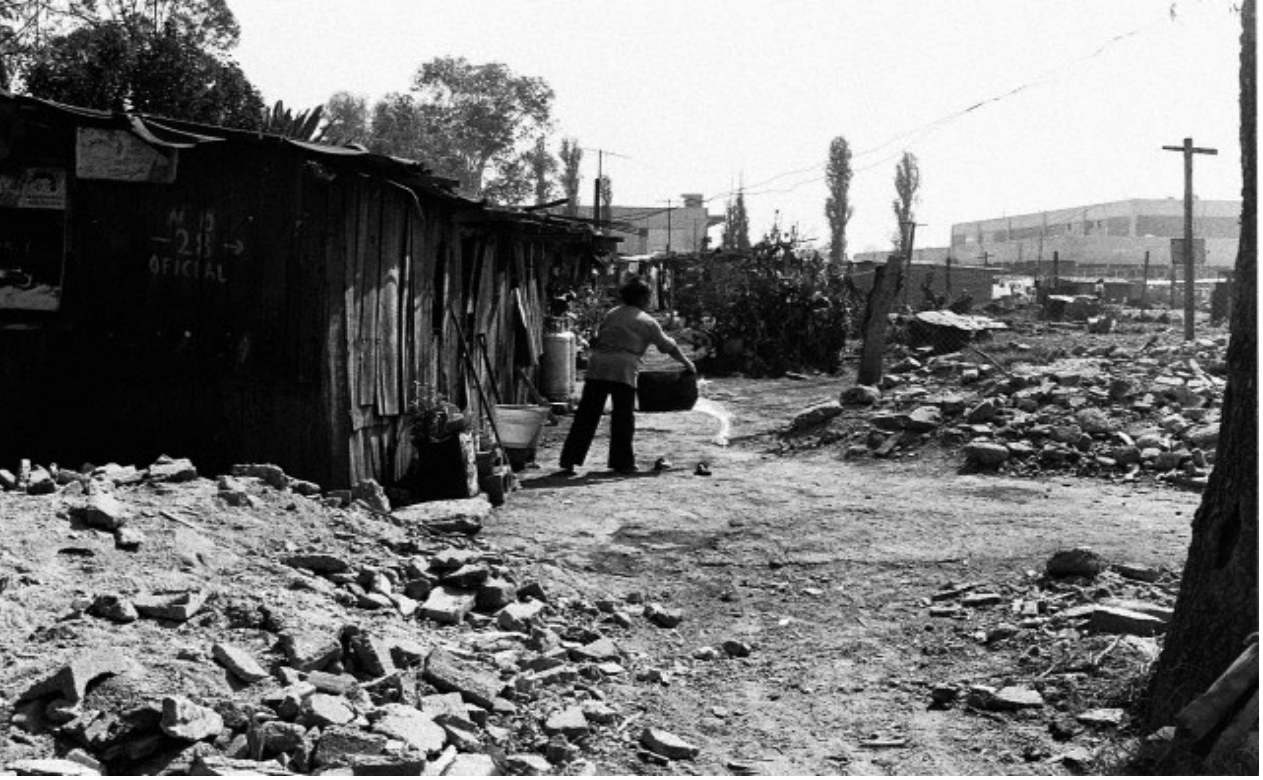
En clave contemporánea y en una coyuntura de crecimiento sostenido del gasto público social en la mayoría de los países, se observa que una misma estrategia produce diferentes resultados. Es el caso de las transferencias directas a los hogares pobres. Los llamados programas de ingreso se han expandido en toda la región, aunque con impactos muy diferentes según el enfoque que le imprime cada gobierno. Por ejemplo, comparando entre Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia y México es posible observar cómo en el caso del Bolsa Familia (Brasil) y la Asignación Universal por Hijo (Argentina), estos programas actúan eficazmente en la reducción de la pobreza y la indigencia, y esto se explica por dos cuestiones: por el monto promedio de la transferencia anual por hogar, que para 2012 significó 628 dólares en Brasil y 852 dólares en Argentina, y por la cobertura no sólo de los hogares indigentes, sino también de los pobres en general o de trabajadores precarizados, como es el caso de Argentina. Estos programas, cuando se combinan con otros instrumentos clásicos, como es la generación de empleo y la ampliación del sistema de seguridad social, logran no sólo bajar la pobreza, sino como demuestra el caso argentino (2003-2010), permiten actuar favorablemente en la reducción de las desigualdades.

En relación a los párrafos precedentes y atendiendo a la incidencia que aún, a pesar del crecimiento económico, tienen la pobreza y –en menor medida por efecto de los programas de subsidio– la indigencia, es que se abordan aspectos conceptuales referidos al problema y su consecuente abordaje.

en la incapacidad de las políticas residuales para superar los problemas sobre los que intervienen. Otra particularidad es que los recursos administrados con esta lógica, aunque básicos e insuficientes, no son cuestionados por el resto de la sociedad, que acepta la "ayuda social" por tratarse de atender necesidades básicas (alimentos, abrigo y educación). Se distingue por su efecto reproductor.

3. No hay duda de que para algunos países con mayor desarrollo relativo en sus sistemas de bienestar, como es el caso de Argentina, las reformas significaron un retroceso. Mientras que para otros las mismas reformas supusieron un avance en materia de derechos de la mujer (Bolivia), cobertura de enseñanza primaria y secundaria (México), erradicación del analfabetismo y ampliación del sistema previsional (Brasil).

4. Por ejemplo, en el caso de Bolivia el aumento del gasto en educación primaria será la clave de la mejora de la tasa de alfabetización, así como en el caso de Brasil la descentralización del 18% del gasto social del gobierno central a los municipios será la clave de las mejoras en los indicadores de mortalidad infantil.



Dentro de la lógica capitalista la pobreza se puede interpretar como una externalidad propia e inevitable del modelo de mercado, o como una condición de padecimiento adjudicable a las limitaciones de los sujetos para desempeñarse en el mercado. En el marco de este trabajo adoptamos como definición que la pobreza es un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo y pocos mecanismos de integración social (Altimir, 1979).

La perspectiva de Simmel que rescata y amplía Paugam (2007) es que los pobres son una categoría social que no componen quienes sufren las carencias y privaciones específicas, sino los que reciben auxilio o deberían recibirlo según las normas sociales. En tal sentido, el fenómeno no es la pobreza ni los pobres, sino las formas institucionales que se adoptan en una sociedad determinada y en un momento concreto de su historia. Desde esta perspectiva, la medición del fenómeno debería captar su carácter multidimensional, dinámico y evolutivo. Para Glennester (2007), la pobreza crónica debe ser analizada a partir de distintas variables que permitan desentrañar sus condicionantes y causas, así como sus mecanismos de reproducción. En tal sentido, las variables que considera no sólo se vinculan con la dimensión de los ingresos, sino que considera también la interacción de otros aspectos, tales como los que se producen entre las redes informales, las organizaciones locales y las familias.

La recuperación de los hogares pobres afectados a lo largo del tiempo por múltiples déficit es lenta, compleja y desigual. Ante una mejora en los ingresos, la primera recuperación es la del consumo básico (alimentos, indumentaria), pero el resto de mejoras que hacen a la calidad de vida –tales como el acceso a la vivienda, el aumento del nivel educativo y la calificación laboral– suponen una suma de intervenciones sociales reparatorias y la capacidad de sedimentar progresos, hasta que se logra cambiar la tendencia de los indicadores más negativos. En tal sentido, cuando el Estado no interviene o lo hace de manera discontinua o residual, algunos de los daños resultantes de los estadios prolongados de privación se tornan irreparables y las familias quedan atrapadas en esa situación de manera crónica.

Es posible acordar que la problematización de la pobreza en general y particularmente de la pobreza crónica o persistente requiere despejar los alcances del concepto en relación al contexto social y político donde se define esa condición. Siguiendo a Paugam, esta definición está sujeta a la propia condición de asistido que establezca la sociedad, de ahí la importancia de clarificar su determinación y el conjunto de fenómenos asociados en vistas a evitar la tentación de reducir el tema a las dificultades de medición integral que tiene este tipo de pobreza. La condición de pobreza que definimos como persistente remite a una situación cuya complejidad influye en su detección dentro de un universo mayor en el que se inscribe este fenómeno, que es el de la pobreza y la indigencia.

Con relación a los resultados de este trabajo y los antecedentes señalados, definimos como pobreza persistente a una condición de privación generalizada y extendida en el tiempo, donde –a partir de la privación económica– se combina críticamente un conjunto de otras dimensiones del hogar y su entorno cuyos indicadores deficitarios comprometen al ciclo de la reproducción del grupo familiar o conviviente.

Esta condición se define según los estándares que la sociedad establece como umbral para la asistencia por necesidades urgentes. Su particularidad es que las privaciones (más urgentes) tienden a mantenerse en el tiempo y comprometen a más de una generación de un mismo grupo familiar, aun a pesar de cambios favorables en su contexto social y económico, lo que motiva que el abordaje deba ser multidimensional. (Clemente, 2012)

Desde el punto de vista estadístico, la pobreza persistente habitualmente queda comprendida dentro del universo de la indigencia, lo que se traduce en una suerte de homogeneización y consecuente invisibilización de la complejidad que supone la superación de esta situación que particularmente afecta a hogares con jefatura femenina y dentro de ellos a los niños, jóvenes y adultos mayores por las condiciones de vulnerabilidad propias de su condición etaria.

La caracterización del fenómeno

La complejidad es un componente constitutivo de esta problemática que por su naturaleza combina múltiples éficit tanto estructurales como coyunturales. Por la urgencia que impone la sobrevivencia, las cuestiones estructurales quedan postergadas, o cuando se solucionan alcanzan bajo impacto en relación al conjunto de carencias ya instaladas. Por ejemplo, en el caso de los programas compensatorios que intervienen fuertemente en un aspecto principal de la vida de la familia a la espera de un impacto generalizado en otros indicadores, cuando la situación es de pobreza crónica este ansiado efecto dominó no se produce de la manera esperada[5].

Al momento de detectar el fenómeno para su caracterización, es posible afirmar a modo de hipótesis que se combinan diferentes dimensiones. Unas que podemos llamar transversales por su influencia en el común de los casos y otras que si bien son comunes refieren a distintos aspectos de la vida cotidiana (el hogar, los vínculos, la obtención de recursos), y en tal sentido pueden adquirir diferente peso según se combinen o no con las primeras. Los elementos transversales que proponemos considerar son la trayectoria del hogar y la capacidad de adaptación a las condiciones de privación en las que se desarrolla la vida cotidiana. La trayectoria del hogar refiere a cómo se estructura en el seno del hogar la pobreza en el tiempo, especialmente en su faz más crítica que es la situación de indigencia (medida por ingresos). Esta dimensión explora las experiencias (sucesos y episodios) que en la historia de vida de los miembros del grupo conviviente constituyen "hitos" que en el tiempo se pueden haber combinado, causando padecimientos en dos o más planos de la vida cotidiana (alimentación, vivienda, salud, etcétera) en una o más generaciones afectadas por esas necesidades.

Otro aspecto es cómo se ejerce la adaptación a las condiciones "críticas" en las que trascurre el ciclo de vida de los hogares. La pobreza, como situación sostenida en el tiempo, conlleva el desarrollo por parte de quienes la padecen de altos niveles de adaptación a las condiciones críticas en las que se desarrolla el ciclo de la familia, motivando un conjunto de prácticas que se conceptualizan como estrategias con independencia de su efecto reproductor (Clemente, 1996[6]). En este sentido, la definición de las necesidades se vuelve aún más subjetiva y será la institución de la política social (asistencial) la que determine qué es urgente o necesario según las prioridades del sector en cuestión.

En tal sentido, las líneas programáticas que tengan por objetivo intervenir en hogares que padecen pobreza crónica o persistente deberían prever insumos en torno a por lo menos tres dimensiones implicadas en el desenvolvimiento diario de los miembros del hogar y su reproducción, que son: las condiciones ambientales del hogar y su entorno, la dinámica de los vínculos intrafamiliares y las características y el resultado de las prácticas de aprovisionamiento. Como ya se expresó y según se observa de manera preliminar, estas dimensiones se combinan con las que se describen más arriba como transversales, haciendo de cada hogar una situación particular[7].

5. Es el caso de los programas de mejoramiento habitacional, provisión de agua potable y subsidios para escolaridad, entre otros.

6. Las estrategias de adaptación al riesgo son aquellas prácticas que a pesar de sus deficientes resultados las familias pobres ejercitan según las disponibilidades de su entorno familiar y comunitario. La adaptación puede ser proactiva o pasiva, según se proponga o no modificar las condiciones de adversidad. Esta conceptualización propone desmitificar el valor positivo (de resistencia) atribuido a las estrategias de vida en la bibliografía clásica sobre el tema. (Clemente, 1996)

7. La investigación en la que sustentan estas observaciones desarrolla su trabajo de campo en barrios

Las condiciones ambientales refieren tanto al hogar (puertas adentro) como a su entorno inmediato. Desde una perspectiva de abordaje territorial, el hábitat doméstico y su entorno comunitario –por razones de hacinamiento y precariedad– tiende a colectivizar los problemas (accesos, servicios, etcétera), y los límites entre la vivienda y su entorno suelen constituir una trama económica y social en continuo, especialmente si la familia tiene una situación reconocida por sus pares (también pobres) como crítica. Estos hogares dependen más que otros de su entorno, en consecuencia la falta de recursos (equipamientos y servicios) de los lugares donde habitan aumenta la pobreza que ya padecen los miembros del hogar[8]. Hacia adentro se trata de hogares muy precarizados en cuanto a sus condiciones de habitabilidad (mantenimiento de techos, provisión de agua potable, hacinamiento, etcétera), no cuentan con mobiliario básico (mesa, sillas, camas), ni equipamientos mínimos que sí tienen sus vecinos menos pobres, tales como heladera, cocina, sanitarios, etcétera. El aislamiento geográfico o social, la tugurización, la estigmatización social, la falta de organización y de representación frente al Estado, la falta de infraestructura social, son factores que actúan profundizando o cristalizando la situación de estas familias.

El aspecto vincular refiere al conjunto de interacciones de proximidad (sanguíneos o no) que se articulan principalmente dentro del hogar para su reproducción[9]. En este punto la regularidad de los hogares que padecen pobreza persistente parece ser la inestabilidad en las relaciones vinculares (Ariza y Oliveira, 2008), el atravesamiento de diferentes formas de violencia y el desmembramiento del grupo familiar por efecto de migraciones o judicialización de algún miembro del hogar. También es frecuente que se consignen problemas de salud crónicos y alguna discapacidad en alguno de los miembros. Estos elementos son, entre otros factores, los que contribuyen a que la conformación de los hogares se determine más por las posibilidades de resolver necesidades de abastecimiento que por la consanguinidad de los miembros. Los vínculos (extra muros) también se materializan en relaciones que pueden ser de cooperación o de abuso. Las cooperativas favorecen que la familia en situación de extrema pobreza se integre a su comunidad y se beneficie con el apoyo de redes (formales e informales) de ayuda y cuidado. Las relaciones de abuso refieren a redes que se organizan en torno a prácticas de riesgo (delitos, adicciones, etcétera) o prácticasabusivas y violentas (desalojos compulsivos, extorsiones, etcétera). En definitiva, la evidencia demuestra que las familias en situación de pobreza persistente están más expuestas que otras a sufrir diferentes tipos de violencias (domésticas, comunitarias y represivas). Para los pobres, las inseguridades se suman y combinan de manera geométrica. Por definición, se trata de una población altamente mediada por otras instancias, principalmente organizaciones y referentes comunitarios, maestros y profesionales. Estos últimos en lógica sectorial. En definitiva, la relación de estas familias con las instituciones de la política social, con excepción de la escuela primaria, parece ser ocasional y –según los testimonios– con resultados fortuitos.

Las prácticas de aprovisionamiento refieren a los desempeños que los

seleccionados por sus características diferenciables a los fines de su posterior comparación. Las variables para seleccionar los casos fueron: grado de urbanización, localización en relación a centros comerciales, equipamiento social y accesibilidad por causas de conflictividad barrial.

8. Por la dimensión territorial de la pobreza, los habitantes de los barrios marginales se vuelven el principal foco de atención y son vistos como un sector que contribuye desproporcionadamente a los problemas de la sociedad. En los barrios pobres se "atrinchera la miseria y se depositan todos los males urbanos". (Young, 2002)

9. La conformación de los hogares que padecen este tipo de pobreza presentan ciertas regularidades en su conformación: familias monoparentales con jefatura femenina, hogares sin núcleo, que son aquellos donde no existe un núcleo conyugal o una relación padre-madre-hijo-hija, aunque puede haber otras relaciones de parentesco. Por su parte, las familias extendidas ocultan otros núcleos familiares secundarios, hijos que no logran constituir su propia familia y en especial madres adolescentes. (Arriaga, 2009)

miembros del grupo conviviente realizan para asegurar la subsistencia. Esta denominación pretende ampliar las categorías que tradicionalmente exploran la condición socioeconómica del hogar, como son ocupación, ingresos y nivel educativo, y así indagar las múltiples maneras de obtener lo que se necesita para vivir. Para el grupo afectado por lo que definimos como pobreza persistente se hace más compleja la composición de los ingresos, por la inestabilidad y la vaga definición que puede tener la inserción en el mercado de trabajo, tanto de los miembros adultos, como de jóvenes y niños. También interesan tanto las fuentes como el flujo de los ingresos, así como la incidencia del subsidio dentro de la economía familiar y el acceso a formas de ahorro y crédito informales (bingos, círculos de ahorro de confianza, etcétera). La habilidad para desempeñarse en el mundo del trabajo (formal e informal), aún con independencia de la escolaridad de los miembros adultos, serán aspectos a considerar al momento del diagnóstico.

Las dimensiones preliminarmente descritas deben ser valoradas a partir de las particularidades que presentan en cada contexto y cada trayectoria familiar y comunitaria. Se trata de reconocer las situaciones en su contexto y evitar generalizaciones sobre este universo complejo y poco explorado en más de dos décadas de crisis y altos índices de pobreza e indigencia.

Sobre la institucionalización del abordaje

La complejidad de las dimensiones que convergen en torno a este tema supone respuestas en la misma clave. Resulta por lo menos ambicioso suponer que la reversión de esta problemática pueda darse sólo por la vía de recomponer un ingreso básico, o de obtener ayuda social de diferente índole por demandas que se ofrecen de modo temporal y coyuntural, que en la realidad se reproducen de manera permanente. De modo preliminar se establecen algunos de los aspectos que se ven interpelados en torno a la problemática y su abordaje.

Inicialmente apelamos a la reprofesionalización de la intervención social que producen las instituciones de la política social, especialmente en su dimensión más territorializada (escuelas, centros de salud, oficinas municipales, etcétera). Este requerimiento se apoya en la complejidad y la difícil resolución de los acompañamientos que se deben propiciar para cambiar la tendencia reproductora que por naturaleza tienen las necesidades sociales.

El abordaje interdisciplinario de la pobreza, principalmente urbana, es un recurso indispensable para conjurar la tentación reduccionista que ofrece la lógica globalizada para el análisis y el abordaje de las problemáticas complejas y contextualmente situadas. Sin embargo, si bien hay consenso (académico y político) en la importancia del abordaje interdisciplinario, se presentan muchas dificultades para materializar y compatibilizar las diferentes matrices tanto disciplinares, como principalmente institucionales, en parte atribuible a la lógica sectorial que organiza las políticas públicas.

Otro aspecto es la adecuación de la oferta en vistas a propiciar la accesibilidad de estas familias a las prestaciones asistenciales de manera oportuna. Hay consenso en que tanto la definición de las necesidades sociales, como de la pobreza, son el resultado de construcciones sociales históricamente situadas. A su vez, las políticas sociales por definición deben guardar requisitos de cobertura, calidad y accesibilidad para toda la población (potencial o efectivamente) demandante. En ese sentido se explica la estandarización de las respuestas que brinda el Estado. Sin embargo, cada contexto (social, económico y cultural) influye en los resultados que una misma política pueda alcanzar, de ahí la necesidad de tener un método que permita combinar una o más estrategias de abordaje de manera flexible pero con resultados comparables.

La pobreza persistente tiene una expresión colectiva referida al entorno donde vive la familia que la padece. En tal sentido, requiere de intervenciones en el entorno, especialmente las que brindan mejores condiciones de acceso a servicios, que para estas familias siempre son urgentes. La presencia territorial del Estado también debe incluir un elemento que desaliente el fenómeno de guetización del que son objeto los barrios más pobres por parte de las que llamamos redes de abuso.
Finalmente, se debe observar que el tiempo en que se producen las

prestaciones sociales profesionalizadas e interdisciplinarias es condición para obtener resultados de mediano plazo, y que el grupo en cabeza de sus adultos reconozca también la posibilidad de revertir las situaciones. De ahí que al conjunto de intervenciones las podemos reunir bajo la denominación de abordaje enfoque social reparatorio, ya que estas familias tienen una larga tradición de derechos vulnerados.

Notas finales

Las intervenciones del Estado inciden de manera decisiva y a través de diferentes mecanismos en el patrón distributivo de un país. Sin duda, el gasto social es uno de los instrumentos potentes para la redistribución del ingreso, comprendiendo intervenciones con objetivos de largo plazo (educación y salud) y otras que poseen un impacto distributivo más directo y de corto plazo. Entre estas últimas se destacan las transferencias monetarias directas a los hogares, ya sea a través del sistema de seguridad social o por la vía de programas de tipo asistencial. En general, se espera que estas transferencias tengan un impacto significativo y rápido a la hora de revertir las desigualdades, pero esta expectativa no se condice con la lenta y heterogénea reacción que pueden desplegar las familias pobres, especialmente las afectadas por condiciones de pobreza persistente. Este trabajo es un aporte preliminar para pensar el modo en que los enfoques dominantes sobre la pobreza (generalmente monetaristas) se relacionan con la tendencia a homogenizar el fenómeno y principalmente su tratamiento.

Por definición, las políticas sociales, en tanto elemento constituyente de los sistemas de bienestar, son un instrumento privilegiado para reafirmar o modificar la distribución de responsabilidades entre las fuentes de bienestar (Estado y mercado). Las tensiones de la política social se hacen particularmente visibles en sectores donde la población que es sujeto de políticas de asistencia no puede complementar con recursos propios la acción del Estado para atender la necesidad de producción y reproducción del grupo familiar. Es en este punto que las políticas de asistencia directa destinadas a niños y familias en situación de pobreza persistente constituyen un capítulo de interés particular para comprender el modo en que se interpreta y ejerce el rol de Estado en la provisión o no de bienestar.

Bibliografía

Ariza, Matina y Orlandina de Oliveira (2009): *"Desigualdades Sociales y relaciones intrafamiliares en México del siglo XXI"*. En Cecilia Rabell Romero: Tramas Familiares en el México Contemporáneo. Una perspectiva sociodemográfica. Colegio de México.

Arriagada, Irma (2009): *"Cambios y Desigualdades en las familias latinoamericanas"*. En Revista de la CEPAL, número 77, Santiago de Chile.

Bordieu, Pierre (1991): *El sentido práctico*. Madrid, Taurus.

Castel, Robert (2003): *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010): *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago de Chile, CEPAL.

Clemente, Adriana (2009): *"Políticas sociales y acceso a educación, salud y programas de alivio de la pobreza"*. En La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Clemente, Adriana (1996): *"Estrategias de vida y adaptación al riesgo"*. En revista Contextos. Universidad de Buenos Aires, Carrera de Trabajo Social.

Esping Adendersen, Gosta (2000): *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ariel.

Glennerster, Howard (2008): *"Conceptos y metodologías para analizar la pobreza crítica y la desigualdad persistente"*. Paper presentado en el 4º Congreso Nacional de Políticas Sociales, Pobreza crítica y desigualdad persistente. El desafío de las políticas de inclusión social. Santa Fe, Asociación Argentina de Políticas Sociales.

Minujin, Alberto, Enrique Delamónica y Alejandra Davidziuk (2007): *"Infancia y pobreza. Una discusión sobre conceptos y mediciones"*. En revista Medio Ambiente y Urbanización, número 66, Buenos Aires, IIED-AL.

Moreno, Luis (2007): *Lucha contra la pobreza en América Latina: ¿selectividad o universalismo?* Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Unidad de Políticas Comparadas. Fundación Carolina.

Paugam, Serge (2007): L*as formas elementales de la pobreza*. Madrid, Alianza.

Territorio y política social: un mejor Estado para un nuevo escenario

Ana Gómez

Docente e investigadora,
UBA y UNM

Este artículo surge de un conjunto de reflexiones compartidas con mis compañeras del proyecto de investigación que titulamos "La reconfiguración del modelo de asistencia en organizaciones sociales en la etapa posterior a la crisis de 2001", desarrollado en el marco del programa Ubacyt de la Universidad de Buenos Aires. Intento recorrer los ejes principales de las producciones que pueden encontrarse en Trabajo Social y Territorio (Testa, 2013) a las que llegamos en los dos primeros años de trabajo (2010-2012) y las perspectivas de indagación que se nos abren hacia adelante. Organizaré este artículo en el orden que encuentro más claro para trasmitir las ideas centrales sobre las que hemos ido trabajando. En primer lugar, desarrollaré brevemente cuáles son los conjuntos de demandas que las organizaciones sociales[1] expresan al Estado y que reflejan las necesidades que atraviesan actualmente los sujetos y los territorios. En segundo lugar, trabajaré sobre la relación que se construye entre las organizaciones y las políticas sociales y sobre la manera en que incide este vínculo sobre el territorio y sobre la politicidad de los sectores populares alrededor de las demandas actuales. En tercer lugar, haré una mención general de los actores que cobran protagonismo en los territorios en la etapa actual, intentando dar cuenta de las capacidades que han ido construyendo las organizaciones sociales y los municipios para hacer frente a las demandas de los sectores populares. Por último, buscaré sintetizar los desafíos que presenta este escenario para la política social en general y para el Trabajo Social en particular.

A manera de introducción diré que los cambios macroeconómicos y las transformaciones en el mercado de trabajo y en las políticas públicas desarrolladas por el Estado Nacional a partir del año 2003 incidieron sobre las prácticas de las organizaciones territoriales, toda vez que configuraron una nueva situación socioeconómica para los sectores populares. Entre los cambios más evidentes observamos que hay una pérdida de centralidad de ciertas acciones asistenciales llevadas adelante por las organizaciones territoriales, sobre todo en lo referido a la política alimentaria, aun cuando en líneas generales se mantiene constante la masa de recursos asistenciales que el Estado ofrece en los territorios que analizamos. Si tenemos en cuenta que las organizaciones territoriales resultaron centrales para la implementación de políticas asistenciales durante el período que se despliega desde fines de la década del 80 hasta principios de los años 2000, cobra relevancia la indagación sobre las transformaciones de las mismas a partir de los cambios en el contexto. En este sentido, es interesante analizar las actividades que cobraron importancia en la agenda de trabajo actual de las organizaciones territoriales, relacionadas con el desarrollo educativo, cultural y político de la población y con la atención de problemáticas no inmediatamente relacionadas con la necesidad de recursos asistenciales. Aunque se observe un menor nivel de conflictividad asociada con la demanda al Estado de recursos asistenciales, el territorio sigue siendo el espacio de expresión de los problemas derivados de la desigualdad: de la desigualdad de acceso a los servicios públicos, de la desigual participación en las instancias educativas y laborales, de la desigual protección del ambiente, o de la desigual distribución de la riqueza socialmente producida.

1. Las organizaciones a las que nos acercamos tenían las siguientes características: intervenir en contextos de pobreza, especialmente en el Conurbano Bonaerense; dirigir sus acciones a atender necesidades urgentes; encontrarse vinculadas con políticas sociales estatales; haber surgido durante los años 90 con un perfil asistencial, básicamente asociado a prestaciones alimentarias; y continuar trabajando comunitariamente en la actualidad.

Una de las modificaciones sustantivas de la etapa, en lo que hace a la política social, se relaciona con la recomposición de las protecciones ligadas a la seguridad social y las políticas de transferencia directa, las cuales son valoradas positivamente por las organizaciones entrevistadas en el marco del proyecto mencionado. Entre las medidas más importantes que se han tomado en este sentido, encontramos la extensión de las pensiones no contributivas, la jubilación para amas de casa, la moratoria para trabajadores sin aportes jubilatorios y la Asignación Universal por Hijo. Estas políticas permitieron una circulación de recursos que, por ser transferidos directamente a los beneficiarios y sin que se ejerza un control sobre su gasto, cobraron un significado distinto al vinculado con las políticas asistenciales de la etapa 1987-2001. En principio, diremos que el cambio respecto de la dependencia de los recursos asistenciales ha modificado ciertas prácticas cotidianas de las organizaciones y ciertos aspectos del vínculo que sostienen con los habitantes de los territorios donde se encuentran.

Ahora bien, en determinados escenarios, las modificaciones socioeconómicas de la etapa no han logrado resolver problemas sociales muy complejos que se expresan de manera concentrada en ciertos sujetos, familias o grupos sociales. En este sentido, las demandas de las organizaciones territoriales al Estado empiezan a complejizarse, por virtud o por defecto, ya que por un lado crecen los pedidos de obras de infraestructura, de acceso a servicios y recursos vinculados con la educación, la cultura, la comunicación y la participación política; y por otro lado se exige un mayor acompañamiento del Estado en la resolución de problemas individuales y familiares complejos, que en principio no son nuevos, pero han tomado nuevas formas, agravadas por su permanencia y persistencia.

Frente a los problemas sociales actuales, los municipios han recobrado centralidad como interlocutores de la política nacional, aun cuando algunas operatorias sigan apoyándose en las organizaciones territoriales para su implementación (Giraldez, 2013). Dotadas de mayores recursos públicos, estas instancias gubernamentales se van armando de mejores herramientas para gestionar respuestas frente a las necesidades de las poblaciones que representan. La recomposición del “poder hacer” de los municipios se enmarca en un proceso más amplio de reconstrucción de lo público, a partir del cual se recompone el sistema de confianza sobre el funcionamiento de ciertas instituciones que habían sido vaciadas de poder y de sentido durante la larga noche neoliberal. En el caso puntual de los gobiernos locales, la disponibilidad de los recursos necesarios

para hacer frente a las responsabilidades de gobierno marca un punto de inflexión respecto de la descentralización surgida de las reformas del Estado durante los años 90 (Beovide y Manfred, 2013). No se trata de volver a la concentración de las políticas en el nivel central, ni de negar el resultado que en términos de desigualdad tuvo la transferencia de ciertos servicios públicos a las instancias locales, si no que más bien se debe repensar, en esta nueva etapa, la superación de los dispositivos pasados a partir de propuestas que estén a la altura de las necesidades concretas de nuestro pueblo.

La vinculación de la política social –nacional, provincial y municipal– con las organizaciones del territorio exige superar el enfoque de la "mesa de gestión" pensada como requisito de aplicación de programas y proyectos más que como la forma decidida por la organización popular, y también obliga a avanzar hacia un mejor conocimiento y un mayor reconocimiento de las estrategias que las organizaciones sociales practican para resolver cotidianamente los problemas que atraviesan los territorios. En este acercamiento de la lupa de la política pública sobre los problemas sociales actuales, tal vez encontremos que no se trata de sumar programas en pos de la integralidad de la respuesta, si no más bien de fortalecer las instituciones estatales que se encuentran directamente vinculadas con la atención de las poblaciones. O, dicho de otra manera, se trata de repensar el tipo de institucionalidad estatal desde donde poder intervenir integralmente y en conjunto con las organizaciones sociales. Esto último cobra mayor potencia si se piensa en el Estado como fuente generadora de identidades a partir de sus acciones y si se consideran también a las organizaciones sociales como constructoras de discursos, sentidos y posicionamientos de los sectores populares (Arias, 2013).

La complejidad del momento

A partir de las transformaciones económicas, laborales y sociales de los últimos diez años, encontramos que la agenda de las organizaciones sociales se ve ampliada por la incorporación de "nuevas demandas" hacia el Estado, surgidas a la luz de la superación de ciertas necesidades básicas que habilitan la aparición de aspiraciones distintas, en tanto se amplía el piso de derechos desde el cual partía el reclamo. Cobran centralidad solicitudes no relacionadas directamente con bienes de primera necesidad, como podrían ser alimentos, garrafas, chapas, colchones, medicamentos o subsidios, si no con obras de infraestructura y mejoramiento habitacional y ambiental, redes de agua, pavimentación,

trabajos de saneamiento, construcciones varias y tratamiento de residuos. Las comillas sobre el concepto de nuevas demandas tienen la intención de reconocer que la novedad no está en las necesidades de los sectores populares, ni en la claridad acerca de que es el Estado quien debe garantizar la satisfacción de las mismas, sino en la recuperación de la centralidad de estas expectativas por sobre las urgencias que ocuparon la agenda pública a partir del proceso de desmantelamiento del Estado y el crecimiento de la desocupación y la pobreza que siguieron a la implantación del neoliberalismo en la Argentina.

Con fines analíticos, podríamos denominar "demandas de segunda generación" a los reclamos de mejoramiento y construcción de infraestructura y ampliación de cobertura de servicios, en tanto las cuestiones relacionadas con bienes asistenciales básicos y urgentes serían las "demandas de primera generación". Y podríamos reconocer como "demandas de tercera generación" las aspiraciones del tipo educativo, recreativo, cultural, comunicacional y de participación política que motivan la acción de las organizaciones territoriales. Por otro lado, aquel conjunto de necesidades que buscan un acompañamiento mayor del Estado y que surgen del deterioro de las condiciones de vida y de las relaciones humanas, vinculadas con la persistencia de la pobreza, las múltiples vulneraciones de derechos y la ausencia de respuestas desde el Estado, podrían ser llamadas "demandas de intervención en la complejidad". Sobre estas últimas diremos que se trata de un repertorio complejo que contiene una creciente expectativa de acompañamiento profesional e institucional, y que contempla situaciones que a simple vista parecieran no resolverse únicamente en el marco de la disputa distributiva. Tal es el caso del consumo de drogas o las actividades asociadas en muchas ocasiones a la obtención del dinero para acceder a las mismas; la insuficiencia de servicios de internación frente a situaciones de adicciones graves; el crecimiento de las familias por nacimiento de nuevos miembros, sin la consiguiente ampliación y adecuación habitacional; las relaciones de violencia familiar, agravadas por el hecho concreto del hacinamiento y las imposibilidades materiales de separación en muchos casos; las consecuencias del deterioro de las instituciones públicas de atención de la salud y la educación; las consecuencias de la imposibilidad de acceder a la interrupción de un embarazo de manera segura; la violencia entre "bandas" o grupos enfrentados dentro de un mismo territorio; la violencia policial; o la retroalimentación de los circuitos delictivos a partir de la modalidad carcelaria. Entre otras tantas cuestiones, son problemas cuya solución no responde directamente a la lógica de la provisión de recursos para la satisfacción de necesidades, y que incluso interpelan la capacidad resolutiva de las estrategias hasta ahora desarrolladas por las organizaciones territoriales y por el Estado.

Es interesante pensar cuál es la definición de pobreza que subyace a las demandas actuales de las organizaciones territoriales hacia el Estado, entendiendo que cuando se reclaman nuevos dispositivos para el abordaje de los problemas planteados en el párrafo anterior se tensan los márgenes de definición de la pobreza. Dicho de otra manera: cuando se le pide al Estado que medie en situaciones de violencia, que garantice seguridades interviniendo o regulando vínculos interpersonales o respecto de ciertos consumos problemáticos, que intervenga sobre cuestiones ligadas al deterioro de trayectorias personales o familiares que se agravan en contextos de pobreza, se amplía una agenda de la política pública que hace algunos años aparecía más concentrada en la satisfacción de necesidades materiales urgentes.

En la medida en que la agenda se amplía, se profundiza y se diversifica, se van construyendo nuevas definiciones alrededor de la pobreza y se ponen en crisis los dispositivos institucionales previstos para atender las problemáticas anteriormente mencionadas, ya sea porque los mismos se ven rebalsados en cuanto a las posibilidades de atención y los recursos disponibles, o porque el tratamiento tradicional de tales problemas ya no es acorde a las características actuales de las familias, los territorios y las relaciones sociales. Por otro lado, las discusiones en el plano jurídico, que reflejan el estado de avance en la modificación de ciertas representaciones sociales tradicionales, habilitan a pensar en formatos de intervención superadores a las clásicas regulaciones estatales respecto del comportamiento de "los otros". Así como el enfoque hegemónico desde el cual se define la pobreza –en una sociedad y un momento histórico determinados– habilita la recepción de ciertos reclamos de intervención del Estado y anula la aparición de otros, las demandas de las organizaciones territoriales dirigidas al Estado también presionan por la ampliación, actualización o modificación de dicho enfoque. A su vez, la reacción positiva del Estado frente a estas presiones, o el reconocimiento

por parte de otros actores, como los medios de comunicación, generan expectativas alrededor de las posibles respuestas. En este punto, la preocupación está dirigida a encontrar un equilibrio responsable entre la necesidad de adecuar los dispositivos de la política social, para estar a la altura de lo que las circunstancias exigen, y la importancia de prever que la intervención del Estado –frente a la complejidad de ciertas situaciones asociadas a comportamientos que provocan perjuicios a quien los expresa tanto como a terceros– no implique definiciones de la pobreza que tiendan a asociarla con cuestiones de índole actitudinal o se centren en la responsabilidad de los sujetos por sobre las causas sociales de sus problemas individuales. Cabe llamar la atención sobre esto porque, en primer lugar, estas problemáticas no son privativas de los contextos de pobreza, aun cuando los mismos puedan agravarlas; y en segundo lugar, porque en todos los casos se trata de las consecuencias que sobre las biografías personales tienen los modos de vivir que las sociedades plantean, y por tanto no se trata de problemas personales sino de problemas sociales.

La mutua implicancia de las organizaciones sociales y las políticas públicas

Retomando el análisis de los cambios ocurridos en el escenario de vida y organización de los sectores populares a partir de las políticas públicas más relevantes del período 2003-2013, es interesante recuperar algunas discusiones que atravesaron el análisis de la política de los sectores populares en el período anterior.

Hacia fines de los años 90 y los primeros años del 2000 cobró gran relevancia en los estudios sociológicos la pérdida de centralidad del trabajo como articulador de las relaciones sociales y la recentralización del territorio como espacio de resolución de problemáticas colectivas e individuales. Algunas preguntas se orientaron a pensar cómo incidían las políticas públicas –especialmente los dispositivos asistenciales– en las dinámicas de los territorios y el sentido que tenían los vínculos generados entre los referentes barriales y los sujetos "asistidos" alrededor de ciertos bienes otorgados por el Estado. El conflicto por los recursos públicos en un escenario tensado por la insatisfacción de necesidades urgentes dio lugar al análisis de la política de los sectores populares en términos de recortada conveniencia. La recomposición del mercado de trabajo formal e informal, la revalorización del papel de los sindicatos y la implementación de un conjunto de políticas públicas de cobertura universal e implementación directa, vuelven a abrir el debate acerca de la politicidad de los sectores populares, ligada con la dinámica que impone la demanda organizada hacia el Estado. Una pregunta central en este sentido refiere a si una mayor disponibilidad de recursos en el territorio disminuye o aumenta el nivel de organización popular. Se especula en torno de que el aumento de las transferencias directas haya generado formas distintas de organización social en función de nuevas demandas y ejes articuladores. Si observamos que las organizaciones territoriales adaptan sus formatos y dinámicas a partir de que cambian las demandas y también lo hacen las respuestas estatales, y que el Estado se ve interpelado por la capacidad organizativa y reivindicativa de estos colectivos, veremos que se trata de una mutua implicancia (Giraldez, 2013). Por tanto: si el Estado post 2003 presenta un nuevo perfil, cabe reparar en organizaciones territoriales que también modificaron sus formatos, dispositivos y formas de convocar, representar y movilizar intereses colectivos. Si vinculamos esto con el apartado anterior, referido a las demandas de intervención en la complejidad, podríamos pensar que hoy las organizaciones se encuentran recibiendo demandas complejas e interpelando al Estado en su capacidad de acompañamiento. Esto último fue expresado por las organizaciones que entrevistamos, en términos de reclamo, dada la falta de reconocimiento y apoyo de instituciones públicas, profesionales y especialistas frente a las responsabilidades asumidas por ellas, como por ejemplo en acompañamientos individuales y familiares frente a situaciones de violencias, maltratos, adicciones, abusos, etcétera. En todo caso, el tipo de diálogo que establezcan las organizaciones y el Estado dará mayor lugar a la confrontación o a la alianza. En eso se enmarca, desde nuestro punto de vista, el desafío histórico. Las demandas de intervención en la complejidad pueden resultar una fuente de posibilidades en la profundización del vínculo entre el Estado y las organizaciones, en función de lograr mayores y mejores resultados respecto del mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares. Es aquí donde diremos que un mayor compromiso estatal en el fortalecimiento de las instituciones públicas y un fuerte trabajo de ampliación de los accesos, basado en el acuerdo de gestión de

estas instituciones con las organizaciones que conocen los problemas y trabajan en los territorios, pueden dar lugar a una alianza histórica de cara al avance de los sectores populares sobre sus propios derechos. Esto es mucho más que una mesa de gestión, es la apuesta por una orgánica que no intente moldear las formas organizativas desde el Estado, sino que observe en las dinámicas territoriales la base sobre la cual apoyar mejores y mayores instituciones públicas, dotadas de recursos y servicios adecuados y suficientes. Para los profesionales del Trabajo Social esto se traduce en la necesidad de hacer un esfuerzo extraordinario por ampliar los márgenes de comprensión, no sólo de los problemas sociales que debemos atender, ni de las metodologías que debemos revisar, sino también del marco histórico político y cultural en el que dichos problemas se expresan.

Actores y herramientas en la coyuntura territorial actual

La desestructuración del mercado de trabajo y del andamiaje institucional del Estado durante el período de auge del neoliberalismo, se conjugaron con el hecho de que la política asistencial se apoyara en el territorio, en su intento por focalizar sobre quienes eran los que concentraban mayores necesidades. El territorio se convirtió así en un espacio privilegiado para la política. Este recorte no respondió sólo al enfoque asumido por el Estado, sino fundamentalmente a la modificación de las coordenadas de tiempo y espacio que organizaban la vida cotidiana de la clase obrera en los modelos industriales. Así como el crecimiento de la desocupación y el trabajo marginal plantearon nuevas dinámicas cotidianas de habitabilidad y encuentro, el crecimiento de la pobreza generó nuevas formas de resolución de necesidades al interior de las familias y en el espacio barrial. Las organizaciones surgidas de este escenario bien supieron reconocer que era el barrio el lugar desde donde generar vínculos y disputar recursos ante las necesidades colectivas.

La política asistencial neoliberal no sólo no pudo pasar por alto la existencia de las organizaciones territoriales, sino que buscó establecer con las mismas lazos estratégicos, que permitieran a un Estado descentralizado –y vaciado– hacer frente a las necesidades de los sectores populares que, empobrecidos como nunca, reservaron su poder de organización política. En este punto, las organizaciones territoriales fueron pensadas como aliadas estratégicas para la gestión de la política asistencial. A su vez, al constituirse las organizaciones en mediadoras del recurso público, se vieron atravesadas por la necesidad de construir nuevos formatos, acordes con la visión técnica que sobre el servicio asistencial se sostenía desde el Estado.

Las transformaciones sociales, económicas y políticas de la etapa actual han contribuido a redefinir nuevamente el lugar de muchas organizaciones territoriales, no sólo porque hoy la transferencia de determinados recursos públicos se torna más directa entre el Estado y los beneficiarios, sino también porque se ha redefinido el lugar de la discusión política en la sociedad. La agenda pública actual recupera ciertas discusiones políticas que pueden resultar convocantes para que las organizaciones territoriales encuentren en la arena política un espacio de participación y articulación con colectivos mayores, a partir de lo cual la movilización trasciende la cuestión asistencial.

Es en esta coyuntura que se enmarca el resurgimiento del peso de otras instancias organizativas, como los partidos políticos y los sindicatos, las cuales podrían aparecer disputando ámbitos de poder y decisión a organizaciones territoriales.

Un punto fundamental para analizar las oportunidades actuales de las organizaciones territoriales se relaciona con aquel conjunto de herramientas y capacidades de gestión que quedaron instaladas a partir de las funciones que ellas tuvieron que asumir en los momentos de mayor crisis social, para hacer frente a las necesidades. Esas capacidades se vinculan con el abordaje territorial, con las habilidades técnicas e instrumentales y con las competencias para la gestión (Beovide y Manfred, 2013). Las capacidades para el abordaje territorial son aquellas que permiten a las organizaciones llevar a cabo acciones que modifican la realidad cotidiana en sus territorios pero que van más allá de lo asistencial y alimentario, tales como actividades culturales, recreativas, deportivas, de atención a la infancia, grupos de mujeres o consejerías juveniles. A partir del desarrollo de estas capacidades, las organizaciones han avanzado en el abordaje de problemáticas específicas, como la violencia de género, la prevención de enfermedades o la capacitación en diferentes

temas. Las capacidades técnicas e instrumentales refieren al conjunto de conocimientos que adquirieron como gestoras territoriales de programas sociales y que se vinculan básicamente con la formación en algunos temas específicos (prevención de VIH, igualdad de género, reducción de daños en el uso de drogas, entre otros temas) y con herramientas metodológicas para la formulación y ejecución de proyectos. Finalmente, las capacidades de gestión que han ido desarrollando las organizaciones territoriales contribuyen a situarlas frente al Estado con un nivel de información sobre los funcionamientos –y las falencias– institucionales que les otorga un poder de interpelación no desestimable. Al respecto, es interesante observar cómo las organizaciones hacen valer sus capacidades frente a ciertas políticas de los últimos años: armado de cooperativas de trabajo, operativos de la ANSES, campañas de documentación, etcétera.

Los desafíos de un nuevo escenario

En los puntos anteriores se intentó dar cuenta de la complejidad que caracteriza actualmente a los territorios donde persiste la pobreza. Se buscó dar cuenta de las demandas que las organizaciones territoriales reciben y dirigen al Estado, dando forma a un vínculo particular. Y si bien no se ha profundizado el análisis sobre la función de los diferentes niveles de Estado respecto de lo asistencial, se mencionaron algunos cambios de la política social nacional en el período posterior al año 2003 y el reposicionamiento de los municipios frente a la gestión en su territorio. También se intentó dar cuenta de las redefiniciones de las demandas a partir de los cambios macroeconómicos, laborales y de la política asistencial durante la etapa. A partir de estos recorridos, se podría pensar que la política social se encuentra atravesada por demandas de intervención complejas, frente a las cuales la idea de integralidad no se acaba en la referencia a una eficaz coordinación entre los actores, las intervenciones y los recursos existentes, sino que exige un esquema que lejos de acotarse a la implementación de programas sociales superpuestos y discontinuos, avance en la construcción de instituciones de provisión de bienes y servicios suficientes y de calidad. Instituciones con fuerte presencia en el territorio, dotadas de recursos humanos, financieros y materiales que estén a la altura de las demandas populares y conducidas por actores que sean representantes legítimos de la comunidad. Esto último señala una oportunidad para las organizaciones territoriales que en los peores contextos sociales supieron asumir la tarea de construir y sostener lazos sociales, gestionar recursos escasos ante crecientes demandas, reclamar al Estado diversas reivindicaciones y capacitarse para hacerlo bien, asumiendo a partir de esto último el papel que se les adjudica desde los programas con base en la cogestión.

En el escenario actual, podemos reconocer algunas variables que dan cuenta de las transformaciones de la etapa: ha crecido la relevancia de lo estatal disminuyendo la participación del subsector comercial, especialmente en lo referido a la participación del sistema previsional, a partir de la estatización de las AFJP y la disponibilidad para el uso de fondos que se derivan de los aportes de los trabajadores activos hacia un conjunto de poblaciones pasivas, bajo la forma de jubilaciones, pensiones y asignaciones por hijo; al tiempo que se ha jerarquizado el concepto de bien público, en el marco de un conjunto de reconstrucciones estatales que se legitiman sobre una base de oposición a los resultados del neoliberalismo. Esto contribuyó con un proceso de recentralización estatal de las decisiones en la administración nacional. Sin embargo, en algunas áreas, como educación y salud, el refinanciamiento a partir de recursos nacionales no ha logrado superar las serias falencias de sus efectores, sobre todo los destinados a las poblaciones más débiles (Arias, 2013).

De alguna manera, arribamos a la conclusión de que en las nuevas coyunturas territoriales y frente a la expresión de problemáticas complejas, los dispositivos de la política pública en general y los abordajes propuestos por el Trabajo Social especialmente, deben conducirnos a fortalecer las instituciones públicas en un planteo que integre a las organizaciones sociales en esquemas superadores de las respuestas que hasta aquí se vienen ensayando. Cabría pensar que las soluciones dependen principalmente del Estado, pero no necesariamente de más programas, sino de planteos institucionales superadores. Las transformaciones en el marco jurídico resultan más que auspiciosas para desarrollar esta tarea.

Bibliografía

Arias, Ana (2013): *"Trabajo Social, organizaciones y nuevas demandas"*. En M. Cecilia Testa, compiladora: Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones. Buenos Aires, Espacio.

Giraldez, Soraya (2013): *"Diálogos en el territorio. Organizaciones y políticas sociales, sus mutuas implicancias"*. En M. Cecilia Testa, obra citada.

Manfred, Ingrid y Victoria Beovide (2013): *"Organizaciones sociales y agenda de profundización en la Argentina actual"*. En M. Cecilia Testa, obra citada.

Pobreza, economía política y políticas públicas

Alejandro Barrios

Docente del Departamento de Economía y Administración, UNM

Pablo Tavilla

Director general del Departamento de Economía y Administración, UNM

La pobreza en la agenda pública

Luego de una década de crecimiento económico con importantes avances en materia de inclusión social a través del trabajo, nuestro país necesita profundizar el debate sobre la pobreza y sus causas, en tanto aún muchas personas continúan estando en esa situación. Ubicados en una posición que entiende a la economía política como parte de una sola ciencia social, en este artículo pretendemos aportar a dicho debate algunas consideraciones que nos parecen importantes al momento de la definición del problema, en función de los argumentos sobre sus causas y del diseño de las políticas públicas para enfrentarlo. En esta oportunidad apenas nos referiremos a la apreciación crítica de ciertas visiones bastante difundidas e influyentes que, a nuestro juicio, presentan insuficiencias, a la vez que entendemos que hay fuerte relación entre la forma de definición de un problema social y los criterios que orientan la acción para enfrentarlo.

En relación con la economía política, sus distintas perspectivas teóricas y la necesaria transdisciplinariedad en cuanto al enfoque, nos parece útil la noción de "régimen de acumulación", que pone la mirada sobre los elementos que componen un régimen de productividad (división y organización del trabajo, decisiones de inversión y sus destinos sectoriales, infraestructuras colectivas, especialización internacional, sistema de innovación nacional) y sobre el régimen de demanda (instituciones de formación del salario directo e indirecto, tipos de políticas macroeconómicas, grado de apertura de la economía, importancia del mercado interno)[1].En particular, resaltamos el rol de los marcos institucionales con estabilidad relativa que codifican relaciones sociales y percepciones, y en cuya génesis y transformación gravitan las luchas sociales y los proyectos políticos.

En un recorrido poco estilizado de nuestro pasado, se podría acordar que los problemas sociales que estuvieron en agenda desde inicios del siglo XX hasta 1974 fueron: la explotación y los límites de los ciudadanos, las desigualdades y las condiciones laborales, y la democracia restringida. Obviamente hubo excepciones notables en algunos momentos, y en la última parte de dicho período nuestro país estuvo considerado como uno de los más inclusivos de América Latina, con una sociedad "empatada"[2], fruto de sus altos niveles de empleo y de ingresos, correlato de la capacidad de organización y movilización por parte de los que –al solo efecto de simplificar– podemos denominar sectores populares. En términos cuantitativos, eso implicó que la distribución funcional del ingreso (salarios sobre PBI) alcanzara niveles cercanos al 50% en 1974, que también habían sido logrados un cuarto de siglo antes. Si bien se daban ciertas situaciones en los principales centros urbanos y en zonas rurales alejadas de la próspera Pampa Húmeda, la pobreza como tal no era una prioridad en la agenda pública. Seguramente ello también guardaba relación con su carácter "transitorio" que no pocas veces se verificaba, tratándose de una sociedad que registraba ciertas posibilidades de movilidad social ascendente.

La situación social se transforma en una prioridad cuando el problema, en este caso la pobreza, pasa a formar parte de las agendas pública y gubernamental, en coincidencia con el período de maduración y

1. Enfoque de autores como Robert Boyer, de la teoría de la regulación francesa o de la Estructura Social de Acumulación, donde destacan los estadounidenses Bowles, Gordon y Weiscofp, y en Argentina José Nun.

2. Remite a la noción trabajada y utilizada por varios cientistas sociales argentinos, como son los casos de Guillermo O'Donnell y Eduardo Basualdo, en torno a la idea de cierta paridad en la disputa hegemónica entre las minorías propietarias y las mayorías populares.

profundización del modelo neoliberal hacia la segunda mitad de los años 90. Como sostiene Aguilar Villanueva (1993)[3], "no todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa". A partir de las características del modelo de acumulación vigente entonces, centrado en la valorización financiera, era más que claro que el "mercado de trabajo"[4]no iba a dar respuestas a la exclusión generada por las políticas económicas y que, por lo tanto, había que morigerar el desastre con políticas sociales en cuyo diseño tuvieron una muy importante influencia los organismos internacionales de crédito.

Algunas explicaciones difundidas sobre las causas de la pobreza

Una visión con presencia importante fue y es la denominada economía del bienestar. Basándose en la teoría económica neoclásica, este enfoque plantea que todas las personas poseen una dotación de recursos con utilidad económica y que la utilizan racionalmente, según sus preferencias, para maximizar su satisfacción por medio del consumo de bienes. Según esta perspectiva, todas las personas poseen al menos un recurso: su fuerza de trabajo, y más allá de que no se lo explicite, siempre se encuentra su parentesco con la tradición neoclásica del desempleo "voluntario". Descartando la posibilidad de carencia absoluta, porque casi todas las personas adultas podrían vender al menos su fuerza de trabajo, se vuelve central analizar tanto el comportamiento de las personas para ganar más ingresos, como la composición de su consumo, y, cuando no, su actitud frente al ahorro; es decir, siempre está latente la idea de que son los mismos pobres los responsables de su situación. En consecuencia, para esta posición individualista, "metodológicamente" la pobreza es un problema generado por las características personales y las conductas inadecuadas de las propias personas pobres.

En general, en esta visión las propuestas economicistas para reducir la pobreza se vinculan exclusivamente con el mercado de trabajo, especialmente por el lado de la oferta y su inadecuación a las oportunidades del mercado (demanda). Su matriz ideológica, en cambio, le impide sugerir políticas de empleo para aumentar la demanda laboral y así reducir el desempleo. Teniendo en cuenta esto último, no debería sorprender que muchas de las políticas sugeridas por los partidarios más o menos conscientes de esta perspectiva tengan como objetivo reducir la pobreza reduciendo el desempleo, y que para ello sugieran modificar o mejorar la oferta laboral de las personas pobres: hay que capacitarlas, porque cuando imperan las condiciones de "libre mercado" sólo su inadecuación a lo que el mismo ofrece es lo que explica que no estén empleadas. En este sentido, la solución de raíz al problema de la pobreza sería el crecimiento económico, a partir de la creación de entornos favorables a la libertad empresaria y la prioridad a los "caprichos" de la siempre esquiva inversión privada que originaría en algún momento el derrame de los beneficios hacia las

3. Texto que trabaja, en el marco de la tradición americana, sobre el ciclo de las políticas públicas o policies y que, a nuestro juicio y sin pretensión de agotar el tema, aporta un buen punto de partida a los fines ordenadores del análisis y de lo que se busca poner de relieve.

4. Usamos este término también con el fin de simplificar la redacción, debido a que no es el objeto principal de análisis. En realidad, es cuestionable el uso del término "mercado de trabajo", al encuentro de otras nociones que dan mejor cuenta de la complejidad del mundo laboral, de la relación salarial y de su vinculación con los regímenes de acumulación y los marcos institucionales social e históricamente situados.

personas más pobres. Mientras se espera, se pueden promover programas sociales focalizados y compensatorios que den cuenta de la supuesta situación transitoria y de "emergencia", dirigidos a jefas y jefes de hogar desocupados, niñez, jóvenes, madres solteras, ancianidad, etcétera. En general, en esta visión parcelada de la realidad se intenta sacar de la discusión a la política económica y al régimen de acumulación, y se traslada el objeto de estudio al análisis del "perfil de los pobres" para diseñar múltiples programas especiales de "contención"[5]. Tal vez, entre los efectos de estas prácticas debamos contabilizar el de exculpar al resto de la sociedad acerca de la pobreza y el de perfeccionar las técnicas de control social, naturalizándolas.

Otra visión difundida en nuestro país es la perspectiva de las necesidades básicas. En este planteo aparecen conceptos más objetivos, como el de necesidades de las personas. La idea subyacente es que la falta de satisfacción de ciertas necesidades puede afectar el funcionamiento de una persona, lo cual atenta contra la propia condición humana. Esto introduce el análisis de la pobreza en zonas un tanto conflictivas, mas allá de la apariencia de carácter técnico de la temática: determinar qué necesidades son las básicas, cuáles son los niveles mínimos a cubrir, determinar si existen necesidades básicas universales y elegir los indicadores más adecuados para evaluar su satisfacción. Se abre una discusión acerca de las prioridades que la sociedad asigna en la distribución de ciertos bienes y servicios Por supuesto, otro tema vinculado y para profundizar refiere a la funcionalidad de estas visiones y recomendaciones con la creación de mecanismos de reproducción de la dominación por parte de los que lideran la acumulación de capital. Por supuesto, otro tema vinculado y para profundizar refiere a la funcionalidad de estas visiones y recomendaciones con la creación de mecanismos de reproducción de la dominación por parte de los que lideran la acumulación de capital. entre sus miembros, entendidos como los "satisfactores" que se requieren para cubrir las necesidades humanas en general, y las básicas en particular. Contrariamente a lo postulado por la "economía del bienestar", la pobreza aparece aquí como un problema fundamentalmente distributivo, pero en el sentido de no llegada o de falta de acceso a ciertos bienes. Una solución derivada de este enfoque pasa por la distribución de los "satisfactores" de esas necesidades básicas una vez definidas, para que ninguna persona carezca de los mismos, lo cual muchas veces en la práctica no deja de ser, sin embargo, una recomendación del tipo "focalización" (un ejemplo es el Plan Alimentario Nacional de la década de los 80).

Formando parte de este enfoque, en nuestro país se dieron discusiones en torno a una descripción que también pone la mira en los aspectos culturales de la pobreza. Se intenta explicar cómo las personas pobres se perciben a sí mismas, cómo son vistas por el resto de la sociedad y cómo valoran las políticas sociales que las tienen como destinatarias. En este tipo de preocupación están los trabajos que sugieren que existen nuevas pobrezas, con situaciones heterogéneas. Una consecuencia de este análisis de tipo antropológico –con eje en la multiplicidad de factores que explican la pobreza– es cierta desvalorización del "factor económico" en la solución del problema. Así, lo importante no será tanto la política económica o las características del régimen de acumulación vigente, sino cuestiones tales como una mejor organización comunitaria, mejores canales de participación, el impulso a la concurrencia a la escuela, una mejora en las pautas de consumo cuando son poco racionales, etcétera. Cuestiones estas que, si bien puede ser relevante analizarlas para formular políticas que las tomen en cuenta, la evidencia empírica de su implementación en la década del 90 en Argentina muestra no sólo su ineficacia para reducir la pobreza, sino también para frenar su incremento.

A partir de las dos perspectivas anteriores (economía del bienestar y necesidades básicas) podrían derivarse ideas tales como las que afirman que no es la falta de ingresos lo que limita las posibilidades de educación, sino que es la falta de educación la que limita el acceso a mejores ingresos. También fue recurrente la idea de que es la falta de desarrollo de "capital social" de los pobres (civismo, autoorganización, conciencia comunitaria, etcétera) lo que genera pobreza. Este tipo de lectura de alguna manera es funcional a la visión que proponen organismos internacionales que definen el modo de regular la pobreza. La solución pasaría entonces por las propias personas pobres y por programas especiales que trabajen sobre la particularidad que se identifica como la "causa principal" de su situación. Si la pobreza tiene poco que ver

5. Por supuesto, otro tema vinculado y para profundizar refiere a la funcionalidad de estas visiones y recomendaciones con la creación de mecanismos de reproducción de la dominación por parte de los que lideran la acumulación de capital.

con el funcionamiento de la economía, se refuerza la idea que limita las políticas sociales a aquellas que no afecten la llamada "buena práctica macroeconómica" que promocionan los organismos internacionales y no pocos de sus difusores en nuestro país. Los programas sociales tendrían el rol de compensar los efectos no deseados de la macroeconomía[6] y bajo una óptica predominante de generar condiciones de "gobernabilidad" y baja conflictividad.

La tercera perspectiva presente en nuestro país desde fines de los 90, y que se planteó como salida a la crisis de 2001, es la que puede llamarse de las capacidades de funcionamiento, tomando en cuenta criterios de ciudadanía (por ejemplo, los trabajos de Rubén Lo Vuolo en Argentina). De origen europeo, fue tomada por actores políticos y sociales argentinos que fueron (y son) pesimistas en relación con las potencialidades del mercado de trabajo para dar respuestas a lo que llaman la nueva cuestión social. Es decir, postulan cierta idea de distribuir ciudadanía sin pasar por el régimen salarial.

Dentro de la discusión sobre la agenda de la "nueva cuestión social" están sin embargo otras propuestas europeas que siguen apostando al mercado de trabajo. Ellas plantean que en realidad lo que se muestra escaso es el empleo, pero el trabajo sigue y puede seguir siendo suficiente para todos, si se adaptan los marcos institucionales. Nos referimos a aquellos otros enfoques que se plantean reconocer varios trabajos que se hacen de manera no remunerada, como por ejemplo lo que se ha dado en llamar la "economía del cuidado": cuidado de niños, atención de ancianos, entretenimientos, etcétera.

Igualmente, algunos centros de investigación están planteando que el pleno empleo no volverá y que, por lo tanto, las trayectorias de las familias no pueden estar sujetas al éxito o fracaso en un mercado que ya no tiene capacidad de dar empleo a todos. Estos especialistas están fomentando que los Estados implementen la llamada "renta básica" o ingreso ciudadano. Estos autores proponen institucionalizar un umbral mínimo de bienestar al que todos los ciudadanos deberían tener acceso incondicionalmente. Este programa adopta diferentes formulaciones y denominaciones en los diferentes países: impuesto negativo a los ingresos (Alemania), ingreso básico (Países Bajos), ingreso mínimo de inserción (Francia), renta básica (España), y en nuestro país la propuesta se conoce como "ingreso ciudadano". El denominado ingreso ciudadano consiste, básicamente, en el derecho a disponer de un ingreso que ofrezca una base mínima para funcionar socialmente, con bajo riesgo de ingresar a una trayectoria que lleve a los ciudadanos adultos y su grupo familiar a vivir en condiciones de pobreza. Se trata de una institucionalidad que garantiza cierta forma de ingreso incondicional a las personas, esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición que la de ser ciudadano. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ni ser declarado incapaz (jubilación por invalidez), ni haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), ni demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo), o ser pobre (programas asistenciales "focalizados" en grupos específicos). Este planteo cuestiona el supuesto –como lo propone la economía del bienestar– de que todas las personas ejercen la libertad de elección a partir de contar siempre con una dotación de recursos. Por el contrario, supone que hay que garantizar que todos tengan esa dotación de recursos y que también puedan ejercer la elección. En esta visión, las formas de acceso a la satisfacción de las necesidades importan tanto como la propia satisfacción. Es decir, se parte de que: a) no es lo mismo acceder a un bien por derecho propio, otorgado por un normal funcionamiento social, legitimado por el sistema de valores vigentes (por ejemplo, la relación normal de trabajo remunerado sostenida por la ética burguesa "normal" del trabajo), que hacerlo por vías excepcionales o de emergencia; b) no es igual entregar un bien (comida), que entregar el poder de compra para adquirir ese u otro bien, ya que así se está entregando también cierta capacidad de elección; c) tampoco es lo mismo condicionar su entrega a una contraprestación, que ofrecer una forma de acceso incondicional a ese bien. Para los que acuerdan con esta visión del fenómeno de la pobreza y esta propuesta de política pública, un objetivo central es garantizar la autonomía de las personas.

6. Podríamos recordar que ciertas políticas sociales "residuales" formaron parte de gobiernos como el del general Pinochet en Chile, en su giro hacia políticas neoliberales.

Hacia una perspectiva más integradora

Desde nuestra perspectiva, ninguna de las visiones anteriores son suficientes para explicar por sí solas lo que nos pasó específicamente como sociedad desde mediados de los años setenta hasta la irrupción de la gran crisis de 2001, y, en consecuencia, no ofrecen propuestas adecuadas. Si hasta mediados de los setenta en nuestro país se habían implementado políticas sociales universales y políticas económicas que, con marchas y contramarchas y con sus insuficiencias propias de país capitalista periférico y dependiente, habían generado un escenario de pleno empleo y la construcción de una de las sociedades más integradas del continente, fue precisamente abandonar ese camino e implementar políticas regresivas (económicas, sociales, tecnológicas, culturales y políticas represivas) lo que nos hizo entrar al infierno y al incremento exponencial de la pobreza.

En los siguientes 25 años (1976-2001) se destruyó toda la ciudadanía que con tanto esfuerzo habíamos construido en la posguerra y que nos hacían un país de "desarrollo medio", quizá el más avanzado dentro de la periferia hasta mediados de los 70. Para morigerar los impactos sociales de dicha destrucción, desde principios de los 90 el paradigma neoliberal sugirió (y aún continúa sugiriendo) terminar con las políticas universales y pasar a la focalización.

Acordamos con los argumentos sobre las causas del fenómeno de la pobreza que descansan fundamentalmente en el cambio en el patrón distributivo del ingreso. En este sentido, para nosotros la principal causa de la pobreza en la Argentina es el cambio en el patrón de acumulación que se dio en el país a partir de 1976, que pasó de la valorización del capital en el ámbito de la producción a la valorización financiera. Las consecuencias de estas nuevas especialización e institucionalidad social, en cuanto a niveles de desempleo, precarización e informalidad laboral, fragmentación social espacial y por lo tanto menores ingresos familiares, provocaron la explosión de la pobreza en nuestro país.

En una economía capitalista de mercado, el elemento central para dilucidar el funcionamiento de las personas son los recursos económicos; y no sólo la cantidad que se controla, sino también la forma en que se accede a ese control. De ahí que la temática de las condiciones económicas es central y es la puerta de entrada para enfrentar el problema de la pobreza.

Las políticas públicas para enfrentar la pobreza

Las políticas sociales focalizadas han mostrado su ineficiencia y su ineficacia en la década de los noventa. Ineficiencia porque han utilizado la mayoría de los recursos públicos para la formulación e implementación de programas con innumerables restricciones de acceso que dejaban pocos recursos frente a la masividad de los destinatarios de los mismos. Ineficacia, porque lejos de morigerar el problema, al no atacar sus causas (la política económica y de reformas liberales, con sus efectos en materia de destrucción y precarización de empleo), lejos estuvieron de alcanzar los resultados propuestos. ¿Cómo focalizar en una isla, en medio de un mar de problemas de empleo e ingresos?

Desde el año 2003 en adelante se está intentando volver a poner al mundo del trabajo como articulador social, recuperándolo como mecanismo de integración social capaz de dar el gran salto en la resolución de la pobreza y la desigualdad heredada del modelo neoliberal. Destacamos la importancia de seguir concentrando esfuerzos en construir un escenario en el cual el trabajo vuelva a ser el principal articulador social, un mecanismo de integración eficiente y eficaz. Eficiente, porque –a diferencia de las políticas focalizadas– no requiere de ningún entramado institucional para calificar a nadie para su acceso; y eficaz, porque no sólo integra a través del ingreso, sino también por el carácter identitario, en la división social del trabajo y al sumarle la legitimidad que adquieren los perceptores de ingresos del trabajo en el seno familiar y en su comunidad, al contar este tipo de ingreso con alto grado de aprobación y legitimidad en una sociedad con larga tradición cultural burguesa. Para generar ese escenario de pleno empleo, es necesario pensar en una noción de economía plural a la que hay que volver solvente: la privada, la pública y la economía social.

La política económica es central para garantizar la sustentabilidad del buen funcionamiento de la economía, incluyendo a la economía privada: [7]es necesario proteger nuestro mercado interno de las importaciones que bajo la modalidad de competencia desleal destruyen industrias y empleos locales, mantener un tipo de cambio competitivo y múltiple que nos permita diferenciar nuestras exportaciones y dar estímulos a las distintas realidades sectoriales productivas[8], incrementar los créditos a la producción, y sostener altos niveles de inversión pública[9]. Los ingresos fiscales y de los fondos previsionales son vitales para mantener la creciente participación estatal, no sólo como oferente de los servicios públicos, sino que también ante el retiro privado de algunos sectores productivos. Es imposible plantearse objetivos sociales en un contexto de políticas y visiones de cuño recesionista, como son las recetas ortodoxas liberales, que piensan el crecimiento económico desde el "lado de la oferta", eufemismo para evitar la más clasista recomendación de defender la rentabilidad del capital (baja de costos laborales, exenciones, subsidios) y la garantía de defender derechos de propiedad como condiciones necesarias y suficientes, sin tomar en cuenta los factores que inciden sobre la demanda y que son, en definitiva, los motores del crecimiento, en la línea de los autores poskeynesianos[10].

En este último sentido, las políticas de renta ciudadana también pueden considerarse como instrumentos de sostenimiento de la demanda agregada, especialmente porque se trata de sectores con alta propensión al consumo, pero en un marco de políticas económicas y sociales que tengan como objetivo central la superación del estadio de subdesarrollo. Ello no obsta a que la política social de los últimos años es vital para hacer solvente a la economía social, y también para dar cuenta de aspectos de deterioro que se acumularon con tantos años de políticas regresivas (pérdida de cultura de trabajo entre generaciones, recurso a la ilegalidad como fuente de ingresos y de identidad, efectos de las coerciones económicas, etcétera). El microcrédito, el monotributo social, las marcas colectivas, el Argentina Trabaja, son parte de todas las políticas públicas que tienen a la generación de trabajo como principal objetivo y que colaboran con la política económica, educativa y científica para volver a ser un país integrado socialmente.

Los desafíos ante la persistencia de la pobreza

Si después de diez años de crecimiento económico a tasas relativamente altas –respecto de nuestro pasado e incluso en la comparación internacional– seguimos todavía con niveles de pobreza que nos avergüenzan como

7. Nos parece oportuno citar la frase de Néstor Kirchner como indicador del valioso cambio de perspectiva reciente por parte de la dirigencia política nacional: "los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales, sino desde las políticas económicas".

8. Mencionamos aquí a la conocida como "restricción externa", expresión de la dependencia y el subdesarrollo o falta de complejidad de nuestro aparato productivo, que es un verdadero límite a enfrentar para políticas de redistribución y de demanda: alta elasticidad del PIB respecto a las importaciones, o mayor crecimiento de las necesidades de importación respecto del de las capacidades de generar los dólares necesarios para ello.

9. Destacamos la importancia clave de la inversión pública como motor de la economía, incluyendo la inducción de la inversión privada, contándose con una abrumadora evidencia histórica acerca de su rol favorable.

10. En Macroeconomía, valoramos especialmente la recuperación que se está dando del concepto de multiplicador y de los trabajos académicos con estimaciones al respecto (rol de los componentes "autónomos" de la demanda en el crecimiento).

sociedad, podríamos elegir dos opciones: concluir que lo realizado está mal y tomar otro camino; o contextualizar que partimos de la peor herencia económica, social y cultural de toda nuestra historia, determinando que si bien hemos avanzado todavía falta mucho y que es con esta orientación en que vamos a encontrar las soluciones. Nos referimos a pensar la economía, las políticas macroeconómicas y las políticas sociales y de empleo como complementarias, como elementos de un enfoque integrador para ir dando respuestas a los problemas estructurales del capitalismo periférico e ir desmontando instituciones y políticas que los reproducen. Hay que mantener el piso construido en esta década y mantener el rumbo macroeconómico favorable al alto nivel de actividad económica con fuerte demanda de empleo, asumiendo los desafíos de remover los obstáculos que en materia económica ello implica (diversificar y complejizar la estructura productiva, relajar la restricción externa, retener ahorro generado, disciplinar actores concentrados), continuando con nuevas políticas sectoriales favorables a la necesaria diversificación productiva y encontrando todos los nichos posibles para seguir sustituyendo importaciones con proveedores (completar casilleros de matriz insumo-producto).

En cuanto a la conocida como "economía social", se tienen que generar las condiciones para que los actuales y futuros cooperativistas puedan poner en valor todas las herramientas ya mencionadas que desde el Estado se ponen a su disposición, con la claridad de que si la macro no es favorable al alto nivel de actividad (ajustes pro recesión) la viabilidad de muchos proyectos se acotará sensiblemente.

Por otro lado, creemos que en la etapa actual del capitalismo, aceptar irreflexivamente la "oportunidad" del esquema de división internacional del trabajo que nos ubica como proveedor de materias primas o subirse acríticamente al tren del consumo tecnológico referenciado exclusivamente en los estándares internacionales, harán cuestionar seriamente los objetivos de una sociedad democrática e integrada socialmente, atento a sus claros efectos en términos de baja demanda de empleo y alta vulnerabilidad en los mercados, en el primer caso; y por la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, intensivas en el uso de divisas y reproductora de dependencia, en el segundo caso. Pensamos que, seguramente, al lado de un sector competitivo y con estándares de eficiencia productiva internacional, deberá considerarse y debatirse la existencia de otros sectores productivos, con distintas formas de propiedad y cuidadosamente seleccionados, que privilegien más bien la generación de empleo, la retención de recursos en el país (y divisas) y la satisfacción del mercado interno, aun cuando pueda resentir ciertos estándares de costo o calidad referenciados en patrones internacionales[11]. Asimismo, la necesidad de diversificar los actores del desarrollo, desconcentrando decisiones sobre el manejo del excedente, puede encontrar en emprendimientos de la economía social parte de la respuesta. No tenemos que olvidar que a una parte importante de nuestro pueblo le destruyeron sus capitales sociales[12] y culturales, y que es necesario reconstruir fundamentalmente su autoestima. Si no hacemos esto, sólo el crecimiento económico no bastará para recuperar todo lo que perdimos desde 1974 hasta 2002.

Finalmente, no pretendemos abordar aquí la problemática particular de ciertas situaciones de pobreza persistente o de pobreza extrema que suelen guardar relación con estados especiales de carencias en materia de salud mental, adicciones, cuidado o precariedad, que exceden largamente al factor económico como explicación.

Conclusiones

Lejos de pretender abarcar todos los aspectos del debate sobre la pobreza, nos propusimos una primera aproximación a la temática tratando de aportar a lo que a nuestro juicio debería ser el marco general de análisis y acción, vinculando la economía política a la "cuestión social" a partir de la experiencia histórica reciente en Argentina. Concluimos que deberíamos evitar enfoques de políticas sociales de cuño conservador, asistencial y, cuando no, implícitamente naturalizador, que desligan las mismas del contexto político institucional y de las políticas y la estructura social y económica. También pretendemos salir de

11. Es decir, priorizar objetivos de homogeneidad e integración social con las múltiples implicancias que ello tiene en materia cultural, comunicacional, de normas de consumo, de innovación tecnológica.

12. Nos referimos aquí a una noción de capital social más afín a la tradición sociológica estructuralista o posestructuralista, relacionista y constructivista (por ejemplo, Bourdieu) y no a esa otra noción de moda en los 90, precisamente relacionada con la consideración de los pobres como responsables de sus carencias de "capital social" a partir de trabajos "neoinstitucionalistas neoclásicos" (por ejemplo, del Banco Mundial). Citamos el inspirador estudio de Robert Putnam (1993), más allá de las intenciones del autor.

la unilateralidad de los enfoques economicistas, reduccionistas o deterministas, basados en la idea de que el crecimiento económico basta por sí solo en la actual etapa del capitalismo con su crisis, y como se viene viendo, de los límites que plantea el carácter capitalista periférico y dependiente de nuestra estructura económica, condicionante para enfrentar el problema de la pobreza.

La reconstrucción social debe hacerse también con creatividad en materia de políticas sociales que sean funcionales a la ampliación de los puestos de trabajo. Pero estas políticas deben estar en un marco de políticas económicas que construyan un escenario favorable al alto nivel de actividad económica con fuerte demanda de trabajo. En este sentido, las políticas sociales no pueden reemplazar las políticas económicas. Claro que ciertas políticas sociales del tipo "renta básica" pueden ser complementos importantes de políticas económicas "keynesianas" de manejo del ciclo a través del impulso a la demanda agregada.

En cambio, señalamos los riesgos de cierto "culturalismo pobrerista" y de confiar en la focalización si se pone la mira exclusivamente en aspectos relacionales o culturales. No es casual que la propuesta de focalización coincida generalmente con visiones que priorizan aspectos eficientistas y la escasez de los recursos presupuestarios. De paso, y aun cuando valoremos mucho los consensos en términos de multiculturalismo y respeto por identidades, saberes y modos de vida de distintas minorías, queremos también resaltar los peligros que pueden entrar por esa "puerta" relativista: no sea que naturalicemos y terminemos justificando una pasividad frente a la iniquidad de la pobreza, confundiendo e invocando el políticamente correcto "respeto por la identidad y la realidad de los otros", "las minorías", etcétera[13].

Asimismo, tener presentes los condicionantes estructurales provenientes de nuestro carácter de economía periférica, subdesarrollada y dependiente, también nos debe motivar a no caer en injertos de teorías, visiones y recetas derivadas de la realidad diferente de los países que integran el Centro, dado que nuestras carencias e insuficiencias por superar son mayores y, en consecuencia, también hay trayectorias por hacer antes de plantear su agotamiento o ("posmoderna") imposibilidad. Rescatamos la noción de régimen o patrón de acumulación (marco institucional, regímenes de demanda y de productividad), siempre en el marco de una economía política que es un componente de lo que debe pensarse como una sola ciencia social. Por supuesto, también entendemos que lo que existe antes que nada son los "proyectos políticos", con sus objetivos, y no meramente los "modelos económicos", y que las opciones y los condicionantes también están fuertemente influenciados por el contexto internacional.

Nadie niega la centralidad del proceso de acumulación de capital y sus leyes y requerimientos. No obstante, invitamos a un debate entre colegas de las ciencias económicas y sociales, especialmente debido al retraso en materia de discusión epistemológica y metodológica, por ejemplo, en relación con la sociología (relacionalismo metodológico, constructivismo, complejidad), a los fines de ir dejando atrás los sesgos deterministas o los de una supuesta libertad irrestricta del individuo, pensado en forma reduccionista como anterior a toda relación social (homo economicus) o cierto empirismo miope, con ausencia de esfuerzos de "totalización", en una negación u ocultamiento de los condicionantes e influencias "estructurales".

Finalmente, consideramos indispensable la consolidación de un bloque político-social que asuma un proyecto de sociedad que dé prioridad al intento de conciliar los objetivos de desarrollo capitalista con los de equidad, siendo indispensable incorporar la dimensión conflictiva que ello implica. Para eso son decisivos no sólo el diseño y la implementación de políticas sociales y económicas generadoras de trabajo, sino también las vinculadas al cambio cultural, el desarrollo tecnológico autónomo y la integración regional, por sólo citar los más relevantes. Es decir, para nosotros superar la pobreza en sus múltiples dimensiones y causas, en último término, llegará con la superación del subdesarrollo y, al respecto, aún tenemos mucho pendiente.

13. Recientemente un fallo judicial justificó condiciones de cuasi esclavitud para inmigrantes bolivianos, recurriendo a argumentos sobre su supuesta cultura milenaria de especial contracción al trabajo.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1993): *"Estudio Introductorio"*. En Luis Aguilar Villanueva, compilador: Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Miguel Ángel Porrúa.

Altimir, Oscar y Luis Beccaria (1999): *Distribución del Ingreso en la Argentina*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie de Reformas Económicas.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.

Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez (1999): *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires–Madrid, CIEPP–Miño y Dávila.

Minujin, Alberto, editor (1992): *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires, UNICEF–Losada.

Minujin, Alberto, editor (1993): *Desigualdad y Exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. UNICEF–Losada.

Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work*. Civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.

Sen, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza.

Van der Veen, Robert, Loek Groot y Rubén Lo Vuolo, editores (2002): *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. Buenos Aiers, Miño y Dávila.

Pobreza persistente: trayectorias (educativas) y mediaciones (comunitarias)

Costanza Cacciutto
Natalia Boucht

Miembros del equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA, y de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación

Javier Bráncoli

Profesor de la UNM y de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA

Estas páginas se proponen desarrollar una síntesis de los resultados preliminares de un proyecto de investigación[1] sobre pobreza persistente en contextos urbanos de alta vulnerabilidad social. En el marco de esa investigación fueron entrevistados representantes de organizaciones sociales del AMBA (Ciudad y Gran Buenos Aires) que trabajan en el territorio en torno a las principales problemáticas que niños, niñas y adolescentes atraviesan en su tránsito por el sistema educativo. El trabajo tiene como ejes de análisis las trayectorias educativas de estas familias y las mediaciones comunitarias e institucionales que se construyen en torno a ellas. Desde la perspectiva de las organizaciones sociales se describen los modos de transitar por el sistema educativo de esta población, que se relacionan tanto con la dinámica familiar, el entorno barrial y problemáticas ligadas directamente al formato escolar. Al mismo tiempo, se describen y analizan las acciones y estrategias que desarrollan estas organizaciones comunitarias en su trabajo con las familias.

Las múltiples estrategias que desarrollan las organizaciones constituyen mediaciones entre familias y recursos estatales para el acceso a servicios educativos. En este marco, se ha indagado sobre el impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en la vida cotidiana de estas familias y en el rol que cumplen las organizaciones comunitarias. Los datos surgen de entrevistas en profundidad y observaciones realizadas con organizaciones sociales del AMBA que se encuentran nucleadas en una Red Nacional convocada por el Ministerio de Educación de la Nación[2]. Estas organizaciones fueron identificadas para acompañar la reinserción escolar y la permanencia en la escuela de los destinatarios de la AUH. También fueron consideradas otras fuentes de consulta, tales como informes de actividades y registros de reuniones con estos mismos actores.

Geografía de la pobreza persistente Aislamiento y desvinculación

A partir del trabajo de campo realizado, las organizaciones sociales identifican y caracterizan a los grupos familiares en condiciones de pobreza persistente en función de su inscripción geográfica en el territorio: tanto del barrio o sector del barrio que habitan, como de las condiciones materiales de su hábitat doméstico.

Uno de los rasgos distintivos del espacio urbano en donde se desarrolla la vida de estos grupos familiares es el aislamiento. Un entorno que se torna hostil y riesgoso para las familias y que al mismo tiempo representa una "frontera" que delimita su vida cotidiana y el ámbito en donde atienden sus necesidades elementales. Las condiciones materiales de la vivienda y de su entorno (barrial) inmediato definen un "territorio de exclusión" que condiciona fuertemente la vida de estos grupos familiares y que tiende a la persistencia de su situación. "Hoy (la pobreza) parece ser cada vez más de largo plazo, si no permanente, y está desconectada de las tendencias macroeconómicas y establecida en barrios relegados de mala fama, en los que el aislamiento y la alienación sociales se alimentan

1. Proyecto "Familiarización del enfoque de bienestar, últimas redes y reconfiguración de la pobreza y la indigencia en medios urbanos. Tensiones entre la medición y la compresión de la pobreza extrema", dirigido por la profesora Adriana Clemente. Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

2. La Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación se constituyó a partir del año 2010 con un conjunto de organizaciones identificadas por el Ministerio de Educación de la Nación. Actualmente está compuesta por 970 organizaciones comunitarias que despliegan su trabajo en 20 jurisdicciones del país. Para más información www.estudiarestuderecho.org. Para este relevamiento fueron consultados referentes de organizaciones comunitarias (jardines comunitarios, centros de apoyo escolar, bibliotecas, unidades sanitarias) de La Matanza, Moreno, San Martín, Del Viso, Hurlingham, Lomas de Zamora, Mar del Plata y CABA.

uno al otro, a medida que se profundiza el abismo entre las personas allí confinadas y el resto de la sociedad" (Wacquant, 2001). Esta desconexión tiene un correlato en el territorio que es posible observar por un lado en la (des)integración de segmentos aislados de la trama urbana (barrios, asentamientos, villas de emergencia) y, a su vez, en la vida diaria de las familias dentro de estos mismos espacios segregados.

La accesibilidad y calidad de los servicios institucionales, fundamentalmente del Estado[3], es otro aspecto central que refiere al grado de aislamiento de estos territorios y hogares pobres, en particular los servicios sanitarios y educativos. Una familia en condiciones de pobreza (persistente) es una familia aislada. Esta situación de aislamiento se expresa en términos relacionales, geográficos e institucionales, registra antecedentes previos y se proyecta en el tiempo. Las intervenciones de la institución escolar y de las organizaciones comunitarias tienden a acompañar y sostener la organización y dinámica de familias pobres, y son un factor decisivo para lograr el fortalecimiento de los vínculos con su entorno inmediato. Por el contrario, cuando el asilamiento social y espacial se conjuga con el abandono institucional, se profundizan los efectos de la pobreza en estos segmentos territoriales y familiares.

El hábitat (doméstico y barrial) configura por lo tanto un indicador central en la situación de las familias pobres que comprometen sus trayectorias educativas. El grado de aislamiento o vinculación expresa las posibilidades de revertir condiciones estructurales de adversidad.

Dinámica familiar y fragilidad relacional

En la consulta realizada a miembros de organizaciones comunitarias se manifiestan un conjunto de representaciones sociales que se encuentran mediadas por su proximidad física (vecindad), las actividades diarias que realizan (bienes y servicios que proveen) y las demandas que reciben de las familias (peticiones, intercambios y conflictos). Desde su perspectiva, estos grupos familiares están caracterizados por inestabilidad, desintegración y cambios continuos en su composición.

Una de las principales problemáticas identificadas es la jefatura de hogar de un solo miembro (mayoritariamente femenino) que condiciona la organización de la familia y la realización de tareas domésticas, debilita

3. "Los Estados son grandes motores de estratificación por propio derecho, y en ningún lado lo son tanto como en la base del orden socioespacial: proporcionan o impiden el acceso a una escolarización y formación laboral adecuadas; (...) fijan las condiciones para ingresar en el mercado laboral; (...) distribuyen bienes básicos de subsistencia; apoyan u obstaculizan activamente ciertos ordenamientos familiares y hogareños" (Wacquant, 2001).

los soportes emocionales y restringe las posibilidades de ingresos económicos del grupo familiar.

También se identifican crecientes dificultades de organización doméstica para prever el futuro inmediato. La organización familiar resulta particularmente compleja en las exigencias que plantea la sociedad moderna para distintos sectores sociales. Aún más, las estructuras de las familias pobres reducen sus posibilidades y acentúan sus dificultades en contextos de hostilidad e incertidumbre constante[4]. En estas familias es posible registrar como principal "certeza" los ingresos provenientes de subsidios directos (sistema de seguridad social) y asignaciones no monetarias (alimentarias fundamentalmente). El piso de ingresos planteado por la AUH ha contribuido significativamente a reducir los márgenes de incertidumbre y otorga una cuota de previsibilidad en la organización económica doméstica de estos grupos familiares.

El acortamiento de la infancia y la adolescencia constituye otro de los rasgos que caracteriza la vida cotidiana de estas familias y se encuentra estrechamente relacionado al trabajo infantil y al trabajo doméstico. La temprana inserción laboral de niños varones es vista como una de las principales razones de abandono escolar, particularmente en el nivel secundario. En el trabajo doméstico son mayoritariamente las niñas quienes quedan a cargo de las tareas del hogar, postergando o abandonando su escolarización.

El clima educativo del hogar es definido puntualmente a partir del promedio de años de estudio de las personas de 20 y más años de edad que conviven en el hogar. Pero se expresa en la vida cotidiana de las familias, tanto en las prácticas de cuidado y estimulación, como en los hábitos de lectura y juego, en el acceso a material didáctico y en el uso creativo del tiempo libre. Como tal, es un condicionante en el desarrollo de la infancia y la adolescencia y de sus consecuentes trayectorias educativas. Resulta clave para el logro de aprendizajes significativos y para la continuidad del ciclo escolar. Frente a estas carencias se tiende a la repetición del ciclo de abandono escolar, especialmente en el nivel secundario. Desde la Ley Nacional de Educación del año 2006, las políticas de inclusión educativa han ampliado la extensión de la educación obligatoria como derecho social y deber del Estado hasta el nivel secundario. En el caso de las familias en situación de pobreza persistente, esta ampliación de derechos plantea una brecha educativa de significativa importancia entre la obligatoriedad de escolarización y las posibilidades efectivas de acompañamiento que pueden realizar estos grupos familiares, especialmente a los adolescentes en su tránsito por el nivel secundario.

Trayectorias escolares. Accesibilidad, intensidad y continuidad

El acceso, permanencia y egreso de niños y jóvenes del sistema educativo supone un reconocimiento de las trayectorias reales por las que efectivamente transitan los sujetos (heterogéneos y variados), divorciadas aquéllas de las trayectorias teóricas que expresa el sistema a partir de una periodización estándar (Terigi, 2009). Esta distancia resulta mayor en contextos de vulnerabilidad social y educativa. El enfoque de las trayectorias es particularmente relevante para analizar el rol de las organizaciones sociales en las prácticas educativas, ya que nos permite diferenciar también la trayectoria escolar y la trayectoria educativa, reconociendo diferentes ámbitos de aprendizaje que mejoran las posibilidades de inclusión en los espacios formales. Este enfoque reconoce la construcción de contextos de aprendizaje que no se reducen al proceso de escolarización y que pueden funcionar de manera complementaria al mismo, permitiendo el acceso a otros aprendizajes en espacios que promueven la producción creativa, el deporte y la acción solidaria (Terigi, 2007). Si bien la escuela es una referencia estatal próxima y reconocida en estas comunidades, se observa un conjunto de barreras y obstáculos para el acceso y la permanencia de los sectores sociales más desfavorecidos. A partir de esta situación, adquiere relevancia el rol desempeñado por organizaciones comunitarias para complementar las funciones atribuidas a la institución escolar y acompañar a las familias en su trayectoria.

4. "Las estructuras familiares de las familias más pobres perjudican las posibilidades de salir de la pobreza, puesto que se ubican en las etapas de expansión del ciclo de vida familiar, con menos aportantes económicos al hogar y mayor número de miembros" (Arriagada, 2002).

Uno de los primeros obstáculos que destacan las organizaciones sociales es la accesibilidad a la institución escolar, entendiéndola como el vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios, que puede presentar diversas barreras[5]. La accesibilidad a la escuela responde a múltiples condicionantes –internos y externos– que inciden en la relación que establece la institución con la población y configura un espacio de socialización de los niños y sus familias. La falta de jardines maternales y de infantes, así como la insuficiencia de vacantes, es el principal obstáculo para la escolarización de los menores de cinco años. Si bien este es un problema que se extiende en algunos casos a los niveles primario y secundario, es una problemática constante del nivel inicial y su principal obstáculo. El primario es el nivel que cuenta con mayores índices de asistencia, debido entre otros aspectos al consenso social logrado en torno a su importancia y obligatoriedad, así como a sus condiciones de accesibilidad. Entre las barreras señaladas en este nivel se destaca la falta de escuelas con jornada extendida y la distancia a la escuela en algunos casos. La falta de movilidad y el costo de traslado aparecen como dificultades adicionales. En relación al nivel secundario, las organizaciones caracterizan esta inaccesibilidad de carácter vincular como resultado de la relación que se establece entre la escuela y los jóvenes. "A lo largo de las trayectorias reales de los alumnos se produce un proceso de selección que va dejando afuera del sistema a importantes cantidades de adolescentes y jóvenes. Esta exclusión se vincula cada vez menos con una oferta insuficiente y cada vez más con la experiencia de fracaso que viven adolescentes y jóvenes dentro del sistema educativo" (Terigi, 2008). Ausentismo, repitencia, sobreedad y abandono son algunas de las características que asume esta experiencia de fracaso. Particularmente, por la situación de padres y madres adolescentes que deben trabajar o cuidar a sus hijos. La temprana conformación de la propia familia se presenta como una de las causas principales del abandono escolar adolescente.

Las organizaciones sociales describen las trayectorias escolares como intermitentes. Los períodos de asistencia se combinan con otros de inasistencia prolongada, lo que conduce a una relación con la escuela que puede definirse como de baja intensidad: "asisten a la escuela, continúan inscriptos, van de manera más o menos frecuente, pero sin estudiar, sin realizar las tareas, sin llevar útiles, sin llevar nada" (Kessler, 2004). Aun asistiendo a la escuela están desconectados de la vida escolar: no logran engancharse con su grupo de pares, viven una experiencia escolar desdibujada, con dificultades y falta de involucramiento en las actividades de aprendizaje. La desmotivación de y en la institución escolar se manifiesta en el relato de las organizaciones consultadas que conocen y trabajan con estas escuelas. También la desvalorización de las prácticas escolares y de su sentido "práctico" remite a una visión por parte de las familias. Se observa una alta inscripción de alumnos a principio de año y una baja retención posterior. De esta forma, quienes han retornado a la escuela a partir de la implementación de la AUH se encuentran nuevamente fuera del sistema en el mismo año. Se señalan tanto las dificultades que se les presentan a los alumnos en el momento del reingreso, la falta de contención y acompañamiento por parte de la escuela, y la carencia de dispositivos para el control del ausentismo.

La rigidez del formato escolar, especialmente en el nivel secundario, contrasta con la vida cotidiana de adolescentes y jóvenes de sectores sociales vulnerables. La organización del tiempo y el espacio escolar implica una alta exigencia para sujetos que desarrollan en su vida cotidiana otras rutinas, hábitos y disposición del tiempo y espacio doméstico. El formato escolar puede definirse como la manera en que se organiza el nivel desde su constitución, y cuyas características fundamentales son la graduación de los cursos, la separación de los alumnos por edades, la organización del currículo por disciplinas y la promoción por ciclo aprobado completo (Tiramonti, 2008). La adecuación de tiempos y espacios escolares, el desarrollo de estrategias de acompañamiento, la innovación en modalidades pedagógicas, son alternativas exploradas tanto por escuelas como por organizaciones sociales para la retención de esta población en el sistema educativo. En el relato de las organizaciones se señalan las rupturas en los pasajes entre los ciclos escolares, de inicial a primaria y de primaria a secundaria, concentrándose el mayor nivel de "abandono" durante este último. El pasaje del nivel primario al secundario implica un importante cambio simbólico y social, para el cual estos sectores sociales no cuentan con los recursos materiales y simbólicos necesarios (Terigi, 2007).

5. "Este vínculo surge de una combinatoria entre las condiciones y discursos de los servicios y las condiciones y representaciones de los sujetos y se manifiesta en la modalidad particular que adquiere la utilización de los servicios" (Stolkiner y otros, 2000).

Desde el punto de vista de las organizaciones otro obstáculo para la inclusión de niños y adolescentes en relación al formato escolar es la escasa participación que tiene la familia y la comunidad en el mismo, hecho que se evidencia en los modos en que se construyen los vínculos desde la escuela hacia la comunidad. La selectividad, aún presente en la tradición de la escuela, desalienta el ingreso y la permanencia en el sistema según el perfil de la población (inmigrantes, repitentes, con problemas de comportamiento o en situación de mayor pobreza) y refuerza el aislamiento de estos grupos sociales.

Prácticas colectivas para el aprovisionamiento familiar

Las organizaciones sociales constituyen una mediación entre los recursos humanos y materiales destinados a la atención de la pobreza por parte del Estado (como principal proveedor) y sus destinatarios (Clemente, 2010). Estas organizaciones que trabajan con los sectores más desfavorecidos cumplen un rol fundamental en la inserción escolar y el acompañamiento a las trayectorias educativas de niños, niñas y adolescentes. A partir de este rol de mediación con otras instituciones, áreas, programas estatales y comunitarios, las familias construyen un vínculo instrumental con las organizaciones que les permiten, entre otras cosas: ser parte de listados para el acceso a recursos institucionales o comunitarios; obtener vacantes en las organizaciones o en los establecimientos educativos; acceder a diferentes programas; y documentar a miembros del grupo familiar. Además de la provisión directa de bienes, tales como vestimenta y calzado (donaciones, intercambio, ferias), o materiales de estudio, tales como útiles y libros necesarios para la asistencia a la escuela.

Entre las estrategias familiares para el acceso de niños y jóvenes al sistema educativo y a otros recursos institucionales que brinda la escolaridad, se encuentra la participación en actividades de las organizaciones sociales que denominamos espacios socioeducativos. La estrategia más habitual y extendida de trabajo comunitario son los espacios de apoyo orientados a sostener y acompañar la escolaridad[6]. La presencia de educadores populares, tutores o promotores permite un acompañamiento personal de niños y jóvenes para el desarrollo de tareas escolares, la promoción de la lectura y los juegos reglados, que no pueden desarrollarse en el espacio doméstico. Las organizaciones destacan su valor como instancias a través de las cuales recuperar la confianza y desarrollar aprendizajes en base a los vínculos afectivos que construyen con estos referentes.

Los jardines y guarderías comunitarias constituyen un dispositivo para el cuidado y la contención de niños entre 45 días y 5 años de edad. La existencia de estas organizaciones complementa –por su extensión y escala– la red estatal en el Conurbano Bonaerense. La ampliación de oferta en este nivel es visualizada por las organizaciones como una necesidad crítica en estos barrios.

Por otra parte, las organizaciones sociales desarrollan programas de alfabetización de adultos y terminalidad educativa, que se han extendido recientemente como modalidad de trabajo que permite completar ciclos escolares (primarios y secundarios) con un formato más flexible, organizado en trayectos y módulos.

Las organizaciones comunitarias constituyen de este modo un espacio de mediación entre las familias y los servicios y requerimientos de la institución escolar, desde el nivel inicial hasta la modalidad de adultos. Pero a su vez, las organizaciones en su práctica cotidiana contribuyen a la ampliación de trayectorias educativas a través de otros servicios comunitarios: recreativos, culturales y deportivos, para una población que no accede a este tipo de propuestas[7].También forma parte del trabajo con jóvenes y adultos la capacitación en oficios y el acceso a microcréditos para proyectos de economía social[8].

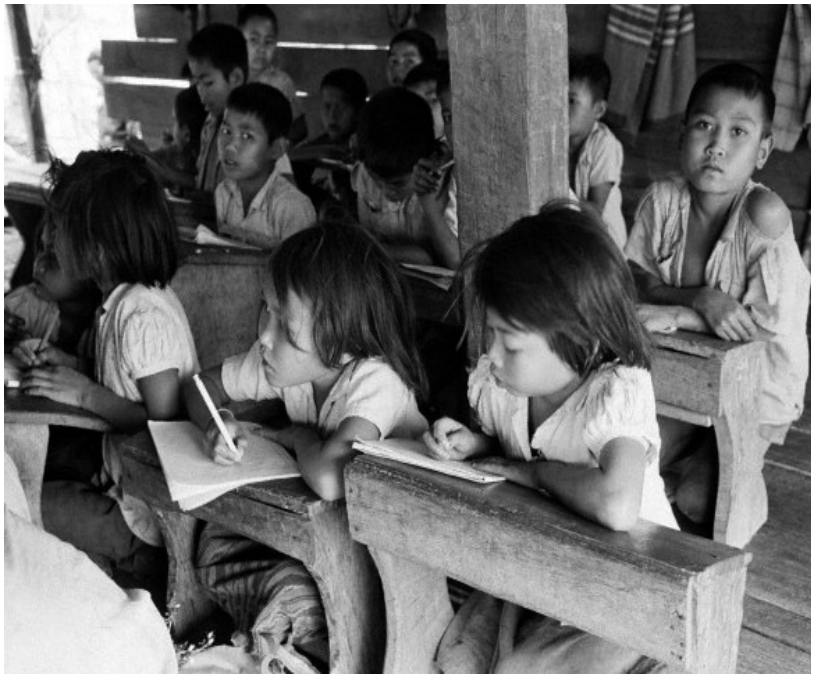
6. Sobre un total de 68 informes presentados por organizaciones referentes de la RED para el año 2012, 63 organizaciones referentes señalan la realización de actividades de apoyo escolar y tutorías, siendo la más reiterada entre las actividades que se mencionan (Informe Nacional Red de Organizaciones Sociales por el Derecho a la Educación: www.estudiarestuderecho.org).

7. Las actividades recreativas y culturales ocupan el segundo y tercer lugar dentro de las acciones más habituales que realizan las organizaciones, con 51 y 43 referencias respectivamente (Ídem Informe Nacional).

8. Los programas educativos citados corresponden a la Dirección de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Nación. También son recurrentemente citados el Programa "Jóvenes con más y mejor Trabajo" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y el programa "Bancos Populares de la Buena Fe" del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, para el otorgamiento de microcréditos.

De este modo, las organizaciones se constituyen en "terminales" de políticas públicas con impacto en el territorio y asumen un conjunto de gestiones y tareas para canalizar la asistencia estatal.

En el marco de las prácticas de aprovisionamiento que desarrollan las familias, las organizaciones se constituyen en una referencia para el cuidado y la crianza de la primera infancia. En relación a la salud, las organizaciones sociales articulan con unidades sanitarias y realizan actividades dirigidas a informar y acompañar a las familias en temas vinculados al desarrollo infantil. Los servicios alimentarios, tales como comedores y merenderos, son modalidades que, en general, complementan otras acciones de cuidado que realizan las organizaciones. La mejora en la situación social y económica ha desplazado del centro de atención la asistencia alimentaria en la agenda de las organizaciones, que fue reemplaza por proyectos socio-educativos y culturales como principal tarea. Sin embargo, estos servicios aún resultan necesarios para la atención de las familias en situación de pobreza persistente.



Las familias también recurren a los referentes más próximos en búsqueda de contención y protección frente a conflictos derivados de situaciones de adicciones y violencia doméstica. En algunos casos se han desarrollado dispositivos específicos para la atención de estas situaciones, tales como hogares de tránsito para mujeres que padecen violencia, centros de atención a madres adolescentes, o grupos de recuperación de adicciones. Algunas organizaciones han logrado desarrollar experiencia en coordinación con programas estatales y basada en respuestas propias y originales que han desarrollado frente a estos problemas.

Las organizaciones comunitarias son una referencia para la organización del tiempo, la rutina y los hábitos de convivencia familiar en donde se desarrollan procesos de socialización de la infancia. Estas familias pobres requieren por lo tanto ser atendidas en una diversidad de situaciones a partir de la provisión directa de bienes y servicios. Pero también, son emocional y normativamente asistidas por instituciones (escuela) y comunidad (organizaciones) en una dinámica que tiende a reemplazar roles y funciones propios de la vida doméstica familiar.

Asignación Universal por Hijo: cambios en la vida cotidiana de las familias y en las estrategias de las organizaciones comunitarias

El impacto de la AUH al interior de la dinámica intrafamiliar y en su trama de relaciones con el entorno inmediato resulta evidente, según los testimonios recogidos en la consulta realizada a las organizaciones sociales[9]. En relación a la dinámica intrafamiliar y desde la perspectiva de las organizaciones, uno de los aspectos en donde ha incidido decisivamente el aporte monetario mensual que otorga la AUH ha sido desalentar, en alguna medida, el trabajo infantil y también los trabajos informales y precarios de los adultos en el hogar. La obligatoriedad en la escolarización ha favorecido el reingreso a la escuela, aunque en muchos casos no se pueda sostener su permanencia. La planificación

9. Esta incidencia ha sido descrita por una extensa producción en investigaciones sociales recientes. El estudio sobre Impacto de la AUH desarrollado por el Ministerio de Educación de la Nación coordinado por Emilce Moler es un ejemplo. También el trabajo de Demian Panigo considera los cambios en la composición de ingresos familiares y en los cambios en los consumos de estas familias.

familiar de gastos a partir de la AUH implica previsibilidad de ingreso para las familias. Ha permitido ampliar consumos familiares, tales como la posibilidad de acceso a oferta cultural y recreativa para niños y adolescentes; gastos orientados a vestimenta, calzado y útiles; y mejora en condiciones de alimentación. En los sectores sociales en condiciones de pobreza persistente, el impacto está directamente relacionado en la mejora de la situación nutricional de la familia y en particular de los niños. Es posible registrar núcleos familiares completos que se sostienen en base al ingreso monetario de la AUH, otros ingresos monetarios (pensiones y jubilaciones) y recursos provistos a través de las organizaciones. Es decir, familias completas que no cuentan con ingresos por actividad laboral alguna. La mayor autonomía económica de la mujer –como principal receptora de estos recursos– incide en el abordaje de situaciones de violencia, abuso y maltrato[10]. La AUH otorga recursos previsibles que fortalecen la posición e independencia de la mujer como jefa de hogar en condiciones particularmente adversas.

Por otra parte, las organizaciones fueron consultadas en relación a sus propias estrategias de trabajo comunitario a partir de la implementación de la AUH. La hipótesis es que las organizaciones, con una larga trayectoria de trabajo en la comunidad, no han reformulado sus modos de intervención en el trabajo en el territorio y con las familias. En ese sentido existe una tendencia inercial que reproduce sus estrategias tradicionales de trabajo y que es adaptativa en función de las políticas sociales con las que se articulan, por ejemplo la asistencia alimentaria y los dispositivos de cuidado y crianza (sobre todo jardines y guarderías).

La continuidad en el perfil de las acciones que realizan las organizaciones (asistenciales, alimentarias y de cuidado) encuentra fundamentos tanto en la persistencia de la pobreza en los sectores más postergados como en su propia rutina de trabajo comunitario. Sin embargo, es posible visualizar algunos cambios graduales. En primer término, se ha registrado un incremento de la demanda de vacantes en establecimientos escolares y organizaciones comunitarias que brindan servicios educativos (jardines y guarderías), fundamentalmente para el nivel inicial. Demanda que en reiteradas oportunidades superó las posibilidades de las organizaciones. La asistencia alimentaria permanece como prestación social que brindan las organizaciones, pero frecuentemente no como acción principal, sino como complemento de otras acciones educativas y de cuidado dirigidas a la infancia. Se observan mayores niveles de articulación con la institución escolar a partir de la obligatoriedad planteada como requisito. Estas articulaciones se producen mediadas por los gobiernos locales, programas nacionales o provinciales en donde recupera centralidad la función y el rol de la escuela. Por otra parte, y como consecuencia indirecta, la AUH ha promovido la economía local e impulsa indirectamente pequeños proyectos productivos de carácter comunitario, talleres de oficio e inserción laboral de jóvenes. Se registra mayor periodicidad en la concurrencia a unidades sanitarias de la población materno-infantil, lo cual ha reforzado las estrategias de prevención y atención primaria de la salud. Sobre estos dispositivos pre-existentes se han reactivado espacios interinstitucionales de trabajo con eje en la salud comunitaria.

A modo de síntesis...

La accesibilidad, calidad y continuidad de los servicios educativos constituye un aspecto medular para comprender la dinámica social que se desarrolla en torno a la persistencia de la pobreza. Como tal, ha sido considerado –históricamente entre los indicadores sociales– como un factor relevante para caracterizar a los grupos poblacionales atravesados por diversas formas de pobreza. El entorno barrial, los formatos escolares y la dinámica intrafamiliar inciden directamente en las posibilidades de revertir o acentuar las tendencias en curso. En este sentido, las organizaciones comunitarias cumplen un rol importante para garantizar la subsistencia de estos grupos familiares.

¿Pueden ser actores que contribuyan a una reversión de la situación de pobreza de los grupos familiares con los que trabajan? Esta pregunta puede ser respondida a partir de experiencias singulares de trabajo que, en muchos casos, logran desarrollar capacidades en los sujetos, atenuar riesgos e interrumpir los ciclos de abandono escolar. La implementación del decreto de Asignación Universal por Hijo ha favorecido estos dispositivos comunitarios de trabajo en un doble sentido: a) por un

10. La mujer sobrelleva, en la mayoría de los casos, la responsabilidad del trabajo emocional por ausencia o desvinculación del hombre adulto. Constituye, como tal, el nexo articulador del grupo familiar con los soportes institucionales que brindan protección y apoyo, tales como la escuela, las redes vecinales y de parentesco y las organizaciones de la comunidad.

lado, porque ha tendido a modificar la dinámica intrafamiliar a partir de la disponibilidad y previsibilidad de un recurso monetario directo, de la obligatoriedad de escolarización y control sanitario de la población infantil, y de la consecuente revinculación de estos grupos familiares con instituciones escolares y sanitarias. Su impacto está ligado a la ampliación y diversificación del consumo familiar, la planificación de la economía doméstica y la reducción de situaciones de riesgo para la población infantil. b) Por otra parte, y en forma indirecta, ha variado el tipo y la intensidad de las demandas que atienden las organizaciones comunitarias en sus contextos de actuación. Si bien estas organizaciones tienden a replicar formas de trabajo que resultan conocidas y habituales, comienzan a desarrollar una dinámica que no está determinada por la urgencia, tales como las acciones socioeducativas (culturales, recreativas, deportivas), las metas de mediano plazo, y la mejora y profesionalización de sus prestaciones.

Las trayectorias educativas comprenden un conjunto de recorridos e itinerarios que los sujetos realizan dentro y fuera de la institución escolar. La familia, la comunidad barrial, los grupos de pares y las experiencias de trabajo solidario constituyen también espacios de aprendizaje y formación. Por lo tanto, es posible identificar y potenciar un conjunto de dispositivos –escolares, familiares, comunitarios– que pueden ampliar la experiencia cultural de los sujetos para revertir condiciones estructurales y estructurantes de pobreza persistente.

Bibliografía

Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira (2009): *Desigualdades sociales y relaciones intrafamiliares en el México del siglo XXI*. México, UNAM.

Arriagada, Irma (2002): *"Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas"*. En Revista de la CEPAL, número 77, agosto 2002, Santiago de Chile.

Bráncoli, Javier (2010): *Donde hay una necesidad, nace una organización*. Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas. Buenos Aires, Ciccus-Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Clemente, Adriana, compiladora (2010): *Necesidades Sociales y Políticas Alimentarias*. Las Redes de la Pobreza. Buenos Aires, Espacio.

Kessler, Gabriel (2004): *Trayectorias escolares de los jóvenes que cometieron delitos contra la propiedad con uso de violencia*. Buenos Aires, Universidad de San Andrés.

Stolkiner, Alicia y otros (2000): *"Reforma del Sector Salud y utilización de servicios de salud en familias NBI: estudio de caso"*. En Salud en Crisis. Un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales. Buenos Aires, Dunken.

Terigi, Flavia (2007): *"Los desafíos que plantean las trayectorias escolares"*. En III Foro Latinoamericano de Educación. Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy. Buenos Aires, Fundación Santillana.

Tiramonti, Guillermina, Mariela Arroyo, Mariana Nobile, Nancy Montes, Nadina Poliak, María Alejandra Sendón y Sandra Ziegler (Grupo Viernes) (2008): *"Una experiencia de cambio en el formato de la escuela media: las Escuelas de Reingreso en la Ciudad de Buenos Aires"*. En revista Propuesta Educativa, número 30, noviembre de 2008.

Terigi, Flavia (2008): "*Los cambios en los formatos de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles"*. En revista Propuesta Educativa, Número 29, Buenos Aires, FLACSO.

Wacquant, Loïc (2001): *Parias Urbanos*. Buenos Aires, Manantial.

Redes de Protección Social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo

Gabriela Agosto Riera

Directora ejecutiva de la Asociación Civil Observatorio Social

El artículo propone un recorrido por algunas de las lecciones aprendidas en materia de gestión social en las últimas décadas y plantea la conformación de Redes Integrales de Protección Social de Derechos, como instancia superadora de viejas tensiones existentes (como por ejemplo, universalidad versus focalización) y como clave para la redefinición del papel del Estado. La pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social se han complejizado, y es necesario nuevos abordajes para superarlas. Las instituciones del Estado y sus ofertas programáticas deben responder a esta complejidad, redefiniendo su capacidad institucional y financiera. Las Redes Integrales de Protección Social surgen, de este modo, como una estrategia de intervención sustentada en un enfoque de derechos que pone el acento en la centralidad del Estado en la definición, la evaluación, la coordinación y la ejecución de la política ante los complejos procesos en los que la región y el capitalismo mundial se hallan enmarcados.

Redes de protección social: las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo

La tercera ola democratizadora iniciada en la década de los 80 en América Latina promovió un reclamo de mayor transparencia y participación ciudadana en la gestión pública. Asimismo, se impulsó una búsqueda de mayor eficiencia en la implementación de las políticas estatales. Estos aspectos pusieron en primer plano la eficacia y la equidad de la intervención estatal en las agendas de los gobiernos y redefinieron las bases de la legitimidad. Este ciclo se caracterizó por significativas restricciones macroeconómicas, al reducir considerablemente el gasto público a fin de impactar en el déficit gubernamental. La disminución del producto interno bruto, el aumento de la inflación y la devaluación del tipo cambiario instaron a que los países de la región priorizaran la estabilización de la economía en detrimento de otras políticas públicas. Esto llevó a que las políticas sociales se limitasen en pos de disminuir el déficit.

Durante la década de 1990, bajo los principios del denominado Consenso de Washington, se impulsó en la región un conjunto de políticas orientadas por organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. A partir de estas recomendaciones, los países latinoamericanos adoptaron un vasto programa de reforma económica que incluyó, entre algunas medidas: reformas impositivas, disminución de las barreras arancelarias, reorientación del gasto público, masiva privatización de los servicios públicos, liberalización comercial y financiera, un mismo tratamiento a los capitales locales y externos, y la desregulación del mercado en el funcionamiento de los sectores productivos, entre otros. Asimismo, el proceso fue acompañado por una tecnificación de los equipos políticos, incorporando a expertos y equipos profesionales en la toma de decisiones. Inicialmente, un brusco descenso inflacionario y un rápido crecimiento económico parecieron probar que esa combinación era correcta.

Dentro de este paradigma se promovió la focalización de las políticas sociales, en tanto se trataba de identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar programas con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios. Se buscó que la focalización de las políticas mejorase el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa era la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo),

mayor sería la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto producido por los programas. Sin embargo, los buenos tiempos duraron poco y la contracara de las políticas impulsadas fue un fuerte proceso de exclusión y polarización social ascendente. La crisis de fines de la década de los 90 en América Latina mostró una mayor vulnerabilidad de la región y de sus habitantes, y la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de protección de las familias, producto principalmente de un aumento del desempleo, subempleo, precariedad –todo ello simultáneo–, y en paralelo, con sucesivas modificaciones de las normas regulatorias del mercado de trabajo que forzaban la exclusión. Los esquemas de protección social de la región no lograron superar la baja cobertura. Ante la dificultad técnica y política para sostener y aumentar el gasto social, las políticas sociales avanzaron en un esfuerzo de eficiencia que buscaba elevar la proporción de esa inversión orientada hacia la población en condiciones de pobreza estructural. Este modelo social no pudo contener el grave proceso de exclusión que la política económica imponía fundamentalmente en el mercado de trabajo, lo que dejó a amplias franjas de la población en situación de vulnerabilidad. [1]

El advenimiento del nuevo milenio –que ha sorteado varias crisis económicas, políticas y sociales– mantuvo firme la decisión (por lo menos en términos propositivos) de sostener la gestión pública sobre premisas vinculadas con la garantía de derechos, la universalidad, la corresponsabilidad y la cohesión social. Conceptos que dan cuenta de la preocupación explícita por lograr mejores niveles de equidad en el desarrollo económico y disminuir la elevada desigualdad persistente.

Para América Latina estos años también corresponden a una etapa de crecimiento económico y de redefiniciones en materia política que impactan en la visión integrada de la región. En lo que respecta a las prestaciones de naturaleza no contributiva, ya a partir de fines de la década de 1990, aparecen iniciativas vinculadas a la conformación de programas de transferencias con y sin corresponsabilidad, que tendrán su mayor expansión durante la década del 2000. Los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) tienen por objetivo combatir la pobreza y la exclusión a través del otorgamiento de prestaciones monetarias para aumentar los recursos disponibles de las familias a fin de satisfacer sus necesidades básicas. También buscan favorecer el fortalecimiento del capital humano y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, se utilizan principalmente tres instrumentos: a) las transferencias monetarias para aumentar los ingresos; b) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano (en su mayoría, salud y educación); y c) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Por medio de estos mecanismos, se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social, así como realizar las intervenciones sobre una base intersectorial (Cecchini y Martínez, 2011).

Sin embargo, más de diez años después, resulta evidente que aún no se han podido alcanzar las metas sociales previstas. Las transformaciones y los desafíos en torno a lo social que enfrentamos en la actualidad, manifiestan la necesidad de repensar la gestión pública. La región se encuentra en una nueva encrucijada en relación con la definición de su agenda económica y social, donde la realidad histórica fuerza a pensarla desde una perspectiva de inclusión social, de desarrollo y democracia. La cuestión social en el escenario latinoamericano evidencia que, a pesar de los favorables indicadores económicos, se han incrementado los niveles de fragmentación y desigualdad. En las últimas décadas no se han podido resolver los núcleos duros de pobreza. Por el contrario, ésta se ha vuelto más compleja y dinámica. La precariedad laboral, el desempleo, el subempleo e informalidad laboral tienden a enquistarse como características propias del capitalismo regional. Las estrategias de supervivencia de los grupos poblacionales se diversifican e interpelan a las categorías clásicas de empleo. Este panorama muestra el debilitamiento de las protecciones, producto de la descomposición de la sociedad salarial o de la aspiración a alcanzarla. Los mecanismos compensatorios de protección social pensados en situaciones temporales y en el corto plazo refuerzan las condiciones de desintegración social y, en muchos casos, de desafiliación.

1. Existe una amplia literatura en esta década que analiza la situación de los nuevos pobres, que se refiere a grupos de clase media y media baja que vieron frenada y frustrada su capacidad de mejora socioeconómica.

En sociedades complejas y de un dinamismo sin precedentes se están gestando nuevas fracturas del tejido social (a velocidades disímiles), para las cuales el Estado no tiene capacidad de respuesta ni herramientas adecuadas de intervención. Las sociedades reclaman una readecuación conceptual y operativa del Estado. Las políticas de este Estado no dan respuesta a la complejidad que demanda su existencia. Los actuales desafíos de gobierno manifiestan la necesidad de repensar la gestión del Estado en su integralidad y en los basamentos sobre los que se erige. Se lo interpela tanto en la eficacia de sus políticas como en la legitimidad de su gestión. Lo que se pone en juego no es sólo su capacidad de gerenciamiento, sino la propia gobernabilidad del sistema político. De lo que se trata es de redefinir el rol del Estado en términos de equidad, solidaridad y de consenso social. Estamos presenciando una larga crisis institucional que involucra tanto las estructuras como las reglas sobre las cuales el Estado se constituye.

En este contexto, surge la pregunta acerca de la efectividad del Estado en el resultado de sus políticas y en la legitimidad de su acción. Se revela una inadaptación de los métodos y herramientas de gestión respecto a la complejidad del entramado social y una falta de claridad sobre los campos de acción. Estas deficiencias han debilitado las formas de protección y refuerzan los mecanismos de desintegración social de los principios organizadores de la solidaridad y la justicia social. La conformación de Redes Integrales de Protección Social de Derechos Sociales se plantea así como instancia superadora de viejas tensiones existentes, como la de universalidad o focalización, y como redefinición del papel del Estado en materia social, poniendo el acento en la centralidad del Estado en la definición, la evaluación, la coordinación y la ejecución de la política. Entendemos por Red Integral de Protección Social integral de Derechos al conjunto de mecanismos de articulación y ejecución de intervenciones sociales que procuran atender de manera integral las necesidades de la población, con el fin de garantizar la plena realización de los derechos económicos, políticos y sociales de las personas. Su fin es constituir un entramado que permita maximizar las estrategias de intervención hacia familias, personas y territorios en situación de vulnerabilidad o exclusión, de modo de garantizar derechos sociales y niveles de calidad de vida para el desarrollo de las personas; y también que posibilite el acceso a los servicios sociales y de promoción, y que procure la universalización del trabajo decente. Las Redes de Protección Social se constituyen como una herramienta fundamental para asegurar la cohesión social. Dichas redes se diseñan

e implementan con los principios de universalidad, intersectorialidad, eficiencia, interdisciplinariedad y corresponsabilidad[2]. Las redes se plantean como universales en la definición de su población objetivo. La universalidad implica garantizar a todos los miembros de la sociedad la protección y los beneficios fundamentales que aseguran su participación plena, y se complementa con criterios de focalización en los casos que sea conveniente.

La intersectorialidad consiste en la implementación coordinada entre los diferentes sectores, áreas y efectores de las políticas sociales (desarrollo social, trabajo, salud, educación). La integración de las iniciativas sociales impulsadas deberá articularse en todos los niveles: nacional, regional, provincial, departamental, y deberá vincularse con las iniciativas desarrolladas desde el sector privado, así como con aquellas desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil y comunitarias (Iglesias, organizaciones de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil). Resulta fundamental contar con información suficiente y necesaria para prevenir riesgos, focalizar los programas y prestaciones según el contexto específico. Y ante recursos escasos, establecer prioridades entre las posibles intervenciones públicas y posibilitar llegar a quienes enfrentan situaciones de mayor pobreza y exclusión. Han de establecerse claramente los costos, realizarse evaluaciones de impacto y monitorearse el cumplimiento de metas y resultados. Estos aspectos favorecen la eficiencia en el manejo y en la distribución de los recursos. Se busca atender las problemáticas sociales desde enfoques interdisciplinarios y desde abordajes complejos que permitan satisfacer las necesidades de diversos grupos de población. Asimismo, deberán garantizar la "priorización para el acceso" de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad.

La unidad de intervención propuesta para los sistemas es la familia o grupo conviviente, incluidas las interrelaciones en el interior de cada hogar. Este aspecto es clave, en tanto cumple un rol fundamental en la garantía de los derechos de las personas, los cuidados de sus miembros, e incluso la familia es la principal educadora y resulta imprescindible para el desarrollo del capital social. Las redes tienen como objetivo atender las problemáticas de las personas a lo largo del ciclo de la vida, principalmente de los grupos sociales entre los que se registran altos niveles de inequidad y exclusión, como son los adultos mayores, niños y adolescentes, personas con capacidades diferentes y pueblos originarios. Es imprescindible promover la igualación de oportunidades, el ejercicio efectivo de derechos y el logro del bienestar por parte de mujeres y varones de distintas generaciones y situaciones socioeconómicas.

Las redes integrales de protección social han de articular los esquemas contributivos y no contributivos, incorporando las condiciones de ambos grupos poblacionales, sobre todo de los trabajadores del sector informal. Para ello se deberán impulsar políticas activas y pasivas en el ámbito del mercado laboral, que protejan a todos los ciudadanos frente al desempleo y reduzcan las brechas en términos de ingresos. Asimismo, la inclusión al mercado laboral no garantiza la salida de situaciones de vulnerabilidad, contrariamente a lo que pasaba en otras décadas. Esto implica repensar los mecanismos instituidos de solidaridad articulados en torno a la inserción de las personas en el mercado de trabajo formal, que en la región latinoamericana "no ha mostrado una capacidad incluyente, ni en términos de creación de empleo de calidad ni en términos contributivos" (Uthoff y Sojo, 2006). Tanto los regímenes que individualizan el riesgo como los que son desarrollados a partir de la relación laboral, no están diseñados, en principio, desde una visión de ciudadanía social, ni contemplan el acceso universal a la protección social integral.

La conformación de una Red Integral de Protección de Derechos implica una redefinición del propio Estado. Las redes no constituyen una herramienta de la política social, sino una concepción acerca del Estado y de la política pública, que exige una nueva institucionalidad que asegure la concurrencia de la autoridad política y la capacidad técnica; objetivos claros y coordinación para cumplirlos; normas legales que

2. La pobreza, la exclusión y la inequidad constituyen problemas complejos que requieren a su vez respuestas integrales y de larga duración. Debe entenderse la pobreza desde su complejidad, lo cual implica considerarla como un fenómeno multicausal que excede la mera carencia de recursos monetarios. En este sentido, limitar la conceptualización de la pobreza exclusivamente a la carencia de ingresos constituye un enfoque restringido en tanto conforma el resultado de un conjunto de procesos que van degradando las posibilidades que tienen las personas para imaginar un proyecto de vida y construirlo. Tales procesos se reproducen por generaciones y, en cada etapa, erosionan las capacidades personales y comunitarias.

formalicen los derechos y las atribuciones; y una capacidad permanente de monitoreo y evaluación de impacto en el marco del diálogo social y político. Lo que se pone en juego es la manera de hacer del Estado, y sobre todo su posicionamiento en relación con la práctica social.

Se trata de reponer y rearticular la institucionalidad del Estado en una orientación hacia el desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y cumplir las funciones de protección, promoción y regulación.

Desde esta perspectiva resulta fundamental repensar en el rol del Estado como gestor de políticas, en tanto constituye el garante para construir un entramado institucional. Para ello se deberá (Franco y Székely Pardo, 2010): a) establecer objetivos vinculados a combatir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social; b) desarrollar un plan de intervención a largo plazo; c) definir y adoptar indicadores de evaluación del cumplimiento de los objetivos; d) generar un marco jurídico que establezca responsabilidades, facultades y atribuciones por actor; e) contar con un presupuesto para ejercer las facultades; f) promover los mecanismos de coordinación intra y entre órdenes de Gobierno; e g) iniciar una contraloría social e instancias de participación y atención ciudadana.

Se trata de construir un Estado a la medida de los desafíos, un actor central que conduce y vela por el respeto de los derechos, económicos, sociales y culturales, que forman parte de la concepción de ciudadanía y garante de la cohesión. Para ello, resulta indispensable asegurar un mínimo de bienestar a todos los ciudadanos, protegiéndolos frente a las persistentes y a las nuevas formas de vulnerabilidad y exclusión. Estos aspectos han de postularse como principios de gobierno, para el mejoramiento progresivo de la condición de vida de todos los ciudadanos. Se precisa consolidar una agenda de gobierno consensuada y asegurar una institucionalidad que acompañe el proceso. Con tales objetivos, el Estado debe adaptar sus prácticas a los nuevos contextos, de modo de garantizar acciones tales como las siguientes: a) desmercantilizar el acceso al bienestar de la población mediante la provisión de bienes, servicios y transferencias, independientemente de la posición que ocupa la persona en el mercado laboral y de su capacidad de compra en los mercados de bienes, seguros y servicios; b) regular algunos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y su grupo familiar o conviviente mediante incentivos y regulaciones del mercado laboral, de los precios y los derechos y obligaciones de las familias; c) redistribuir los recursos: recaudarlos y distribuirlos en forma de bienes, servicios y transferencia bajo los principios de solidaridad entre los miembros de la sociedad.

Bibliografía

Bachelet, Michelle (2011): *Informe del grupo consultivo*. Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, Evelina (2008): *Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Programa Regional de Población y Desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)–División Población, Fondo de Población de Naciones Unidas.

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

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012): *Panorama Social 2011*. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo, Uruguay.

Franco, Rolando (2004): *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile.

Franco, Rolando y Miguel Székely Pardo, coordinadores (2010): *Institucionalidad social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL–UNFPA.

Sojo, Ana y Andras Uthoff, editores (2006): *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile, CEPAL.

Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (I)

Oscar Grillo

Centro de Estudios de Políticas Sociales, UNM

Imaginemos un dibujo esquemático del ojo humano. La información visual penetra por la córnea, pasa por la pupila, luego por el cristalino y termina en la retina, donde hay células especializadas que transforman los fotones de luz en impulsos nerviosos que pasan al cerebro por el nervio óptico. En ese preciso lugar donde penetra el nervio óptico en la retina está el punto ciego. Allí no disponemos de células especializadas; hay un hueco. Esto provoca que ante nosotros haya siempre una parte del espacio que no vemos, pero no percibimos esa falta. El cerebro se encarga de rellenar el hueco de manera uniforme y no somos conscientes de ese déficit.

Todo indica, entonces, que nuestra visión no es una mera cámara fotográfica que se limita a representar punto por punto lo que tiene enfrente. Pues bien, las herramientas para el análisis de políticas sociales tampoco. No pretendo abusar de la analogía con la visión, pero me parece que algunas de las miradas corrientes y en uso "rellenan" algunos vacíos, ignorando una de las cosas más importantes que han sucedido en la Argentina desde 2003: el retorno de la política.

Ese es el objetivo de estas notas. Identificar algunos puntos ciegos en tres campos de estudio que confluyen en el análisis de las políticas sociales, y averiguar con qué están "rellenando" aquello que no pueden ver. Y por último, proponer la necesidad de una lente más amplia, panorámica, que permita dar cuenta de la circulación de individuos, organizaciones sociales, organizaciones políticas e instituciones estatales en el territorio, bajo el presupuesto de que esos procesos son extremadamente complejos y poblados de actores diversos, pero sin dudas una lente adecuada puede mejorar nuestra visión y comprensión sobre ellos. Me propongo, específicamente, explorar los "puntos ciegos" en: a) ciertos análisis de políticas sociales, b) en algunos estudios sobre los movimientos sociales y organizaciones populares y c) en ciertas averiguaciones sobre los partidos políticos.

Dado el límite de espacio que propone esta revista –y apostando a su continuidad– ésta es la primera entrega, centrada en ciertos análisis de políticas sociales, y es razonable aclarar que el conjunto de estas notas reúne una selección muy reducida de trabajos y autores tomada de campos muy amplios y de enorme heterogeneidad interna, que requieren análisis más detallados que –nuevamente, por razones de espacio– resulta imposible desplegar aquí.

La política como exterior a la política social

Para describir esta orientación vamos a comentar dos de los numerosos trabajos de Fabián Repetto: "El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social" (2009) y "Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social" (2010). En el primer caso, el analista de políticas sociales parte de destacar la importancia que tiene el marco institucional para la formulación y la gestión de la política social. Trata de especificar de "qué se habla cuando se hace referencia al marco institucional" (2009: 141), su complejidad, etcétera, y a tal fin propone una "interfaz analítica y práctica", "apta para comprender la complejidad de lo social y operar sobre la misma", que denomina "institucionalidad social" (2009: 143).

Atendiendo a este objetivo, el texto propone: a) demarcar el campo analítico de las instituciones, b) enmarcar el tema que le interesa desde la perspectiva general de la institucionalización política, y c) definir esa interfaz analítica llamada "institucionalidad social". Para demarcar el campo analítico de las instituciones invoca una interpretación clásica de North (1993), que reclama atención a las reglas de juego formales e informales; allí "se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo", dice Repetto, y añade que es en ese espacio "donde se canalizan las necesidades y demandas de los distintos sectores que conforman el espacio público" (2009: 144). No están excluidas en este panorama institucional las "identidades propias", tampoco se excluye la posibilidad de "institucionalidades específicas" ni de "entramados institucionales parcializados", y todo esto "se expresa y manifiesta dentro de marcos más generales, propios de la institucionalidad política"(2009: 145).

Veamos ahora el tema de los actores. Constituirse en actor-jugador del campo institucional, observa Repetto, "requiere de dotaciones importantes de poder", especificadas en una "tabla de recursos de poder" (2009: 146). Es decir: se interesa por la formación de actores pero imponiendo el requisito de un umbral alto de poder, en vez de pensar esa instancia como un espacio fluido donde los actores se constituyen y articulan. En este contexto se refiere a "actores políticos" (2009: 145) como un conjunto más amplio que los políticos profesionales, pero no está claro si entrarían en la categoría redes informales, organizaciones populares o movimientos sociales.

Presenta un perfil de relaciones entre actores que acceden al campo constituidos, terminados y eligiendo un curso de acción, en una suerte de intervención informada y deliberada cuyo grado de racionalidad es evaluado por un tercero –en este caso el analista de políticas sociales– seguramente en relación con la coincidencia entre las percepciones atribuidas al actor y lo que de hecho existe para el analista. Propone, entonces, un trazo de actores (estables, con fuerte intencionalidad, "jugadores estratégicos") que es coincidente con el modelo de la acción racional. Y aquí hay un problema: las explicaciones en términos de cálculos estratégicos requieren atención previa al proceso de formación del actor colectivo, porque para evaluar intereses el actor calculador tiene que partir de una identidad constituida. ¿No es éste otro umbral muy alto para los actores sociales?

En cuanto a la incidencia de los actores en políticas públicas, recomienda tener en cuenta "vasos comunicantes", redes políticas y coaliciones que operan desde "adentro" pero también en la frontera con el "afuera" de los ámbitos de gestión. En este espacio, construido a partir de una idea difusa de institucionalidad política, el complejo escenario latinoamericano es descrito como poblado por "los poderes fácticos que crean instituciones informales [que] han crecido desmesuradamente" (2009: 149) (incluyendo los grupos económicos, los medios de comunicación y el consabido clientelismo). Para el autor ellos presentan una amenaza contra el "Estado democrático y la economía de mercado", aunque no aclara si una u otra amenaza le parecen más preocupantes. Todo queda en la ambigüedad del concepto de governance

y en la aceptación genérica de una afirmación redundante del BID: "los efectos de las instituciones políticas sobre la formulación de políticas públicas sólo pueden entenderse de manera sistémica" (2009:149).

Como síntesis de esta red de ideas e impresiones, lo que sí queda claro es que la política no es concebida como un espacio de producción. Persiste una línea de argumentación que transmite un malestar con la política. Con la política realmente existente. "La política" se entiende en este discurso como un afuera constitutivo de los analistas de políticas sociales. Un afuera, insistimos, constitutivo, condicionante, "informal" o amenazante, por estar poblado de "poderes fácticos" y clientelismo, un afuera que ofrece más restricciones que oportunidades. Si sólo se tratara de un habitus disciplinario creado en torno a la actividad de análisis de las políticas sociales, no habría problemas; simplemente habría que tener en cuenta que existen sujetos que participan como analistas en el campo de las políticas sociales, piensan que interactúan sólo a nivel científico-hermenéutico, se atribuyen la potestad de la producción de ideas y aspiran a regular el juego, desde una posición que admite la existencia de "otros" jugadores y les propone la "coordinación" como solución de compromiso. El problema es lo que esta postura prescribe que veamos: la política como amenaza, la política como particularismo, la política como mero clientelismo.

Por último, la propuesta de la "institucionalidad social"[1] es, de todos modos, benévola y plena de corrección política: "reconocer el desafío de construir o reconstruir dicha institucionalidad de un modo que sea virtuosamente apropiada para ayudar a procesar de modo incluyente los problemas sociales, y actuar de modo progresista sobre los mismos" (2009: 151). En cualquier caso, la "institucionalidad social" es propuesta como un campo virgen donde la intervención de la política social imaginada por los analistas es constituyente.

1. Dice textualmente Repetto (2009: 153): "se interpretará la 'institucionalidad social' como el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que se ponen en funcionamiento para procesar y priorizar los problemas sociales, a la vez que enmarcar el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual, sin embargo, no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad".

Resulta fácil comprobar que ofertas conceptuales producidas en el mismo campo intelectual donde circula el autor citado proponen llamar a las cosas por su nombre y les resulta imprescindible una mirada detallada y desprejuiciada al sistema político partidario y su despliegue institucional. Por ejemplo, Jacint Jordana (2001a; 2001b; 2003) reclama mirar las instituciones democráticas subnacionales, sus reglas específicas, las relaciones entre las estructuras políticas de la descentralización y las reglas electorales, los incentivos que dichas reglas de juego ofrecen o no para los partidos políticos, las normas de representación y la estructura territorial del Estado y, por último, la relación entre los intereses territoriales, los partidos políticos y las reglas electorales. Ninguno de estos elementos –dice este analista catalán– "parece ser completamente determinante" (2001a: 45). Pero resulta absolutamente obvio que conforman el campo en el cual se configuran y ejecutan las políticas sociales; por lo tanto mirar y comprender la articulación entre el ámbito de lo político partidario y las políticas sociales es imprescindible, al menos como exploración que evita el recurso fácil al "malestar con la política", que por otra parte parece que ha retornado con intensa productividad en la última década.

En su trabajo de 2010 Repetto presenta una aplicación concreta de su enfoque sobre la institucionalidad social; aborda de manera explícita un análisis de las políticas sociales en nuestro país desde 1993 hasta 2007. Lo hace en un apartado titulado "Autoridad social en la Argentina: historia de un fracaso" (que incluye el período 2003-2007). Por "autoridad social" el autor entiende en este texto una forma de estatalidad "capaz de priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar" (2010: 159), idea que han incluido en los últimos años la CEPAL y el BID en su menú de recomendaciones y recetas estandarizadas para América Latina.

En este segundo texto el enfoque conceptual se presenta en una versión despojada del malestar con la política que observamos en el trabajo de 2009 y más cercano a las propuestas de Jacint Jordana que mencionáramos, en cuanto a mirar hacia el campo político y sus reglas constitutivas para comprender la hechura de las políticas sociales. Así, la idea de "institucionalidad social" se ajusta al "entramado de reglas de juego formales e informales en el cual interactúan actores ya constituidos y quienes pujan por serlo, proceso que se enmarca en el espacio más general de la institucionalidad política" (2010: 174). De tal manera que en

este texto Repetto deja atrás su preocupación por "los poderes fácticos" y "el clientelismo". Ahora se inquieta por el problema de "la baja calidad institucional" y se muestra genéricamente más permeable a contemplar "las reglas más generales del juego político (aquellas que definen cómo se distribuye y procesa el poder en una sociedad determinada, abierta a las presiones internacionales) [que] afectan de un modo fuerte y directo al entramado de reglas formales e informales (y los actores intervinientes) en el campo de lo social" (2010:156).

Sin embargo, el preconcepto de que los actores-jugadores de campo de la política social son únicamente aquellos en los que el autor ve "importantes dotaciones de poder" lo lleva a hilvanar una descripción detallada de solamente algunos nodos de la institucionalidad de la política social y a ignorar otros. El entramado descrito abarca ahora la cuestión jurisdiccional, la cuestión federal, la descentralización política preexistente y los consejos federales. No falta abundante información sobre la saga de decretos, leyes y otras tomas de posiciones del Estado que afectaron a la política social durante esos años, además de la nómina de ministros y secretarios de Estado que tuvieron algo que ver en la materia. Sin embargo, no hay ninguna referencia a los actores emergentes de la conflictividad social de aquella época, tales como podrían ser los movimientos de trabajadores desocupados que formularon esas demandas que el andamiaje institucional descrito pretendió absorber. Tampoco hay ninguna referencia a los partidos políticos y su crisis descargada en el Estado, ni la producción y lectura de la crisis por parte de los organismos multilaterales de crédito comprometidos con las políticas sociales focalizadas. La imaginación del lector podrá tanto ampliar la lista de actores relevantes (organizaciones sindicales, el movimiento por los derechos humanos...), como percibir que la nómina proporcionada por Repetto es demasiado corta. Así, aunque al analizar la política social de 2003 a 2007 reconoce que "merced en gran parte al crecimiento económico, la pobreza y la indigencia han bajado significativamente, al igual que el desempleo abierto" (2010: 160), centra su análisis del período únicamente en algunos aspectos parciales de la gestión del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y en su interior en sólo algunos de los programas. Ahora sí se puede ubicar el "punto ciego". Queda excluido del análisis todo aquello que Muñoz (2010) ha señalado como la reconfiguración del complejo institucional del Estado en esos años: capacidad de resolver demandas sociales, garantía del Estado de Derecho, capacidad de reparación e inclusión social, principio para estructurar el campo de acción del gobierno y el resto de los actores sociales y políticos, "instrumento de promesa, pero también de resolución concreta de una serie de demandas democráticas" (2010: 218). Después de las rebeliones de 2001-2002, el Estado regresó presentado ahora como posibilidad de sutura, dispuesto a intervenir y marcar nuevas fronteras políticas e identidades (Muñoz 2010:218), pero a Repetto solamente le preocupa señalar que el funcionamiento del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales no ha sido, a su criterio, productivo (2010: 174).

Existen otras opciones conceptuales que sin dudas proponen encarar la comprensión de las políticas sociales en su entramado de juegos de actores con diferentes bases territoriales y legitimidades, que obviamente afectan todos los aspectos de la hechura de las políticas y la efectividad de su implementación (Grillo, 1999; Subirats, Grau e Iñiguez-Rueda, 2010: 61-80; Vilas, 2012).

Ese malestar con la política provoca en Repetto una comprensión restringida de la "gestión" pública en el contexto actual de cambio de la estatalidad latinoamericana, porque remite a una visión de la política (y la política social) como mera administración que en su versión extrema (y noventista) volvería innecesario todo momento político.

Vamos a proporcionar dos ejemplos de enfoques que valorizan el "momento político". En el mejor análisis que conozco del impacto de los programas sociales descentralizados en la gestión municipal durante los 90 en Argentina, Clemente y Smulovitz (2004), con abundancia de datos y precisión teórico conceptual, trabajan en consulta con intendentes que dan cuenta de la "municipalización de la crisis más que de descentralización del Estado" (2004: 85). Analizan el impacto de los programas "descentralizados" en la gestión municipal y el incremento de las actividades de promoción y asistencia social a nivel local, especialmente por las actividades vinculadas a programas focalizados en población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Describen las "iniciativas municipales en los márgenes", subsanando las deficiencias de los programas "enlatados", actuando en las brechas de

la institucionalidad provincial y nacional, combinando esas fuentes de financiamiento con recursos propios, y a veces soportando la continuidad de ciertos programas frente a su intermitencia. En pugna con el mantra que insiste en la centralidad del clientelismo, las autoras dan cuenta de la una "lógica de los actores políticos" (2004: 74), de reconversión de los gobiernos municipales, que pasaron "de ser prestadores de servicios públicos a generadores y ejecutores de políticas públicas". Las autoras sugieren que este proceso complejo "se está consolidando por interés de los propios gobiernos locales y de sus ciudadanos", poniendo en primer plano la decisión política de gestiones municipales y sus redes partidarias. En su análisis de las políticas de salud en el Municipio de Malvinas Argentinas (Conurbano Bonaerense, Argentina), Magdalena Chiara (2012) aborda las "paradojas de la descentralización" en ese caso concreto, mediante una cuidadosa deconstrucción y sistematización de lo que llama un "dispositivo político técnico". Nuevamente, con las herramientas teóricas adecuadas, Chiara muestra la capacidad de la política local para "leer las condiciones de implementación" (2012: 229) de las políticas de salud, diseñar respuestas capaces de aprovechar intersticios de las políticas nacionales y provinciales, además de construir legitimidad dentro y fuera de las fronteras del municipio.

Lejos de la comprensión restringida de Repetto, las tres autoras mencionadas presentan el momento político como constitutivo del aprendizaje que señalan en la identificación de los problemas, la priorización de los mismos, la generación de consensos y acuerdos alrededor de las propuestas, la búsqueda de grados posibles de autonomía en relación a los recursos propios, y la conformación de una agenda, que implica siempre negociaciones con y a través de los organismos representativos locales, además de alianzas a través y alrededor de los niveles provinciales y nacionales. Nombrar la variedad de estos procesos con el rótulo de "problemas de coordinación" es despolitizarlos.

La comprensión del momento político es necesaria, porque si bien no garantiza mayor precisión, orienta para tener en cuenta en nuestro análisis toda la heterogeneidad de elementos que participan en los procesos y su capacidad de acción, de mediación, tomando el componente político partidario no como un dato de contexto, sino como un elemento interno, propio del proceso, que no está incorporado "arriba" ni "debajo" de las interacciones entre actores, sino añadido en todos los niveles de análisis y actores como una conexión más, alimentándose de ellos y alimentándolos (Subirats et al., 2010: 61-80). Esta afirmación no conlleva convertir cualquier análisis de políticas públicas en un estudio de maquinarias partidarias. Lo que sostengo es que la implicación de las políticas sociales en juegos territoriales del paisaje político institucional corre por andariveles que tienen que ver con ciertos sistemas de gobierno local, con ciertos sistemas de partidos, liderazgos y organizaciones, y ciertos sistemas electorales.

Para terminar con la analogía visual, no son tiempos para merecer la crítica de Sherlock Holmes a su ayudante: "Watson, usted lo ve. Sin embargo, falla al razonar sobre lo que ve. Es demasiado tímido a la hora de extraer conclusiones" (Doyle, 1892).

Bibliografía

Clemente, Adriana y Catalina Smulovitz (2004): *"Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina"*. En Descentralización, Políticas Sociales y Participación Democrática en Argentina. Buenos Aires: Wilson Center y IIED-AL. http://www.trabajoydiversidad.com.ar/smulovicz-clemente.pdf

Chiara, Magdalena (2012): *"Paradojas de la descentralización en la salud en el Gran Buenos Aires, Argentina. Derroteros de la construcción de política sanitaria en un escenario local"*. En revista POSTdata 17, número 2, Octubre 2012.

Doyle, Arthur Conan (1892): El carbunclo azul. http://www.ciudadseva.com/textos/cuentos/ing/doyle/carbun.htm

Grillo, Oscar J. (1999): *"La insoportable levedad de lo local"*. En La dinámica global/local. Cultura y comunicación: nuevos desafios, compilado por Rubens Bayardo y Mónica Lacarrieu. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.

Jordana, Jacint (2001a): Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/Jordana%20INDES.pdf

Jordana, Jacint (2001b): *"La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina"*. En VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 de noviembre de 2001, Buenos Aires, Argentina. http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/7nov/76/jordana.pdf

Jordana, Jacint (2003): Las relaciones interguberna-mentales en la descentralización de las políticas sociales. http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/postgrados/educacionpermanente/materialesaliven/RELACIONES%20INTERGUBERNAMENTALES%20Jordana-ponencia.doc

Muñoz, María Antonia (2010): *Sísifo en Argentina. Orden, conflicto y sujetos políticos*. Villa María, Eduvim.

North, Douglas (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Repetto, Fabián (2009): *"El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social"*. En Gestión de la política social: conceptos y herramientas, compilado por Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio. Buenos Aires, Prometeo.

Repetto, Fabián (2010): *"Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social"*. En Institucionalidad social en América Latina, compilado por Rolando Franco y Miguel Székely Pardo. Santiago de Chile, CEPAL. http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/39214/dp-w312-Institucionalidad.pdf

Subirats, Josep, Marc Grau y Lupicinio Íñiguez-Rueda (2010): *"La perspectiva sociotécnica en el análisis de políticas públicas"*. En Psicología Política, número 41, 2010: 61-80. http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3403437

Vilas, Carlos M. (2012): Política Social: ¿Hacia un nuevo paradigma? http://cmvilas.com.ar/index.php/7-novedades/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma

Análisis y evaluación del proceso de implementación y primeros impactos en el sector educación de la Asignación Universal por Hijo

La presente investigación[1] se desarrolló entre los meses de diciembre de 2010 y agosto de 2011, llevándose a cabo el trabajo de campo entre los meses de marzo y julio de 2011. El trabajo de campo se realizó en los distritos de Lanús, Moreno y San Andrés de Giles, abarcando instituciones educativas de los niveles inicial, primario y secundario, incluyendo en este caso la rama técnica. En el distrito Moreno se incluyó un Centro de Formación Profesional y en el distrito Lanús, un Centro Educativo Complementario. Fueron entrevistados distintos actores políticos, educativos y sociales en los Niveles de Educación Inicial Primaria, Secundaria y Técnica, tanto integrantes de la administración central, como en los respectivos distritos e instituciones analizados.

Se llevaron a cabo 266 entrevistas realizadas a: directores de rama y supervisores de las distintas modalidades y niveles (15), director de establecimiento de las distintas modalidades y niveles (27), docentes de las distintas modalidades y niveles (118), estudiantes de nivel secundario (44), organizaciones sociales (4), beneficiarios (52), representantes gremiales (4) y responsable de Servicio local de Garantía de Derechos (2).

1. Proyecto realizado en la Universidad Nacional de Moreno, cuyo resumen ejecutivo fue publicado en Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Buenos Aires, Ministerio de Educación, 2011. Fueron coordinadores institucionales del proyecto el profesor Manuel L. Gómez y la licenciada Adriana Sánchez, coordinador de la investigación Daniel Cormick, y consultores por el distrito, los licenciados Lorena Demitrio (Lanús), Milagros Furey (San Andrés de Giles) y Alejandro Tombessi (Moreno).

Consideraciones generales sobre la AUH

La mayoría de los entrevistados manifestaron una opinión positiva sobre la AUH, destacándose el alto valor político que le es asignado desde el nivel central de la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y de los supervisores de las distintas ramas. Este mismo significado político y la percepción de los beneficiarios como sujetos de derechos son compartidos por los referentes de organizaciones sociales, por los responsables de Servicios Locales de Derechos de los Niños y por los referentes gremiales entrevistados. En el caso de los funcionarios del nivel central, tienden a destacar que la política de AUH se vincula muy estrechamente con un conjunto de medidas y dispositivos puestos en marcha desde el comienzo de la actual gestión de la DGCyE, en 2007, particularmente en los niveles inicial y secundario. Ejemplos de ello eran entre otros el reconocimiento y apoyo a los Jardines Comunitarios, la creación de los Centros de Escolarización Secundaria para Adolescentes y Jóvenes, los Jardines Maternales en Escuelas Secundarias y los Planes Institucionales de Mejoras, en la educación secundaria y técnica.

Si bien la opinión positiva sigue siendo predominante (aunque no con la misma intensidad) en otros niveles de docentes entrevistados, el significado político de la misma se va desdibujando progresivamente a medida que los actores se alejan de este nivel de autoridad. Entre los directivos no es unánime la opinión positiva. Se entiende que la AUH constituye una reparación histórica por la situación injusta de los sectores vulnerables, pero no aparece como predominante la visión de los beneficiarios como sujetos de derechos. Se observan otros matices, de los cuales podría decirse que se destaca la visión de los beneficiarios como minusválidos,

tanto material como culturalmente. Entre los docentes entrevistados, la opinión sobre la AUH está dividida, casi por mitades; las percepciones sobre los beneficiarios se reparten en al menos cuatro posibilidades. La percepción como sujeto de derechos pasa a ser claramente minoritaria, dándose un predominio de la percepción de minusvalidez, con fuerte acento en las carencias del capital cultural requerido por la escuela por parte de los padres beneficiarios. A ello se agrega una percepción del beneficiario como competidor en beneficios, por cuanto se compara la creación de la AUH con la situación planteada en el salario familiar docente, que disminuye a causa del incremento de sus sueldos. Esta respuesta suele encontrarse en forma conjunta con la afirmación del acuerdo con la AUH, seguida de la conjunción adversativa "pero".

La manifestación más alejada de la percepción como sujeto de derechos corresponde a lo que hemos llamado concepto de aprovechado, que normalmente acompaña respuestas de opinión negativa acerca de la AUH. Esta percepción aparece en las distintas ramas de educación y sus sostenedores enfatizan la actitud de aparente desinterés de los padres por la educación de los hijos. En el nivel secundario, incluyendo a la rama técnica, suele acompañarse de manifestaciones de enojo por la falta de interés de los estudiantes por aprender.

Cabe destacar que aun en los casos de opiniones negativas y percepciones en términos de aprovechado, no hay indicios de que la implementación de la AUH haya complicado la vida institucional de las escuelas ni haya afectado negativamente el trabajo de la institución. Por el contrario, en el nivel inicial aparecen referencias a que un número mayor de alumnos en la sala enriquece las actividades por la diversidad cultural que conlleva. Ello pese a que se reconoce, incluso desde el nivel de supervisores y de la dirección de la rama, que el número máximo de alumnos por sala de jardín fue aumentado de 25 a 30 niños. En el caso de los estudiantes secundarios, como es previsible, hay un acuerdo general con la medida, aunque no puede decirse que se le atribuya una gran importancia. En algunos casos, hay una suerte de naturalización de la condición de perceptores de beneficios sociales e incluso de la condición de desempleo de los padres. En general se manifiesta que la AUH no ha modificado su asistencia a la escuela ni su dedicación al estudio. Expresan que asisten y estudian por el valor intrínseco de hacerlo y sin conciencia de "contraprestación". Los estudiantes mostraron mayoritariamente mucha parquedad en sus respuestas.

Las respuestas de los padres están más matizadas. Sustentan opiniones favorables a la AUH, aunque en algunos casos manifiestan que debiera haber una contraprestación. Hay una dispersión desde actitudes de adhesión entusiasta hasta otras de mayor naturalización. En general no se manifiesta, o al menos no se explicita, una apreciación del valor de esta política en términos de afirmación de derechos. Debe señalarse

como una nota metodológica que los padres entrevistados corresponden mayoritariamente a los niveles de educación inicial y primaria. Y que por razones operativas fueron en general citados para la entrevista por las autoridades de las instituciones, lo cual podría generar algún sesgo en las respuestas.

Impacto sobre la vida escolar

La complejidad y diversidad de cada nivel y modalidad, en relación con el incremento o retención de matrícula, hace que no haya unanimidad acerca de los efectos de la AUH en este punto. En el caso de funcionarios de nivel central se reconocía en el momento de la entrevista que el impacto había sido menor que el esperado. Esto podría deberse al alto grado de escolarización alcanzado desde tiempo atrás en el nivel primario, la necesidad de mayor cantidad de servicios educativos en el nivel inicial y las percepciones de los adolescentes respecto de la posibilidad de ingreso a la escuela media.

En lo que hace a directivos y docentes, las experiencias parecen haber sido diversas, pues si bien hay una ligera mayoría que afirma que la matrícula creció, hay un número importante que no lo percibe de ese modo. En algunas escuelas técnicas se hace referencia a una reducción de la matrícula. Notablemente, hay casos en que los docentes de una institución tienen percepciones diferentes de las de sus directivos.

Lo que aparece reiteradamente, tanto en el nivel inicial como en el secundario, es la mención de una mayor continuidad en la concurrencia a la institución escolar. En el caso de jardín de infantes se menciona que, en años anteriores, cuando comenzaba el frío los chicos dejaban de ir y que ello no estaría ocurriendo en este momento, lo cual implica el cumplimiento de uno de los objetivos de esta política.

En el caso del secundario, esta mayor retención ya habría sido observada el año anterior, a partir de la puesta en marcha de la AUH. En este nivel se han dado algunos casos de retorno a la escolaridad, pero no son numerosos. Siguen produciéndose situaciones de abandono para trabajar, lo cual impulsa en algunos casos a implementar prácticas destinadas a flexibilizar la asistencia complementando las clases perdidas con actividades en la casa. En este aspecto, estarían comenzando a observarse efectos positivos del uso de las netbooks. La mención a estos implementos informáticos aparece en algunos casos como un factor de atracción de alumnado tan importante como la AUH. Lo cual estaría indicando la importancia del Programa Conectar Igualdad. Este factor no pudo ser detectado en los lugares en que las entrevistas se hicieron a comienzos del ciclo lectivo.

En las escuelas primarias no se observaría ni un aumento en la matrícula ni un cambio importante en la retención, que, como fue dicho, ya era elevada.

En cuanto al impacto sobre la vida escolar, en el nivel secundario no aparece aun la percepción de una mejora significativa en aspectos cualitativos. Dado que la investigación se programó para ser realizada entre los meses de marzo y mayo, se asignó importancia a la pregunta sobre asistencia y rendimiento en las mesas de exámenes de diciembre y febrero: se indicó que no hubo cambios respecto de años anteriores. Dado que muchos alumnos de familias beneficiarias presentan dificultades en el estudio (repitencia, bajas calificaciones), estas respuestas serían un indicador de ausencia de mejoría, por el momento, en el trabajo escolar. Esta situación debería interpelar también a los docentes en términos de la búsqueda de nuevas estrategias frente a nuevos participantes de la comunidad educativa.

Las respuestas de los docentes referidas a utilización de recursos para la actividad escolar mostraron escasa relevancia en el nivel inicial, contra un predominio positivo en el nivel primario y una cierta paridad en el secundario. En este último nivel se presentó un desconocimiento de los profesores sobre el tema de la implementación de la AUH y sobre quiénes son los alumnos beneficiarios. Al igual que en el punto anterior, se dan casos en que docentes de la misma institución tienen percepciones muy diferentes sobre esta dimensión de la vida escolar. Por el contrario, los preceptores cuentan con más información y se convierten en orientadores de los alumnos y los apoyan en la búsqueda de su permanencia y logros de aprendizaje. Significativamente, en el caso de las entrevistas a los estudiantes secundarios, una inmensa mayoría manifestó que destinaban más recursos a la compra de útiles escolares. En las entrevistas a los estudiantes aparece también la mención a la compra de ropa y zapatillas como uno de los beneficios derivados de la AUH.

Esta cuestión abre un debate acerca de cuáles son los gastos relacionados con la asistencia a la escuela, vinculados no sólo a contar con los útiles de estudio, sino también a condiciones de mayor dignidad en el proceso de integración. En referencia a este aspecto de la vida cotidiana, se dio una percepción mayoritariamente positiva en los tres niveles de educación, destacándose el mejoramiento de las condiciones de calzado y vestimenta como factor principal, así como una mejor atención en materia de salud y de alimentación. Esta respuesta no es unánime, ya que particularmente en el nivel inicial se ha señalado repetidamente la falta de mejoría en la vestimenta de los niños. Esta posición se da particularmente en los docentes que hemos caracterizado como sosteniendo la percepción de aprovechado de los beneficiarios del plan.

Una respuesta interesante, aunque haya correspondido a un grupo entrevistado muy reducido, cual es el de los docentes de Centro de Formación Profesional, es que la AUH ha permitido a algunas madres contar con más tiempo para su propia capacitación, al estar menos presionadas por aumentar sus horas de trabajo.

Aunque una parte importante de los padres y madres entrevistados manifiestan que sus hijos no tuvieron mayores problemas en su paso por instituciones escolares, la mayoría de los que reconocen tales problemas expresan haber recibido ayuda de parte del personal docente de las mismas. Es frecuente que responsabilicen a sus hijos por los problemas de abandono o repitencia. En algún caso, de secundaria básica, se cuestiona el mal funcionamiento de la escuela por ausentismo docente y falta de control disciplinario.

Con referencia a actitudes de discriminación negativa que puedan sufrir los niños de las familias que perciben la asignación, algunas madres reconocen la existencia de discriminación en la comunidad, pero no en la escuela.

La mayor parte de los padres y madres entrevistados están de acuerdo con la existencia de condicionalidad para la percepción de la AUH. En algunos casos manifiestan expresamente que, de lo contrario, habría padres que incumplirían con sus obligaciones. En otros casos les sorprende la pregunta pues dan por supuesto que no mandan a sus hijos a la escuela porque les pagan una asignación, sino que son dos temas independientes entre sí. Cabe señalar que las respuestas de padres y madres, sobre todo de nivel inicial, son predominantemente parcas. Es necesario reconocer al respecto la influencia de las condiciones de producción, ya que las entrevistas se realizaron en muchos casos en la puerta de la escuela o el jardín mientras esperaban a sus hijos. Por otra parte, a diferencia de los docentes (e incluso de los estudiantes) que están habituados a responder interpelaciones sistemáticas con listado de preguntas, ello no forma parte de la experiencia habitual de los padres (y especialmente de las madres) de los sectores populares.

En el caso de los estudiantes entrevistados, la mayoría expresa que en la escuela existen formas de apoyo a los alumnos con dificultades, aunque en general no son capaces de describir en qué consisten. En abrumadora mayoría señalan que no existen diferencias de trato hacia los alumnos cuyos padres perciben AUH.

Embarazo y maternidad adolescente

Con respecto a la temática del embarazo y la maternidad adolescente, la misma aparece en casi todas las escuelas secundarias y hasta es mencionada en una escuela primaria. En ningún caso se encontró que se haya implementado o se haya solicitado la instalación de jardín maternal para hijos de alumnas madres, aunque tal posibilidad es mencionada ocasionalmente. En casi todos los casos existen prácticas de flexibilización de asistencia, combinadas con regímenes de tutoría y apoyo escolar para el trabajo domiciliario. Dada esta circunstancia de no concurrencia a la escuela, no fue posible entrevistar alumnas madres.

Se han producido algunos casos aislados de retorno de alumnas madres a partir de la AUH y en alguno de ellos la escuela ha colaborado para que el hijo de esta alumna estuviera incluido en la AUH. La actitud de directivos y docentes hacia las alumnas madres es de fuerte preocupación por lograr su retorno a la escuela, combinada con expresiones marcadamente parentales (ya sea paternalistas o maternalistas) y protectoras. No se registraron expresiones estigmatizantes ni discriminadoras en este sentido. En las entrevistas aparecen referencias a la práctica de permitir que las alumnas concurran a las clases (o a las mesas de examen) con sus bebés.

Cambios culturales y de paradigma

En las entrevistas a funcionarios provinciales aparecen referencias a la necesidad de cambios en la cultura profesional de los docentes, incluso una supervisora menciona la importancia de incluir dichos cambios en las instituciones de formación docente. Del discurso se desprende la percepción de lo que hemos caracterizado como una batalla cultural, en torno a la necesidad de acompañar desde el lugar de los docentes el proceso de inclusión en las instituciones escolares en que está empeñada la gestión educativa. Algunos supervisores mencionan un cambio del paradigma escolar, particularmente de la escuela secundaria, a partir de la obligatoriedad. En alguna institución se hace referencia a que quienes no se adecuan a este cambio de paradigma (docentes históricos) se van del establecimiento. Hay directivos fuertemente comprometidos con los cambios en las instituciones, que alientan una fuerte vinculación con la comunidad y que estimulan la participación de los estudiantes en actividades de la institución, dentro y fuera del horario escolar. Estos directivos establecen conexiones con organizaciones sociales o con instituciones de otros niveles del sistema educativo.

Los docentes en general no hacen referencia a nuevas experiencias educativas, como las que mencionan los funcionarios y lo supervisores. Salvo en un caso que menciona el CESAJ, la impresión es que estas experiencias ocurren al margen de la cotidianidad escolar. En cambio, en varias entrevistas a estudiantes aparecen valoraciones positivas de experiencias innovadoras como los Patios Abiertos, el Programa Jóvenes y Memoria, los Centros de Estudiantes, etcétera. Igualmente, la valoración de la actuación de algunos directivos. No aparece en las entrevistas un rechazo hacia los docentes.

El lugar del control

Como ya se mencionó, incluso algunos de los que avalan políticas como la AUH, no lo hacen en términos de reconocimiento de derechos. Predomina una idea de la necesidad de controlar lo que hacen los padres beneficiarios con el dinero, exigirles que concurran más a la escuela,

que se ocupen más de sus hijos, etcétera. La presencia de estas demandas docentes es reconocida por la directora de la rama secundaria y por una coordinadora de Políticas Socioeducativas.

En los docentes que se caracterizan por su percepción de los beneficiarios como competidores, se advierte una actitud crítica hacia la AUH, que se acentúa en quienes los perciben como aprovechados. Estas posiciones de resistencia se manifiestan en ocasiones en la negativa a responder la entrevista, lo cual llevó a la autoexclusión de una escuela en que los docentes no quisieron acceder a la misma.

Valoración de la escuela

La mayoría de los estudiantes entrevistados valoran la escuela, aunque por distintos motivos. Sólo excepcionalmente aparecen expresiones de ausencia de sentido y de concurrencia exclusivamente por obligación. Las motivaciones predominantes para la concurrencia tienen que ver con el valor de sociabilidad (encontrarse con los amigos), aunque se da una apreciación del valor instrumental (preparación para el trabajo) y también, en medida algo menor pero de cualquier modo significativa, la valorización del saber, incluso de saberes no utilitarios.

Vinculación entre familia y escuela

Un aspecto que es destacado por directivos, especialmente de nivel inicial, y por docentes del mismo nivel y de primaria, es la mayor concurrencia de los padres y madres a la escuela, en parte debido a la necesidad de cumplir con trámites administrativos derivados de la AUH, y en parte como resultado de un mayor compromiso con la institución. Ello se traduce, en algunos casos, en una mayor contribución con la cooperadora.

Pese a que en el nivel inicial se producen con frecuencia dificultades para la obtención de la vacante, no se presentan referencias a situaciones conflictivas entre los padres y la institución.

Vinculación con otros ámbitos organizativos

Desde la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas –al menos desde el Nivel Central– se manifiesta una visión acotada acerca de las organizaciones sociales, pues se dice que participan todas ellas, pero esto no se ve reflejado en la enumeración formulada. Existe ausencia de vinculación de los organismos relacionados con la implementación de la política de AUH con el Servicio Local de Garantías de Derechos de los Niños, ley 13.298. Los responsables de estos servicios (de ámbito municipal) muestran adhesión a esta política pero manifiestan no estar incluidos en las actividades de puesta en práctica.

En cuanto a las organizaciones sociales locales, con excepción de un distrito, no se advierte mucha participación de las mismas en programas vinculados a la educación. En otro distrito parece ser notoria la ausencia de tales organizaciones y en el tercero, las organizaciones desarrollan programas de educación por fuera del sistema formal, aunque existen experiencias de vinculación de direcciones de escuelas primarias con entidades fundamentalmente vecinales, anteriores a la existencia de la AUH.

Involucramiento docente

De las entrevistas a los docentes se desprende la imagen de desconexión con el discurso de las autoridades educativas. No hay en las entrevistas a los docentes menciones de que hayan recibido información de las autoridades educativas acerca de la implementación de la AUH. En un momento de la investigación se recabó información a través de Jefaturas Distritales acerca de la producción por parte de la DGCyE de documentación informativa para docentes, con resultado negativo. La misma consulta, con el mismo resultado, se hizo en la Dirección de Nivel Inicial y en la Dirección de Políticas Socioeducativas. En todos los casos, la respuesta fue que la única documentación circulante era la emanada de ANSES, generalmente redistribuida desde el Equipo de Asesores del Ministerio de Educación. Ello permite afirmar que, pese a la percepción de la existencia de una batalla cultural por parte de autoridades de la DGCyE, no existió un proceso de difusión que permitiera, en el marco de la misma, asegurar la hegemonía de un modo de pensamiento diferente. Vale señalar que incluso las organizaciones docentes, cuyos dirigentes afirman adherir a la política de AUH, no parecen haber realizado una actividad muy efectiva en relación con el tema.

Conclusiones

Mientras que desde el nivel de funcionarios de la DGCyE existe un alto compromiso con la política de AUH, concebida a partir de una percepción de los beneficiarios en términos de sujetos de derechos, esta concepción es compartida sólo parcialmente en el nivel de directivos de las instituciones educativas, y mucho menos aún en el nivel de los docentes de las distintas ramas de la educación.

La definición como sujetos de derechos compite con otras visiones que como común denominador tienen la condición de no reconocer al destinatario (o a sus padres) como un igual en derechos. En algún caso, estas percepciones incluyen elementos de descalificación que dificultan la construcción de una auténtica comunicación dentro de la comunidad educativa.

De alguna manera, la Dirección General de Cultura y Educación no ha logrado aún impactar en el conjunto de los docentes una política con una intensidad acorde con lo que se ha definido en términos de batalla cultural: la construcción de un nuevo paradigma educativo basado en la inclusión universal.

Acerca del impacto de la AUH en el campo educativo, resulta muy llamativa la diversidad de percepciones de los actores, correspondientes en algunos casos a la misma institución, en cuanto a aspectos tan concretos como el aumento o no de la matrícula y el uso de los recursos derivados de la AUH para la actividad escolar.

En este terreno, es muy generalizada entre los docentes y directivos la demanda de control del uso del dinero derivado de la AUH. La tradición disciplinadora de la escuela argentina tiende a extenderse en este caso hacia los padres. Algunos sectores del sistema educativo continúan siendo tributarios del Iluminismo y desconfían de los criterios y decisiones de quienes no comparten los valores del modelo cultural propio. La política de inclusión social, en la que se inscribe la AUH, tiene que profundizar las estrategias para resolver esta situación.

El hecho de que la concurrencia a la escuela es una de las condicionalidades de la AUH se traduce en este caso en el planteo de que los recursos debieran volcarse en la escuela. Aquí pareciera necesario plantearse, a través de prácticas reflexivas compartidas con los docentes, la discusión acerca de qué significa destinar los recursos a un mejor rendimiento escolar, toda vez que toda mejora en la calidad de vida de los niños y adolescentes debe repercutir en una mejora de sus condiciones de aprendizaje. Como otro aspecto de la realidad educativa a nivel institucional, debe señalarse que la mayoría de los docentes coinciden en marcar la escasa concurrencia y el bajo rendimiento de los alumnos en las mesas de exámenes de los meses de diciembre y febrero pasados, en el nivel secundario. De las mejoras pedagógicas en marcha, la que puede estar destinada a la mayor repercusión es el Programa Conectar Igualdad, cuyos efectos aún son percibidos en términos potenciales. En el caso del nivel primario, las trasformaciones más importantes son resultado de programas como el PIIE.

En el nivel inicial es donde se presenta en varios casos un crecimiento importante de la población escolarizada, el cual es resultado de un conjunto de circunstancias entre las que se destaca la creación de nuevos jardines de infantes, la ampliación del número de salas y del cupo de niños por sala. La AUH ha potenciado en este nivel lo que era ya una demanda generalizada por vacantes en los jardines de infantes en la provincia.

Una recomendación que surge a partir de estas conclusiones es la necesidad de profundizar la comunicación hacia toda la comunidad educativa en su conjunto en torno a las implicancias educativas de esta política de AUH. Para ello, sería importante incrementar el compromiso con esta tarea por parte de las organizaciones gremiales docentes. Igualmente, en un momento en que los Centros de Estudiantes están tomando un papel protagónico en las escuelas secundarias, resultaría valioso incorporarlos a la reflexión en torno a esta temática. En ambos casos, la búsqueda de este compromiso y participación debieran realizarse con un amplio criterio de participación y diálogo, que fortalezca las relaciones democráticas dentro del sistema educativo.

Los ciudadanos re-ciudadanizados. Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo

Máxima Guglialmelli

Docente UNM-UBA

En el presente artículo abordaremos la Asignación Universal por Hijo (AUH) desde la perspectiva de una problemática propia de la ciencia política: la ciudadanía y los derechos sociales. Entendiendo la ciudadanía como una construcción histórica que posee la capacidad de transformarse y que implica un piso de igualdad en una comunidad política estructuralmente desigual, propondremos que la AUH puede conceptualizarse como una política pública que avanza en la construcción de una ciudadanía social plena. A partir de esta hipótesis, trabajaremos la cuestión de la ciudadanía en el neoliberalismo, las características de las políticas sociales en la Argentina neoliberal, y analizaremos la AUH desde el concepto de ciudadanía, evaluando sus logros y desafíos futuros.

Ciudadanía y políticas sociales: piso de igualdad y "sálvese quien pueda"

Cuando T.H. Marshall brindó su conferencia titulada Ciudadanía y clase social, lo hizo en referencia a los procesos de ciudadanía y afianzamiento de derechos en Gran Bretaña. El desarrollo de su teoría acerca de los derechos logró consolidarse como una de las más citadas explicaciones en este tema. La ciudadanía es para Marshall "aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica" (Marshall, 1949: 37). Si las democracias capitalistas suponen una desigualdad estructural, entonces es la ciudadanía –entendida como un piso común de derechos– lo que iguala a una comunidad y brinda pertenencia a una sociedad política. Es necesario remarcar que la ciudadanía "designa una forma de pertenencia a la comunidad política nacional que articula dos dimensiones, una estatal y otra social, a través de un dispositivo específico: la vigencia de un conjunto de derechos individuales y colectivos" (Delamata, 2005: 7). Pero la ciudadanía no se nos presenta como un derecho natural, sino como una construcción histórica. En este punto cabe observar que, así como la ciudadanía se construye, también puede reconstruirse o mutar.

Con el retorno de la democracia en 1983, la restitución de los derechos civiles y políticos y las violaciones a los derechos humanos ocuparon el centro de la escena política. Reconstruir (o construir) una democracia estable se tornó la tarea principal. Pero mientras se intentaba reconstruir la democracia, una matriz Estado-céntrica en crisis y el apogeo del dogma neoliberal iban postergando el debate en torno a la ciudadanía. Latinoamérica ingresó en la vorágine del neoliberalismo, dejando una sociedad fragmentada y atravesada por desigualdades de todo tipo. ¿Qué sociedad dejan estos años de neoliberalismo? Una de lazos sociales fragmentados, con profundas desigualdades, desempleo masivo, extrema pobreza, etcétera. Pero principalmente, con la lógica del mercado penetrando lo político: partidos y sindicatos erosionados y fragmentados, en donde primaba la lógica de la solución individual: "¿Qué queda, entonces? Queda la estrategia predilecta que el neoliberalismo impuso a las clases populares: el 'sálvese quien pueda', abdicando de toda pretensión solidaria, de todo esfuerzo colectivo de organización y representación. Es la pulverización del mercado trasladada a la arena política y a las negociaciones obrero patronales, en donde el poderío de los monopolios es inconmensurablemente mayor que el de la miríada de débiles actores que, desorganizadamente y de manera egoísta, tratan de encontrar una 'solución individual' a los rigores de la explotación clasista" (Borón, 2003: 19).

En una sociedad de estas características, la ciudadanía se torna mera forma vacía, donde los sindicatos y gremios se encuentran con poca o nula capacidad de veto a las políticas neoliberales –vale recordar la advertencia el ex presidente Carlos Menem a los trabajadores ferroviarios: "ramal que para, ramal que cierra". Se verifica así un claro deterioro de las condiciones laborales que excluye a los ciudadanos de aquello que es, de acuerdo a las palabras del sociólogo Robert Castel, un locus de identidad y un clivaje de ciudadanía. Los ciudadanos, los trabajadores, se vieron "obligados a ser libres", arrojados al mercado sin la menor certidumbre acerca de su futuro.

¡Pobres ciudadanos! Neoliberalismo y políticas focalizadas

En esta vorágine neoliberal, el Estado se vio inmerso en un cambio radical respecto a su relación con la sociedad civil. La reforma del Estado se realizó bajo el emblema de lo pragmático sobre lo ideológico, poniendo como justificación la emergencia nacional y la ineficiencia de los organismos públicos. Bajo esta lógica de ajuste estructural se instrumentaron diferentes mecanismos, tales como la reducción del sector público y del rol empresario del Estado, la liberalización de la economía, la privatización de sectores que aparejaban pérdidas, entre otras. En la línea del cambio del rol del Estado respecto de la sociedad civil, se generó la decadencia de la política social del Estado de Bienestar. Las políticas sociales neoliberales se materializaron en programas focalizados y redes comunitarias, rechazando la universalidad de los derechos sociales y ocupándose de sujetos disgregados. Como señala Duhau "la conversión de la pobreza en el problema central de la cuestión social, se encuentra asociada actualmente a un nuevo paradigma de bienestar social que implica la sustitución del ciudadano y sus derechos sociales como referente de los sistemas de bienestar social, por el mercado y el pobre y sus necesidades insatisfechas; sustitución que va de la mano con un ataque frontal a los supuestos universalistas que habían venido orientando la construcción de los sistemas de bienestar social en América Latina" (Duhau, 1997: 3). Se centraliza la lucha contra la pobreza, y sin embargo se deja de lado una visión integradora de la ciudadanía, a favor de un modelo de corte participativo-asistencial, con objetivos de control social. Maristella Svampa plantea que, mediante un proceso creciente de reprivatización de lo social y mercantilización de los servicios básicos, se generó un fenómeno de separación socio-espacial. Por un lado nos encontramos con la idea del ciudadano como propietario, y por otro, con la autorregulación como base de la autonomía individual (Svampa, 2005). Se desplaza el modelo de ciudadanía universal para dar lugar a una figura de ciudadanía restringida, como privilegio de aquellos que pueden acceder a ciertas reglas (propiedad- trabajo). Aquel que no pueda acceder a la ciudadanía se encuentra bajo un modelo participativo-asistencialista, esto es: sistemas de lucha contra la pobreza

focalizados y redes comunitarias que no plantean ya el bienestar como un derecho general, sino como prácticas prebendarias. En este punto el modelo neoliberal activa mecanismos de vaciamiento de los derechos sociales, librando su acceso a una mera política asistencial. Pero, como señala Castel, todo Estado moderno debe implementar políticas sociales "para paliar ciertas disfunciones flagrantes, para asegurar un mínimo de cohesión entre los grupos sociales" (Castel, 2009: 391).

Abordaremos brevemente la evolución reciente de las políticas focalizadas en Argentina. En 1994, y respondiendo a la lógica de paliar disfunciones flagrantes, se instaura en Argentina el concepto de "contraprestación" a partir del Programa Intensivo de Trabajo 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, el cual volvía a retomar la idea de "contraprestación": quienes se encontraran bajo el plan debían retribuir su ingreso mensual con una contraprestación. Con la llegada de la Alianza al gobierno nacional, en 1999 se reformuló el Plan Trabajar en Plan de Emergencia Laboral, 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 cambio de paradigma respecto al enfoque asistencialista y focalizado de las políticas sociales comienza a darse en 2002, con la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el cual buscaba como objetivo un Derecho Familiar de Inclusión. "Los considerandos del Decreto 565/02 de creación del Plan expresaban su pretensión de universalidad y destacaban la necesidad de garantizar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas que se encontraran en situación de desocupación" (Hopp, 2009: 268). Es decir, el PJJHD reimplantó el debate del trabajo como derecho social y elemento integrador de la vida social: no es el pobre seleccionado el merecedor del plan, sino el jefe o la jefa de hogar desocupados como sujetos de derecho. El PJJHD se enfrentó a serios problemas que redujeron su eficacia: problemas presupuestarios para ampliar la inscripción en el plan, intentos de dar de baja o reducir los beneficiarios que generaron una fuerte respuesta por parte de diferentes organizaciones, y una opinión pública que denunciaba "abusos", "clientelismo" y "desestímulo" por una idea estigmatizadora propia del sentido común: "se cobraba por no trabajar". Si bien en la teoría el PJJHD se planteaba como un plan en el cual no se requerían intermediarios, en los hechos múltiples rganizaciones barriales administraban los planes (Grimson y Cerrutti, 2004)[1]. Además, como señala Malena Hopp, "la idea de que algunas personas salen en el sorteo y otras no (aunque se encuentren en una situación similar y cumplan con los requisitos de acceso) impide pensar el subsidio como un derecho" (Hopp, 2009: 283). Es decir, el subsidio se torna azaroso o discrecional antes que un derecho social o familiar de inclusión. No estaba basado en el derecho de igualdad de los ciudadanos de una comunidad política nacional, sino que eran "merecedores" por suerte o por obra de los mediadores.

El PJJHD fue rápidamente complementado por el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), luego Plan Familias por la Inclusión Social, que si bien se inició como una programa focalizado con menos de 150.000 beneficiarios en el primer trimestre de 2003, en 2009 llegó a tener un padrón de más de dos millones de niños a cargo de 700.000 titulares, muchas de ellas por traspaso del PJJHD. El IDH constituyó un antecedente de la AUH por tratarse de un programa de transferencia de ingresos que no exigía contraprestación laboral y cuyo monto variaba de acuerdo a la cantidad de hijos a cargo de las madres beneficiarias, y también porque requería la certificación de controles de salud y vacunación y la permanencia en el sistema educativo.

En líneas generales, podemos afirmar que los planes se consolidaron como el eje sobre el cual se asentaron las políticas asistencialistas y focalizadas del neoliberalismo. Frente a la pérdida del Estado como instancia de mediación y garantía de la ciudadanía, con trabajadores y gremios desarticulados, con una población cada vez más marginalizada, desafiliada y obligada a ser libre en el mercado, "las intervenciones sociales se focalizaron en los débiles, como contrapartida de las reglas del mercado (con las que 'juegan' quienes tienen éxito en la adaptación

1. Es necesario en este punto no caer en facilismos y prejuicios en torno a la gestión y administración de planes sociales por parte de organizaciones barriales sociales y políticas. Esta administración bajo ningún punto de vista se relaciona necesariamente con una asignación discrecional de los beneficios; tampoco compartimos la visión según la cual son prácticas clientelistas, como sí lo han hecho otros autores. Al señalar la administración de planes por parte de organizaciones barriales, políticas y sociales, se quiere indagar acerca del carácter universal de los planes: ¿tuvieron real acceso al plan todos los jefes y jefas de familia desocupados? ¿El acceso se encontró restringido o lograban obtenerlo mejor a través de una organización?

al mismo), instituidas estatalmente como regulaciones del conjunto de la vida social y reproducidas, a la vez, en los discursos y en dichas intervenciones sociales. Precisamente, la máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, fue correlativa y determinante de tal asistencialización, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre" (Grassi, 2003: 4). Frente a este escenario, las ciencias sociales expresaron casi al unísono: "¡Pobres ciudadanos!"[2]. Desafiliados, marginalizados, focalizados, asistidos y atomizados.

¿Hacia la ciudadanía social plena? La Asignación Universal por Hijo

¿Podemos llamar a la Asignación Universal por Hijo una política de derechos? ¿En qué medida las políticas como la Asignación Universal por Hijo conforman un avance hacia una ciudadanía plena? La universalización del régimen de asignación familiar no es un debate reciente: desde fines de la década de los 90 diferentes actores y organizaciones como la CTA o la Red Argentina de Ingreso Ciudadano intentaron impulsar esta propuesta sin éxito inmediato (Arcidiácono, 2011), no obstante iniciaron un debate creciente en torno a la universalización del régimen de asignación familiar. Es en el año 2009 (decreto 1602) que se crea la Asignación Universal por Hijo (AUH), destinada a niños, niñas y adolescentes cuyos padres, madres o tutores son trabajadores informales, desocupados o cuyos ingresos son menores que el mínimo, vital y móvil[3]. A su vez, en 2011 también se implementó la Asignación Universal por Embarazo (AUE), la cual está destinada a mujeres embarazadas entre el tercer mes de embarazo y la finalización del mismo, con similares requisitos.

La AUH está dirigida a niños cuyos padres se encuentran desafiliados socialmente, esto es, se encuentran insertos en vínculos sociales inestables, ya que el locus de identidad moderna –el trabajo– es precario: trabajadores excluidos, desocupados, informalizados, con ingresos menores al mínimo, etcétera. Sin duda la AUH rompe con el escenario de políticas sociales asistencialistas y focalizadas. No se plantea como una ayuda para un sector específico y vulnerable de la sociedad civil, sino como una ampliación de un derecho ya vigente entre los trabajadores "formales": la asignación familiar. Se trata también una política que tiene vinculación con el trabajo: para percibir la AUH es requisito encontrarse en una situación de vulnerabilidad laboral. No obstante, su marco no es el de una política social para las personas desempleadas, sino de ampliación de derechos de los niños. Un movimiento discursivo paradojal: "para percibir la AUH debo demostrar no haber ingresado en el mercado formal laboral, no obstante es un derecho de mi hijo, hija o tutelado". Claro que esta paradoja se resuelve rápidamente: si el derecho es de los niños[4], por qué excluir de ese derecho a aquellos cuyos padres no recibían la asignación familiar por no estar en el mercado formal de empleo? Más allá de la resolución de la paradoja planteada, la asociación entre derechos sociales y trabajo debe ser tenida en cuenta para futuras políticas sociales, sobre todo mirando retrospectivamente las políticas focalizadas y las contraprestaciones, que planteaban: "usted merece este subsidio porque es desempleado, pero trabaje para recibirlo".

2. En el año 2005 Denis Merklen publicó su libro Pobres Ciudadanos: Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). Ese título nos permite introducirnos rápidamente en la línea argumentativa. "Pobres ciudadanos" implica un juego doble: "ciudadanos pobres", porque Merklen habla de los sectores populares argentinos, y "pobres ciudadanos", en un tono coloquial, porque estos ciudadanos se han visto desafiliados y marginalizados.

3. Los requisitos para acceder a la AUH, de acuerdo al ANSES, son: a) encontrarse desocupados, es decir, no percibir ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, nacionales o provinciales (subsidios, planes, pensiones, etcétera); b) ser trabajadores no registrados, es decir, que se desempeñen en la economía informal y percibir una suma de dinero igual o menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; c) ser trabajadores inscriptos en los planes "Argentina Trabaja-Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social, o "Programa de Trabajo Autogestionado" del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; d) ser trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; e) ser trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (artículo 21 de la ley 25.239) y percibir un ingreso menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil; f) ser trabajadores de temporada, encontrarse con reserva de puesto de trabajo a mes completo y no percibir ninguna suma de dinero durante ese período; g) encontrarse privados de su libertad, incluyendo a aquellos que desempeñen tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscritas dentro del "Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)", y dentro del "Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba", siendo determinante la condición procesal de los internos. Otros requisitos son: ser argentino nativo o naturalizado, o con residencia legal en el país mínima de tres años (tanto para padres y tutores, como para niños, niñas y adolescentes), un pago hasta el máximo de cinco hijos, y cumplir con controles sanitarios, el Plan de Vacunación Obligatorio, la inscripción al plan Nacer-Programa SUMAR y, por último, desde los 5 a los 18 años deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos.

4. En términos generales, los principios rectores que emanan de la Convención de Derechos del Niño: interés superior del niño, no discriminación, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.

Así, la AUH rompe con esa lógica, afirmando que todos los niños son sujetos de derecho. Además, reconoce a los desempleados y trabajadores informalizados como una categoría "en sí" a ser abordada por las políticas sociales (Arcidiácono, 2011). Por otra parte, se presenta como una política con mayor capacidad de acceso, ya que no existen cupos, ni fechas límites, ni intermediarios obligatorios: los pagos se realizan a través de tarjetas bancarias y se puede acceder a ellas automáticamente (la ANSES registra que se cumplan los requisitos) o a través de Centros Integradores Comunitarios, Centros de Atención Primaria de la Salud y oficinas de empleo. La cobertura de la AUH está habilitada para todos aquellos que cumplan los requisitos.

Cabe preguntarse qué sucede con aquellos que no los cumplen. En una primera instancia nos encontramos con una exclusión de los inmigrantes que no tienen tres años de residencia en el país, los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), quienes no posean DNI y los trabajadores informales cuyos ingresos superan el Salario Mínimo Vital y Móvil. Además, quedan excluidos los sextos hijos (la AUH cubre hasta cinco hijos, y a partir del séptimo hijo se accede a la Pensión por madre de siete hijos o más) y quienes asisten a establecimientos educativos privados aun cumpliendo los otros requisitos. Estas exclusiones son problemáticas, ya que desmejoran el rasgo universal de la AUH, y por lo tanto su condición de política orientada a garantizar el derecho de los ciudadanos. Por otro lado, algunos autores han señalado que en orden de seguir consolidando una de las políticas sociales más transformadoras de los últimos años, el desafío consiste en establecer mecanismos de actualización del monto de la AUH de acuerdo a la evolución del precio real de los alimentos y permitir la complementariedad de la AUH con otras prestaciones (Repetto y Díaz Langou, 2010). También se ha puesto en cuestión la universalidad de la AUH, considerando que no cubre a la totalidad de la población, pero es necesario aclarar que la universalidad de una política pública no implica necesariamente que sea el Estado quien brinde un acceso universal a los bienes o servicios que provee.

No obstante las exclusiones mencionadas, el impacto de la Asignación Universal por Hijo es más que satisfactorio: implicó una profunda transformación en la distribución del ingreso, los indicadores de indigencia se redujeron, el indicador más arquetípico de desigualdad

(cuántas veces ganan los ricos más que los pobres) disminuyó más de un tercio, llevando a que Argentina sea ahora el país más igualitario de América Latina (Agis, 2010). A su vez, la AUH significó un aumento en el acceso a la educación de niños y adolescentes, aunque ese incremento no puede atribuirse exclusivamente a la AUH, considerando la existencia de diferentes programas que tienen el mismo objetivo. Sin embargo, el mayor logro de la AUH es cualitativo: logró unificar los diferentes planes y programas destinados a esta población (Familias por la Inclusión Social, PJJDH), instaurar una transformación de la lógica de beneficiarios de políticas asistenciales a una lógica de protección social como un derecho, y reincorporar el lenguaje de ciudadanía y justicia social en las políticas sociales.

Sin dudas, los desafíos más significativos para la AUH son que se promueva una ley que la consolide como política de Estado y que se vincule con otras políticas de empleo y precariedad laboral. Si, mediante políticas como la AUH, avanzamos en la consolidación del acceso a la protección social como un derecho de todos los ciudadanos, la sanción de la misma en ley sería un freno a futuros retrocesos: si bien el DNU que creó la AUH fue ratificado en el Congreso, tendría mayor legitimidad hacia el futuro una norma integral sancionada originalmente desde el Poder Legislativo. Por otro lado, en tanto el locus de ciudadanía en la modernidad continúa siendo el trabajo y la propiedad, una vinculación entre la AUH y las políticas laborales podría incidir en la conformación de una ciudadanía plena.

Si consideramos a la ciudadanía como una construcción histórica de igualación que articula una dimensión estatal y otra social, podemos entender a la Asignación Universal por Hijo como una política de consolidación de derechos sociales. Tal como hemos expuesto, la AUH contiene en su espíritu la igualación entre quienes no ingresan en el mercado formal laboral y quienes sí lo hacen, disminuyendo a la vez la brecha entre ricos y pobres. Además, es el Estado quien, como mediador, garantiza y cumple este derecho social adquirido. Ya no es el pobre descolectivizado quien recibe un beneficio a cualquier costo, sino los niños como sujetos de derecho. Más allá de las dificultades y desafíos con las que se enfrenta la Asignación Universal por Hijo, es un enorme paso para la reconstrucción de una ciudadanía plena.

Bibliografía

Agis, Emmanuel, Carlos Cañete y Demian Panigo (2010): *El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires, CENDA; SID; PROFOPE; CEIL-PIETTE.

Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy (2011): *"La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal?"*. Buenos Aires, Revista Margen, número 61, junio de 2011.

Borón, Atilio (2003): "*La sociedad civil después del diluvio neoliberal"*. En Emir Sader y Pablo Gentili (compiladores): La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Castel, Robert (2004): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.

Castel, Robert (2009): *Las metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.

Delamata, Gabriela (2005): *Ciudadanía y territorio*. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales. Buenos Aires, Espacio.

Duhau, Emilio (1997): "*Pobreza, ciudadanía y política social en América Latina"*. Puebla, México, Revista Ciudades, número 36, octubre-diciembre de 1997.

Grassi, Estela (2003): *"El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia de la década del 90"*. En Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Buenos Aires: UDISTHAL. En http://www.webiigg.sociales.uba.ar/grassi/publicrev1.html.

Grimson, Alejandro y Marcela Cerrutti (2004): *"Buenos Aires, neoliberalismo y después: Cambios socioeconómicos y respuestas populares"*. Buenos Aires, Cuadernos del Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Hopp, Malena (2009): *"Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia"*. En Estela Grassi y Claudia Danani (organizadoras): El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Buenos Aires, Espacio.

Marshall, T.H. (1949): *"Ciudadanía y clase social"*. En T.H. Marshall y Tom Bottomore: Ciudadanía y clase social. Madrid, Alianza, 1998.

Merklen, Denis (2005): *Pobres Ciudadanos*. Las Clases Populares en la Era Democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires, Gorla.

Repetto, Fabián y Gala Díaz Langou (2010): *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación*. Buenos Aires: CIPPEC.

Svampa, Maristella (2005): *La Sociedad Excluyente*. La argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires, Taurus.

Surgimiento y consolidación de los comedores comunitarios en el AMBA

Martín Ierullo

Docente e investigador,
UNM y UBA

El presente trabajo apunta a analizar los desplazamientos y modificaciones que se evidencian en las prácticas desplegadas por los comedores comunitarios (una de las modalidades que asumen las organizaciones comunitarias que emergieron en las últimas décadas) en los barrios marginalizados del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el marco de los recientes procesos de crecimiento económico y de una progresiva recuperación de un rol más activo por parte del Estado en la regulación de los procesos económicos y sociales. Para abordar dicho objetivo se llevará a cabo un análisis descriptivo a partir de información sobre 220 comedores relevados en distintas zonas del AMBA en el marco del trabajo de investigación que sustenta la Tesis de Maestría del autor[1]. Se considera que indagar acerca de las formas en que los comedores comunitarios emergieron y se consolidaron en los barrios marginalizados resulta de vital importancia para la implementación de políticas sociales territoriales. En tanto, la irrupción de estas organizaciones ha tendido a reconfigurar las prácticas asistenciales y las formas que asumen las prácticas de cuidado infantil.

Aspectos metodológicos

El proceso de investigación que sustenta el presente trabajo construyó su base empírica a través de la estrategia de análisis secundario de información primaria (Heaton, 2000), en tanto el abordaje de la problemática de estudio precisaba de una base empírica amplia que tomara en cuenta la diversidad de organizaciones por ubicación geográfica, presencia de la política estatal, adscripción político-ideológica del grupo, etcétera. En este sentido, frente a la falta de datos oficiales sistemáticos, se procedió a analizar los registros de los relevamientos llevados a cabo por los equipos de los proyectos UBACyT S753 y S805 dirigidos por la profesora Adriana Clemente y del Programa de Fortalecimiento y Capacitación a Organizaciones Sociales y Comunitarias (Secretaría de Extensión Universitaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires). Dichos registros dan cuenta de entrevistas semiestructuradas y encuestas realizadas entre 2003 y 2009 a referentes de comedores comunitarios. El acceso a dicha información se encontró facilitado porque el autor del trabajo integró sendos equipos de investigación y extensión.

La investigación que sustenta este trabajo propendió a un análisis que se puede enmarcar en la tradición de los métodos mixtos, con predominancia del componente cualitativo (Burke Johnson, 2007), en tanto se recurre en un punto de vista cualitativo de manera predominante, aunque al mismo tiempo se reconoce la inclusión de datos y enfoques cuantitativos de acuerdo al esquema que se planteará en el próximo apartado.

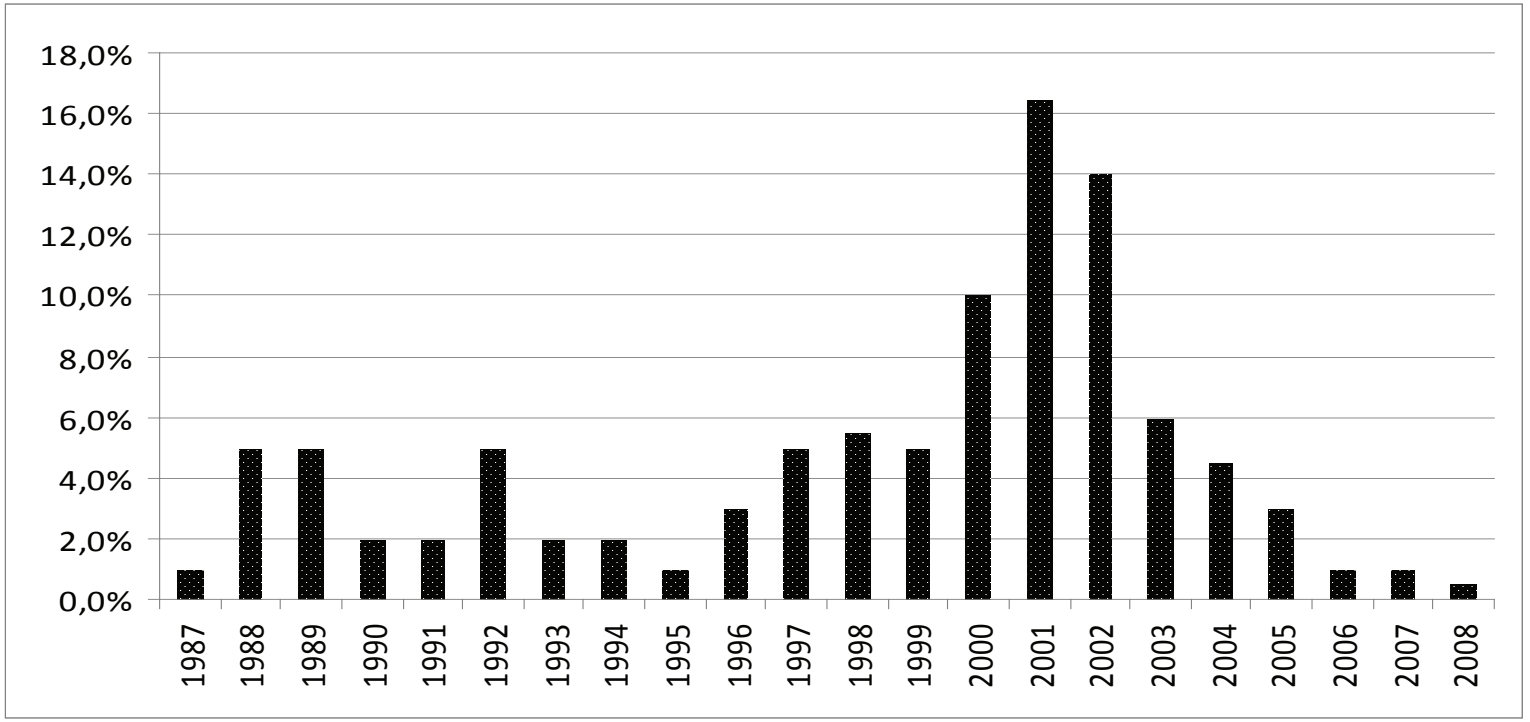
Contexto de surgimiento de los comedores comunitarios relevados

Si bien los procesos de desestructuración del mercado de trabajo comenzaron a delinearse en Argentina a partir de la última dictadura militar (1976-1983), sus efectos se expresaron de manera particular en el marco de la situación de crisis hiperinflacionaria ocurrida entre 1988 y 1990. La notable alza de los índices de inflación generó una situación de profunda inestabilidad económica, política y social, la cual se manifestó en diversas expresiones de conflictividad social (saqueos, protestas, etcétera). El deterioro en las condiciones de vida se reflejó en el campo de la satisfacción de las necesidades alimentarias en una mayor

1. "Prácticas comunitarias de cuidado infantil en los sectores populares frente a la crisis del modelo tradicional de cuidado. Análisis de los comedores comunitarios del AMBA (2003-2010)".

dependencia de las familias a las ayudas estatales para garantizar su supervivencia. Sin embargo, estas ayudas resultaron insuficientes para el abordaje de la situación de carencia que presentaban las familias, por lo cual se evidencia en este período el desarrollo de diversas estrategias de colectivización del consumo en los barrios populares (Jelin, 2010), entre las que se pueden enunciar las prácticas de compras comunitarias y la conformación de ollas populares y comedores comunitarios. Estas estrategias constituyeron verdaderos mecanismos de lucha y resistencia frente a los efectos de la crisis hiperinflacionaria en las unidades familiares. Resulta llamativo que entre los comedores relevados cerca del 15% se hayan creado en el marco de este periodo, tal como se expresa en el gráfico:

Gráfico 1: Comedores comunitarios relevados según año de creación



Elaboración propia. n=220 comedores

Es necesario destacar que dichos comedores se han sostenido durante la década del noventa y la crisis de 2001-2002, resistiendo a los embates que supone la agudización de los procesos de pauperización. Lo cual revela que si bien estas formas de asociación en los sectores populares surgieron como prácticas temporarias, se consolidaron durante los noventa como consecuencia de la continuidad de los procesos de pauperización y de los programas de apoyo a comedores comunitarios implementados fundamentalmente desde los gobiernos provinciales y municipales. La grave crisis ocurrida en 2001 constituyó también un marco propicio para la aparición masiva de comedores en los barrios populares, debido a las cifras elevadas que adquirieron los índices de pobreza y desempleo. En este contexto se produce un incremento en el financiamiento a comedores comunitarios por parte del Estado, el cual se materializa tanto en los planes nacionales (Plan de Emergencia Alimentaria y FOPAR, Fondo Participativo de Inversión Social) como en los programas provinciales y municipales (Ierullo, 2010). De esta manera se favoreció que estas organizaciones actuaran como contención frente a la grave situación a la que se vieron expuestas numerosas familias en el marco de la crisis.

En este periodo se evidencia un incremento sustantivo de los comedores como consecuencia de la crisis socio-económica (véase Gráfico 1). La situación de emergencia que suponía la gravedad de las carencias a las que se vieron sometidos los sectores populares constituye una constante en las causas por las que se crean estas organizaciones sociales. Este aspecto se ve reflejado también en el carácter emergente y precario que asumen en su mayoría estas iniciativas, las cuales tendieron a superar algunas de estas condiciones durante su trayectoria como organizaciones. Sin embargo, su emergencia y su consolidación en los barrios no se explica solamente en las situaciones de carencia económica, sino que se comprende en función de la transformación que asumen las formas en las que se organizan las prácticas de cuidado infantil en los sectores populares.

Consolidación de los comedores comunitarios

Puede afirmarse que la emergencia de estas organizaciones y la centralidad que adquirieron en los barrios marginalizados ha sido fomentada a partir de la orientación que adquirieron las políticas sociales durante el período neoliberal, en tanto se apostó a que los sectores empobrecidos pudieran buscar alternativas para abordar sus necesidades de supervivencia de manera autogestiva. Tal como afirman Cardarelli y Rosenfeld, en este contexto se afianza la participación en torno a la supervivencia. En palabras de las autoras: “bajo el paradigma casi incuestionado de la “autogestión”, se privilegia la idea de que los grupos en desventaja, solos o con el apoyo de organizaciones privadas o públicas, son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales. Subyace la idea de una vuelta al estado subsidiario en su mínima expresión” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998: 76).

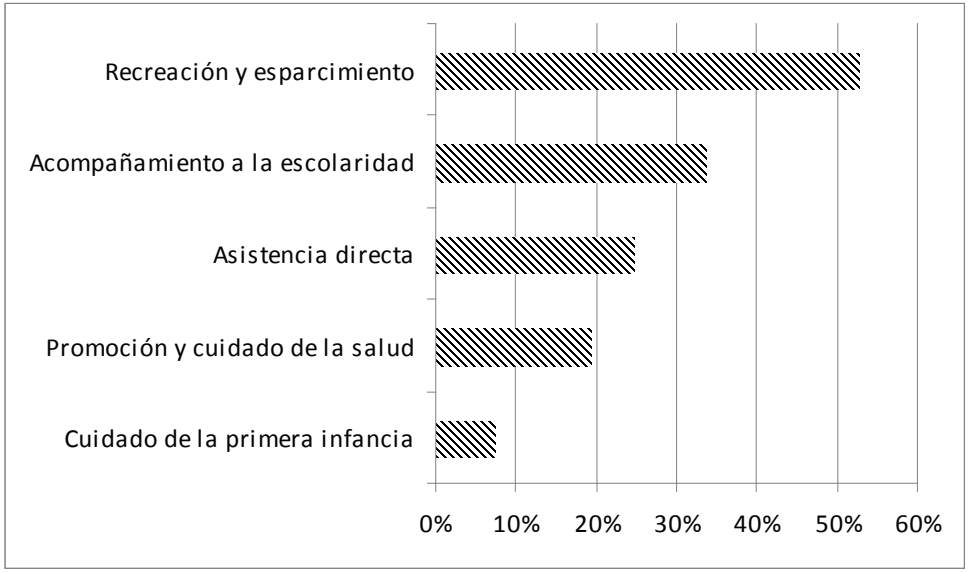
En la actualidad, aún con una mayor presencia del Estado en la provisión directa de bienestar a las familias a través de políticas de asistencia y seguridad social, estos comedores tendieron a consolidarse en el territorio. En este contexto asumieron en algunos casos roles de mediación en la ejecución y la llegada a territorio de numerosas políticas sociales (Clemente, 2010; Bráncoli y equipo, 2011). Si bien los comedores surgieron como estrategias transitorias, lograron consolidarse en el territorio. Sin embargo, las prácticas actuales que desarrollan estas organizaciones difieren de las llevadas a cabo en el origen de las mismas. Es decir, se observa un desplazamiento en las formas institucionales que asumen, las acciones realizadas y en los objetivos institucionales. En este sentido, se identifican tres desplazamientos fundamentales: en las acciones, en la población objetivo, y en las formas institucionales.

Desplazamiento en las acciones

El desplazamiento en las acciones se produjo por incorporación de nuevas actividades y reformulación de objetivos. En primer lugar puede afirmarse que no se circunscribieron solamente a la provisión de alimentos, sino que fueron ampliando sus acciones a otras esferas del

cuidado infantil. A través de las mismas lograron extender la permanencia de los niños en estas instituciones. En este sentido, se incorporaron espacios recreativos y lúdicos para niños, apoyo escolar, controles de salud, roperos comunitarios, bibliotecas, jardines maternales, etcétera. Entre los comedores con al menos 5 años de antigüedad al momento de ser relevados, se observa el desarrollo de las acciones detalladas en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Acciones de cuidado infantil llevadas a cabo por los comedores con más de 5 años de antigüedad



Podría afirmarse que en el contexto actual se consolida un nuevo perfil de organizaciones en las que el cuidado reviste un carácter central, en tanto se observa un desplazamiento de la centralidad que adquirió la provisión de alimentos en sus orígenes hacia una centralidad del cuidado en el contexto actual. Estos cambios se expresaron también en la forma en que las mismas definen sus objetivos institucionales, que redundan en la idea de "contención" como finalidad que permite superar las tareas vinculadas a lo alimentario. Cuando se habla de contención, los referentes hacen alusión a los niños en distintos momentos de la vida, aun por fuera de los espacios y horarios institucionales. Las acciones realizadas son concebidas por los referentes como protectivas o defensivas frente a la hostilidad del entorno y a la complejización que asumen las problemáticas sociales en el contexto actual. Puede sostenerse, entonces, que estas organizaciones desarrollan acciones de acompañamiento frente a distintas problemáticas infantiles y familiares, no sin tensiones respecto de estas últimas.

En consecuencia, puede sostenerse que aunque con distintos niveles de consolidación institucional –en cuanto a su reconocimiento formal por parte del Estado–, los comedores lograron afianzarse como organizaciones territoriales, dando respuesta no solamente a las situaciones de carencia económica, sino también a las demandas de cuidado que presentan los niños a la crisis del modelo de cuidado antes planteado. Estos aspectos se expresan en el siguiente relato: "la idea nuestra era tener un comedor enorme con un montón de mesas de plástico y con un ventanal...

hasta que nos dimos cuenta que esa no era la idea. La idea es que mañana ya no exista el comedor, que cada uno coma en su casa y se recupere esa mesa familiar que se perdió. Con la mesa familiar se perdieron un montón de cosas. Desde ahí es como que empezamos también a hacer distintos talleres, el proyecto de la biblioteca cuando Cultura nos regaló un montón de libros, fuimos a la Facultad de la Universidad de Buenos Aires, empezamos a armar los proyectos, después trajimos a un profesor de folklore y se armó un grupo, después pedimos las máquinas, armamos la murga…" (cuestionario al referente del Comedor Comunitario 2).

De esta manera, desde los comedores comunitarios se tendió a generar prácticas que excedieron lo alimentario. Estos cambios se expresaron también en la forma en que las mismas definen sus objetivos institucionales. La manera mayoritaria en la que se definen las acciones llevadas a cabo por estas organizaciones es a través de la noción de contención, tal como se expresa por ejemplo en el siguiente relato: "a partir de la apertura de la capilla en 1996 comenzamos a caminar los barrios, y viendo todas las necesidades de las familias decidimos fundar un comedor. En ese tiempo empezaron a asistir niños, adolescentes y ancianos. Allí siempre encontraron contención y no sólo un plato de comida" (cuestionario al referente del Comedor Comunitario 240).

Si bien estas acciones son valoradas porque operan como sostén de los niños, no resultan en muchos casos suficientes ante la complejidad que frecuentemente revisten estas problemáticas. Según los testimonios recabados, esta situación es vivida por los referentes con frustración e impotencia.

Desplazamiento en la población objetivo

Otro de los desplazamientos que se observan en relación a las acciones desarrolladas desde los comedores comunitarios se vincula con la población a la que están dirigidas dichas acciones: la incorporación de adolescentes y jóvenes en la preocupación y el accionar. El análisis de los relatos acerca de la emergencia de estas expresiones asociativas pone de manifiesto que en sus orígenes estuvieron dirigidas a la población con mayor nivel de vulnerabilidad social y, de manera particular, a los niños. En cierta manera esta selección de la población objetivo se corresponde con los criterios de focalización vigentes en el campo asistencial, por los cuales se tiende a dirigir las acciones de asistencia social a esta población considerada dependiente, en tanto se espera que los mismos no trabajen durante esta etapa vital (Castel, 1995).

Sin embargo, en el marco de la consolidación de estas organizaciones y de los desplazamientos antes analizados, se observa también el desarrollo de acciones dirigidas a la población adolescente y joven, que exceden a la provisión de alimentos. Se visualiza el establecimiento de un vínculo que se sustenta en algunos casos aun cuando los destinatarios dejan de concurrir al comedor. En función de este vínculo se sostienen acciones que tienden a la protección de adolescentes y jóvenes frente a diversas problemáticas que resultan preocupantes en el contexto barrial, principalmente el consumo de sustancias y el embarazo adolescente.

Particularmente, en los comedores relevados se observan actividades vinculadas a la recreación y el esparcimiento, al acompañamiento a la escolarización o a la reanudación de los estudios, a la prevención y promoción de la salud sexual y reproductiva, entre otras. Estas nuevas prácticas significaron para los comedores comunitarios una extensión del accionar hacia otros grupos etarios. Tal como surge de algunos de los testimonios analizados, la incorporación de estas actividades responde, fundamentalmente, a que los actuales adolescentes concurrieron cuando eran niños a dichos comedores. En consecuencia, puede afirmarse que también en las acciones destinadas a adolescentes y jóvenes la preocupación por la nutrición pierde centralidad ante el cuidado y la contención frente a las condiciones de contexto que son consideradas hostiles y riesgosas para esta población.

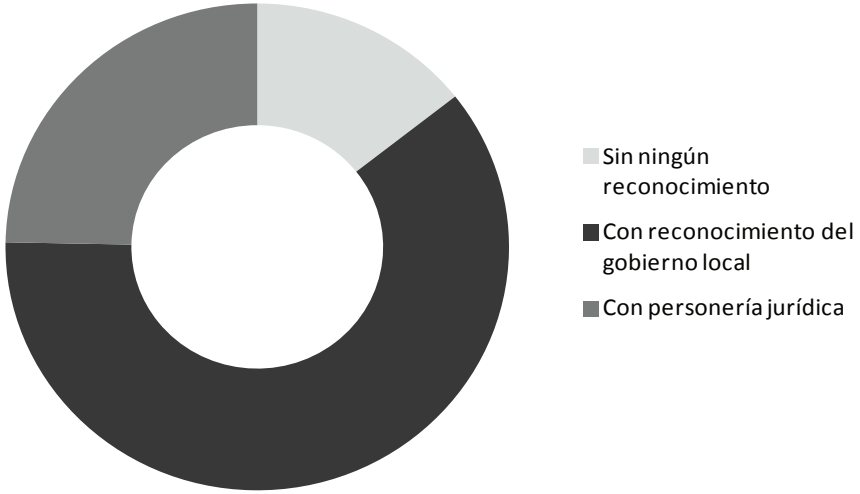
Se evidencia en las entrevistas y en las observaciones realizadas el desarrollo de acciones formalizadas o informales, tendientes a la prevención o a la contención frente al daño efectivizado como consecuencia de alguna de las problemáticas antes enunciadas. Lo cual revela, en cierta manera, la estrechez de los vínculos que se establecen entre los referentes de estas organizaciones comunitarios y su población destinataria.

Desplazamiento en las formas institucionales: procesos de consolidación institucional

Estudios previos (Arias, 2004; Clemente, 2010; Clemente, 2011) ponen ya de manifiesto que si bien los comedores emergieron como estrategias temporarias o provisorias destinadas a paliar las consecuencias más extremas de los procesos de crisis económica, los mismos tendieron a consolidarse como organizaciones comunitarias y afianzarse en la trama territorial de los barrios marginalizados. Este aspecto se manifiesta en que entre los comedores analizados en el marco del presente estudio, el 60% de los mismos presentaban al momento del relevamiento cinco o más años de antigüedad. Sin embargo, es posible afirmar que no solamente la persistencia en el tiempo constituye un factor de consolidación institucional, sino que también se observa un creciente nivel de reconocimiento oficial en estas organizaciones. En este sentido, tal como se puede apreciar en el Gráfico 3, entre los comedores que al momento de relevamiento tenían al menos cinco años de antigüedad, solamente una proporción mínima no contaba con ningún tipo de reconocimiento oficial.

De esta manera, puede afirmarse que más del 85% de los comedores consultados tiene algún tipo de reconocimiento oficial que lo legitima, ya sea como organización comunitaria (reconocimiento local) o como asociación civil (personería jurídica nacional). Este aspecto estaría reforzando la ruptura que se produjo respecto al carácter informal o transitorio que revistieron estas estrategias comunitarias en sus orígenes.

Gráfico 3: Comedores con más de 5 años al momento de relevamiento según tipo de reconocimiento oficial



Elaboración propia. n=133 casos

Conclusiones

Puede afirmarse, entonces, que los comedores comunitarios relevados emergieron durante las últimas dos décadas como respuesta a las situaciones de carencia extrema que se multiplicaron en los barrios marginalizados. Los mismos representaron un conjunto de estrategias de adaptación o supervivencia llevadas a cabo por los sectores populares, las cuales estuvieron ligadas al desarrollo de prácticas comunitarias de provisión, preparación y consumo de alimentos, acciones que están directamente vinculadas al cuidado infantil. El surgimiento de estas organizaciones no puede ser asociado a una gestión de gobierno particular o a un grupo político o religioso específico. Al contrario, constituye una estrategia desarrollada por distintos grupos relacionados con los sectores populares para dar respuesta a las necesidades sociales en el contexto de crisis social y económica que vivió el país. Aunque los comedores emergieron como prácticas temporarias o transitorias, los mismos tendieron a consolidarse en función del apoyo estatal. Tal como pudo ser analizado en el trabajo, estos procesos de consolidación se plasmaron en la permanencia de muchas de estas organizaciones hasta la actualidad, así como también en el creciente grado de institucionalización y formalización que ellas fueron adquiriendo.

El análisis de las acciones llevadas a cabo desde los comedores relevados conduce a sostener la afirmación de que existe un desplazamiento desde la centralidad que adquirió la alimentación en su origen hacia la que hoy asumen las prácticas de cuidado infantil. De esta manera se ha favorecido a la redefinición de la identidad de estas organizaciones sociales y del rol que desarrollan en los barrios marginalizados. En este sentido, es posible sostener que el marco de la crisis del modelo tradicional de cuidado (Ierullo, 2013) y de la reconfiguración de las intervenciones estatales respecto de la infancia y las familias en situación de pobreza extrema, los comedores comunitarios, en tanto organizaciones territoriales, se afianzaron como agentes sociales en el campo del cuidado infantil, a la vez que sus referentes adquirieron visibilidad en el escenario local y se constituyeron como interlocutores respecto de las prácticas de crianza de los niños y del abordaje de diversas problemáticas infantiles en los barrios populares.

En este contexto, las prácticas de cuidado y crianza de los niños se están llevando a cabo en el marco de una sociedad con mayores niveles de incertidumbre, como consecuencia de las transformaciones socio-económicas y de la mayor fragilidad que adquirieron las relaciones y los vínculos sociales. En otras palabras, podría afirmarse que se complejizaron las prácticas de cuidado, en tanto las prácticas de crianza asumieron nuevos desafíos en el marco de la crisis de los procesos e instituciones socializadoras. Dichas prácticas se complejizan aún más en los sectores populares, porque dichos sectores fueron mayormente afectados por las consecuencias de los procesos de transformación.

Bibliografía

Arias, Ana (2004): *La centralidad de las prácticas asistenciales en Organizaciones territoriales*. Un estudio de caso en el segundo cordón del conurbano. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (inédita).

Bráncoli, Javier y equipo de investigación (2010): *Donde hay una necesidad, nace una organización*. Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas. Buenos Aires, CICCUS.

Burke Johnson, R. y otros (2007): *"Toward a Definition of Mixed Methods Research"*. En: Journal of Mixed Methods Research. Volume 1 number 2, April 2007. Sage Publications.

Castel, Robert (2010): *El ascenso de las incertidumbres*. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires,: Fondo de Cultura Económica.

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

Clemente, Adriana (2011): *"Familiarización del enfoque de bienestar, últimas redes y reconfiguración de la pobreza y la indigencia en medios urbanos. Tensiones entre medición y compresión de la pobreza extrema"*. I Jornadas Interdisciplinarias sobre Marginaciones Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales, Buenos Aires, Noviembre de 2011.

Heaton, Janet (2000): *"Secondary analysis of qualitative data: a review of the literature"*. En: Social Policy Research Unit, University of York.

Ierullo, Martín (2010): *"El proceso de consolidación de las políticas de asistencia alimentaria en Argentina. Los desafíos de las políticas asistenciales frente a los procesos de exclusión y pauperización"*. Trabajo de Integración Final de la Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (inédito).

Ierullo, Martín (2013): *"Prácticas comunitarias de cuidado infantil en los sectores populares frente a la crisis del modelo tradicional de cuidado. Análisis de los comedores comunitarios del AMBA (2003-2010)"*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (inédita).

Jelin, Elizabeth (2010): *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Entrevista

Las democracias de transformación y las políticas sociales del posneoliberalismo en América Latina

Hace muchos años que Carlos Vilas alimenta con su producción las discusiones fundamentales sobre aquellos temas que muy recientemente Boaventura de Sousa Santos ha llamado la refundación del Estado en América Latina. En sus textos, Vilas despliega una poco común combinación entre un sólido conocimiento de la teoría política y una vasta experiencia de contacto directo y de gestión en varios países de nuestro continente en momentos clave de la historia reciente. Actualmente es director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús y presidente del Ente Regulador de Aguas y Saneamiento. Vilas accedió amablemente a mantener una charla abierta con la Revista de Políticas Sociales (RPS), que tuvo lugar el 2 de julio de 2013 en la sede del ERAS.

RPS: Estimado Carlos, gracias por recibirnos. Empezamos con una pregunta muy general: ¿América Latina está en una época de transformación?

CV: Claro, y si miramos esa transformación apuntando más allá de lo que tienen en común los distintos gobiernos progresistas, si miramos los regímenes políticos, podemos caracterizar éstos como democracias de transformación. Aquí el componente democrático se refiere a un conjunto de reglas y procedimientos, referidos a la participación de los ciudadanos en elecciones y a la renovación de cargos políticos, pero también a la conceptualización misma de la población como pueblo de ciudadanos, a la vigencia efectiva de derechos y deberes garantizados por un Estado legitimado por el origen del poder que él institucionaliza. Estos procesos se expresan, en algunos casos como Bolivia y Ecuador, en textos constitucionales elaborados y redactados en asambleas públicas elegidas mediante el voto, y finalmente coronan en la incorporación de los llamados "derechos de tercera generación", que superan las concepciones individualistas y liberales vigentes durante mucho tiempo. Además, en todos estos populismos latinoamericanos podemos ver una ampliación del papel del Estado en la regulación y orientación del proceso económico y del conflicto social, que incluyen una intervención activa en áreas hasta entonces consideradas exclusivas del mercado.

¿Estás hablando de nuevas formas de estatalidad?

Me estoy refiriendo a democracias orientadas a la transformación de las relaciones preexistentes de poder. ¿Cómo lo hacen? Reasignando o reorganizando recursos económicos e institucionales, materiales y simbólicos, incluida, claro está, una nueva construcción estatal. Puesto que el Estado es siempre expresión de una estructura de poder, cuando ésta cambia tarde o temprano cambia también su expresión institucional como Estado. Esto no ocurre sin conflictos. Si la política en tiempos normales se ajusta razonablemente al modelo teórico de la deliberación entre iguales –al estilo de lo imaginado por Hannah Arendt o Jürgen Habermas–, en estos tiempos de cambio se presenta en forma contundente como "pasión y lucha", porque, como observó Max Weber, los iguales son ahora muchos más. En una situación como esta la conflictividad se potencia, obviamente, porque lo que está en juego es no solamente la administración de un esquema de poder o la introducción de algunas pequeñas modificaciones, sino el reemplazo de un esquema de poder establecido y su sustitución por otro.

¿Qué tipo de liderazgos emergen en estas situaciones?

En ausencia de instituciones que gocen de una amplia y consistente legitimidad, la política se personaliza todavía más: se personaliza en su dirigente máximo, se centra más en el líder, constituido como tal por la

acción colectiva y por ser ratificado en elecciones. Existen instancias organizativas, pero éstas se desempeñan básicamente como mecanismos de legitimación formal y de operacionalización de líneas de acción que "bajan" desde el líder. Muchos analistas han visto en esto la persistencia del caudillismo hispanoamericano. Pero a mí me parece que una fuerte gravitación del poder personalizado es un rasgo común a momentos fundacionales de un nuevo Estado o de un nuevo régimen político. Esto es así por la propia volatilidad de los procesos, porque aún no se ha consolidado una diferenciación entre ganadores y perdedores, y porque no se ha alcanzado todavía una estabilidad que permita alcanzar un funcionamiento pleno y normal de las instituciones y un prolijo cumplimiento de las normas.

¿Dirías que en momentos como éstos cambian las reglas, pero también el sentido del juego político?

¡Claro! Porque en estas sociedades fragmentadas por desigualdades económicas profundas, sociales, económicas, regionales, étnico-lingüísticas y de género, no alcanza con ponerse de acuerdo sobre "las reglas del juego", como usualmente se dice. Tiene que existir también, y sobre todo, un acuerdo sobre cuál es el juego en el que estamos participando: ¿es la preservación de una concentración extraordinaria de recursos que grandes sectores de la ciudadanía consideran injusta (y ciertamente lo es)? ¿O el juego consiste en transformaciones sociales y políticas en consonancia con las aspiraciones de las mayorías? Cuando se elige esta segunda alternativa, no se trata de reformar el Estado, sino de crear un Estado a partir de una nueva constelación de relaciones de fuerzas que aún no están consolidadas. Vistas así las cosas, hablamos de un "populismo radical" que puede ser visto como una búsqueda de un trato justo y reparatorio para los sectores sociales que fueron obligados a hacerse cargo de los costos de la reestructuración capitalista en el pasado reciente. Ese trato justo y reparatorio va acompañado por la inserción de esas mayorías en un sistema de derechos ciudadanos y de bienestar, de reconocimiento de su dignidad y de sus aspiraciones.

¿En este contexto se inscribe la aparición de políticas sociales de nuevo cuño?

Sin dudas, porque países tales como Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y de alguna manera también Uruguay, nos permiten ver el surgimiento o la reactivación de actores sociales que asumieron un protagonismo. Las transformaciones –que mencionamos antes– en la organización institucional y en la configuración política de los estados permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas en general, y de políticas sociales en particular, con nuevos objetivos e intereses que orientan las modalidades en curso de la articulación Estado-sociedad.

¿Qué rasgos ves en esa nueva generación de políticas sociales?

Aquí hay que diferenciar bien lo que es una cuestión técnica de lo que es asunto de política. Al cambiar los objetivos de la política social, es muy difícil que no cambien las herramientas en uso. En resumen: nuevos sistemas de poder institucionalizados en nuevas configuraciones estatales implican otros objetivos. En esta perspectiva, la política social del posneoliberalismo se presenta con dos rasgos fundamentales: primero, va más allá del combate a la pobreza, en particular más allá del combate a la pobreza extrema; segundo, asume la complejidad de la política social, su integralidad, y encara las causas del empobrecimiento y la vulnerabilidad social, y no solamente sus manifestaciones. Ir más allá de la lucha contra la pobreza significa darse cuenta de que las víctimas de las políticas neoliberales no se ubican exclusivamente en el mundo de la pobreza, sino que se extienden en la precarización de amplios sectores de las clases medias. En relación a los sectores pobres, la política social asume un perfil claramente resarcitorio, y en lo que respecta a los sectores medios debe adquirir una impronta claramente promocional que poco o nada tiene que ver con los dispositivos asistenciales tradicionales. En esto las políticas asistenciales tienen un enorme campo de acción, pero no son suficientes, porque la reducción de la pobreza reclama una intervención pública muy potente a través de la provisión de servicios, el diseño de programas especiales de educación y formación laboral, o de saneamiento ambiental, titulación de tierras, etcétera. Los programas de transferencia condicionada de ingresos como la AUH en Argentina, la

Bolsa Escuela-Bolsa Familia en Brasil, o el PANES de Uruguay, han tenido éxito en transferir ingresos a la par que los condicionan al cumplimiento de requisitos referidos a la infancia. Apuntan a cortar los mecanismos de transferencia intergeneracional de la pobreza.

¿Por dónde ves el camino que permite "ir más allá"?

Como dije, lejos de limitarse a la asistencia y a paliar los síntomas del deterioro social, una política social integral debería apuntar a superar o minimizar las causas generadoras de la problemática. Esto es: revertir los procesos de empobrecimiento y precarización, que suelen ser muy variados. Entonces, una política social integral coloca en primer plano la necesidad de repensar las causas estructurales, institucionales y culturales de la pobreza, pero también la naturaleza de la problemática social, marcando siempre la interdependencia entre la políticas sociales, la política económica y el régimen político. Porque podés estar seguro de que enfocar la pobreza como un efecto del empobrecimiento te lleva a reconocer en la pobreza el efecto de determinadas configuraciones institucionales y estructurales, de la implementación de una variedad de políticas y en particular de una estructura de poder político que se expresa a partir del Estado. Entonces, remarco la estrecha y dinámica vinculación de la política social con otros campos de producción e implementación de las políticas públicas –la política económica, el régimen tributario, el mercado de trabajo, las estrategias de acumulación y desarrollo–, con el Estado como estructura de dominación política y cooperación social, y no solamente como sistema o red de aparatos de gestión.

¿Cómo sintetizarías, entonces, la idea de una política social integral?

Primero, lo que denomino política social integral lo inscribo en los procesos de transformaciones políticas y económicas de cierta profundidad. Todavía me parece un exceso hablar de un nuevo paradigma, porque esto requeriría un asentamiento de las prácticas y los recursos que los dota de previsibilidad. Lo que veo en el panorama que nos brinda la política social y más en general las políticas públicas en esta parte del continente es un momento de búsquedas, innovaciones y resignificaciones donde lo que se consiguió fue más desde la política que desde las transformaciones estructurales, y lo que hay de trasformaciones estructurales, que a mi juicio no es gran cosa, existe por intervención de la política. Así, la política se convierte en más importante que nunca porque estamos viviendo, todavía, las postrimerías de una crisis, empezando a superarla, pero sin aparatos o estructuras políticas que garanticen una continuidad institucional y objetiva.

Debates

Integración o inclusión social

Mariano Fontela

Director del Centro de Estudios de Políticas Sociales, UNM

El concepto de integración tiene un doble sentido: el de componer un todo con partes diversas (que es el significado del verbo "integrar"), y el de no exclusión de ninguna de las partes que podrían componer ese todo (significado de "integral"). Gracias a esta distinción, y contra las versiones racionalistas que postulan una sociedad ideal en la que todos deberían ajustarse a un modelo predeterminado –generalmente, la consagración de un dogma ideológico o la idealización de algún país admirado–, el concepto de integración social admite la posibilidad de incorporar la diferencia, lo indeterminado, e incluso el conflicto.[1]

Si se la considera una situación –la de un conjunto de personas determinadas–, la integración social es siempre una cuestión de grado, aunque cada sector social se pueda encontrar muy integrado en algunas dimensiones y poco integrado en otras (por ejemplo, más en el trabajo que en el sistema educativo) –más adelante describiré una posible clasificación de dimensiones[2]. En cambio, si se concibe a la integración social como un desarrollo, se la puede entender como un transcurso que lleva a que las personas o los grupos sociales se vayan vinculando con la sociedad, lo que además permite tener en cuenta interrelaciones, obstrucciones o retroalimentaciones entre las diferentes dimensiones.

Ciudadanía, cohesión e inclusión social

La integración social debe ser diferenciada del concepto de ciudadanía, que supone siempre una situación determinada –la posibilidad concreta de hacer valer derechos y poderes civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales, etcétera–, pero no puede ser vista como un desarrollo: se es o no ciudadano en aspectos específicos, aunque obviamente esos aspectos puedan ir cambiando con el correr del tiempo. El concepto de ciudadano surgió con la instauración de los regímenes republicanos, mientras la integración social ha existido en mayor o menor medida en todas las sociedades. Además, la ciudadanía implica una serie de derechos y obligaciones que no pueden afirmarse sin la participación del Estado, a menos que se prefiera desdibujar ese concepto, que de por sí tiene una enorme importancia a la hora de determinar objetivos políticos. En cambio, en la integración social también intervienen otros actores, como las empresas privadas –que en buena medida por eso es que están sometidas a regulación– o las organizaciones comunitarias, además de las actitudes y las conductas de las propias personas[3].

También crecientemente se utiliza –supuestamente como sinónimo, o incluso como reemplazo, del concepto de integración social– el término cohesión social, que en un libro reciente François Dubet (2013) caracteriza como nueva manera "de hacer una sociedad", en contraposición con el viejo principio por el que la solidaridad se iría construyendo "a partir del 'centro' y de la búsqueda de una adecuación de la estructura social y las subjetividades". La cohesión significaría así una nueva producción y una movilización continuas de segmentos sociales menores, de instancias

1. Propongo una visión de la integración social no integrista. Integrismo, en este sentido, es una corriente ideológica que cuestiona el pluralismo y promueve la defensa del orden social, las jerarquías "naturales" y los valores "occidentales y cristianos". Con frecuencia se ignora esta distinción –entre integración social e integrismo– cuando se acusa por ejemplo al peronismo de populista, supuestamente por haber tenido en sus orígenes una concepción unívoca acerca de la identidad del pueblo. No es que hayan faltado integristas en la difusa trayectoria histórica de algunos intelectuales justicialistas, sólo afirmo que la que propongo es una visión no integrista, que por otro lado es ampliamente mayoritaria en la historia del peronismo.

2. En ciertas perspectivas teóricas de la sociología europea (especialmente en el caso de Anthony Giddens, 1995, y Jürgen Habermas, 1987 y 1999) se diferencia la integración social de la integración sistémica. Desechando esta distinción, el concepto de integración social que en este trabajo se analiza incluye los derechos económicos y la participación comunitaria. El adjetivo 'social' del sustantivo 'integración' sirve en este caso para distinguirla de la 'integración' entre países o entre culturas.

3. Esto es algo que hoy muchos "historiadores" del peronismo ignoran, y eso los lleva a razonar como si éste lo hubiera esperado todo del Estado en materia de integración social. Por ejemplo, el ideario de la Comunidad Organizada involucra explícitamente el papel de las organizaciones de la sociedad civil y de otras formas de agrupación en la construcción de una sociedad integrada.

locales, de culturas dispares. Implica un abandono de la pretensión teórica (sociológica) y política de que entre la "estructura social" y las subjetividades exista una correlación directa conducida por un centro social –en principio, el Estado–, y en la cual nociones tales como "lazo social" o "capital social" pasarían a explicar la unidad de cada sociedad en los últimos años[4]. Se trata de una tendencia afín a lo que Denis Merklen (2013) denomina "políticas de individuación", es decir, aquellas que, a diferencia de las políticas de protección social y del modelo tutelar clásico del Trabajo Social, "apuntan al individuo como tal, tienen la producción del individuo como objeto", requiriéndole que se mantenga activo y que se haga responsable de sí mismo. En tanto estas políticas tienen como población objetivo a los "perdedores", invierten la tesis de la deuda social: ya no es la sociedad la que está en deuda con los más desfavorecidos, sino que son los beneficiarios de las políticas sociales los que contraen una deuda con la sociedad que los ayuda. Para este nuevo modelo, "la única realidad es la de los individuos, sus utilidades, sus intercambios, sus buenas razones, y la vida social es un conjunto de escenas y juegos, y ya no un sistema" (Dubet, 2013). Entiéndase que este planteo está fuertemente condicionado por la reacción contra una rama importante de la sociología que durante décadas invocó un pensamiento "totalizador" –muy visible en los padres fundadores de la sociología europea, y que fue continuado a lo largo del siglo XX en tradiciones teóricas que abarcaban desde el funcionalismo hasta el materialismo– por el cual la identificación de los rasgos estructurales de una sociedad hacía supuestamente evidentes los marcos en los cuales conformaban su subjetividad e interactuaban las personas y los grupos sociales. En cualquier caso, se acepte o no la terminología que propone Dubet, una visión amplia del concepto de integración social, despojada de las teorías "totalizadoras" mencionadas, se caracterizaría por hacer referencia a un doble proceso de construcción de la vida social: desde un centro social regido y sistematizado en buena medida por el Estado –asumiendo también que el Estado no es necesariamente un actor unívoco–, y desde las acciones diversas de actores sociales no estatales.

4. En este marco de la "cohesión social" podrían inscribirse, según Dubet, las corrientes neoliberales, las teorías del capital social de Bourdieu o Putnam, o las nuevas versiones del utilitarismo que postulan a la sociedad como "resultado no deseado de las acciones racionales individuales".

Por lo mismo conviene deslindar el concepto de integración social de la idea de cuestión social. En el uso que actualmente se le intenta dar a este concepto, especialmente en la producción académica del Trabajo Social, lo que se quiere postular con él es que detrás de los problemas sociales aislados hay necesariamente un principio o factor explicativo general, una "causa de las causas", que requiere ser identificada y destilada para poder dar a la "intervención social" un sentido que trascienda la labor aislada de cada profesional. Por el contrario, el concepto de integración social no supone asumir una u otra explicación causal, y sí se asocia aunaimpugnación de los modelos monocausales[5].

La integración puede ser considerada como una característica de la comunidad o como una condición individual o familiar. Es decir, puede referirse al nivel en que una sociedad está integrada, o al grado en que una persona o una familia lo están respecto de la sociedad. Para este segundo sentido se suele utilizar el concepto de inclusión social, de acuerdo a la ya clásica diferenciación de Robert Castel (quien no usa el término 'inclusión', sino 'inserción', que si bien son sinónimos, el segundo expresa todavía más claramente su significado). Según este

5. Desde diferentes perspectivas ideológicas, varios textos de autores abundantemente citados en la Argentina coinciden acerca de la centralidad de la "cuestión social" como criterio principal para definir el objeto de intervención del Trabajo Social. Lo que se ignora al plantear la especificidad del Trabajo Social de este modo son demasiadas cosas: en primer lugar, exceptuando algunas pocas corrientes de escasísimo predicamento en la actualidad, la amplia mayoría de las ciencias sociales postulan modelos explicativos policausales; en segundo lugar, aun en los más cerrados modelos monocausales, no todos los objetos de conocimiento o de acción profesional tendrían la misma causa –por ejemplo, aún los marxistas más ortodoxos siempre estuvieron lejos de pretender que la lucha de clases explicara todos los motivos de sufrimiento de las personas–, lo que probablemente explique la insistencia de varios trabajadores sociales por reducir a presión el objeto de la "intervención" únicamente a cuestiones económicas; tercero, las disciplinas con base científica no necesitan conocer las "causas" para poder modificar las situaciones sobre las que actúan, pues muchas veces les basta simplemente con verificar que con cierto nivel de probabilidad una acción o una producto determinados modifican algunas situaciones, aun cuando ignoren casi todo acerca de sus causas, al punto tal que se suele llamar "causa" no al agente que provoca un hecho sino a la ausencia de una solución conocida contra ese hecho; por lo mismo, no siempre el conocimiento de una causa por parte de una disciplina académica significa que alguna de las posibles políticas públicas pueda actuar sobre ella con alguna eficacia; por último, lo que podría dar unidad de sentido a una profesión nunca podría ser la forma en que quienes la practican explican las causas de su objeto: de ser así, los cambios en los paradigmas explicativos significarían el reemplazo de unas disciplinas por otras, sumado al hecho de que en las ciencias sociales suelen convivir en el tiempo distintos paradigmas. Por lo demás, para transformar una sociedad no es indispensable construir un modelo conceptual que establezca una explicación totalizante de toda la estructura social, de la misma forma que para actuar a favor de algún ideal de justicia social no hace falta tener una idea completa y acabada acerca de qué significa una sociedad justa (Sen, 2011).

sociólogo francés, la integración se alcanza mediante la búsqueda de grandes equilibrios sociales y de la "homogeneización de la sociedad a partir del centro", tales como el acceso universal a los servicios públicos, la reducción de las desigualdades o el desarrollo de las protecciones sociales. La inclusión social se logra en cambio por la acción de políticas que obedecen a "una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas" (Castel, 1997). Las políticas de inclusión social buscan corregir los resultados considerados injustos sin alterar sus causas. Proceden definiendo un parámetro mínimo de bienestar –un ingreso mínimo, por ejemplo, o características mínimas que debe cumplir una vivienda– al cual se busca que alcance toda la población. En el extremo –el peor–, las políticas de inclusión definen un beneficio rígido y uniforme para todos, con el argumento de que eso simplifica las tareas administrativas y debilita las probabilidades de clientelismo. Una política de integración social por el contrario busca reestructurar el funcionamiento social que genera resultados considerados injustos. En tanto las políticas de inclusión intentan rescatar a quienes cayeron de cierto "piso social", las de integración social pretenden equilibrar la inclinación de ese piso para evitar que sigan cayendo personas. Con un planteo similar, Nancy Fraser diferencia entre las políticas de afirmación y las de transformación: "las estrategias afirmativas para reparar la injusticia intentan corregir los resultados desiguales de los acuerdos sociales sin tocar las estructuras sociales subyacentes que los generan. En cambio, las estrategias transformadoras aspiran a corregir los resultados injustos reestructurando, precisamente, el marco generador subyacente" (Fraser y Honneth, 2006).

Para introducir las reflexiones del apartado siguiente, conviene exponer brevemente algunas ideas de la propia Fraser (2008) referidas a los conceptos de redistribución, reconocimiento y participación. La redistribución significaría la compensación o la transformación de las situaciones en las que las estructuras económicas niegan a algunas personas los recursos necesarios para poder interactuar como pares con otros. El reconocimiento es la afirmación o la "deconstrucción" de las jerarquías institucionalizadas de valor cultural que provocan que ciertas personas sufran discriminación. Y la participación (Fraser usa el término "representación") supone la remoción de las reglas de decisión de una unidad política que excluyen a algunas personas de las deliberaciones o decisiones públicas que afectan sus vidas. Aunque estos conceptos de Fraser se originan en su visión sobre la justicia, corresponde aclarar que integración social no es sinónimo de justicia social, porque una sociedad integrada no necesariamente es considerada una sociedad justa por sus miembros, amén de que la justicia social es tarea primordial del Estado. Pero sí corresponde retomar estas tres dimensiones al referir a las políticas de integración social.

Una concepción integral de la política social

La idea de inclusión social suele ser casi exclusivamente económica: en los hechos suele partir de un diagnóstico material que postula que es la insuficiencia de ingresos o bienes lo que en mayor medida determina el sufrimiento por causas sociales. Por eso suelen llamarse "de inclusión" a los programas de subsidios directos a los hogares y de entrega de bienes materiales. La lógica habitual de las políticas de inclusión es enfrentar los problemas uno a uno con programas específicos, mientras las políticas de integración social soportan la resolución conjunta de las causas de varios problemas diferentes[6].

Cuando las instancias de socialización –la familia, la escuela, el trabajo, la ciudad, etcétera– muestran tantos relegados, es preciso reordenar los lugares de la sociedad para que todos puedan tener uno. El espacio desde el que debe producirse ese reordenamiento no puede quedar vacío. Si la integración es la ocupación de un lugar, ese lugar debe existir y ser valioso. Para eso hasta el momento es irremplazable el Estado, que es la institución encargada de pensar y actuar para el conjunto social. No porque el Estado sea el centro social al cual deban todos integrarse o quien ordene con exclusividad todas las instancias de integración social, sino porque el abandono por el Estado de sus funciones de regulación, protección, activación y compensación genera rápidamente una desaparición de ese centro social, que en las grandes urbes se verifica hasta físicamente: el centro de la ciudad se convierte en un lugar de paso, mientras los ricos huyen a barrios amurallados, los pobres se concentran en otros barrios y van perdiendo las razones para salir diariamente de ellos. Esta imagen, si bien es simplista, sirve de ejemplo acerca de cómo se pueden enfrentar a la vez diversos problemas con políticas de integración social. Las restricciones a la circulación y la fragmentación del espacio urbano, así como la ausencia de espacios públicos donde interactúen personas diferentes, generan menores oportunidades laborales y económicas para muchas personas, pero también incrementan su anomia y debilitan sus posibilidades de participar en la vida social.

Las políticas de inclusión podrían buscar compensar esos efectos –con un gran esfuerzo de producción, no lo olvidemos, y con resultados en el mejor de los casos modestos–, pero es indudable que una política que debilite la fragmentación urbana haría tanto o más por la integración social que cualquier política de inclusión orientada únicamente a los hogares pobres. económicos –pero, nuevamente, lo mismo vale para las cuestiones de reconocimiento o de representación–, la integración de toda la comunidad sólo es posible si se conciertan y planifican las diversas pautas de bienestar que se pueden disfrutar sin eliminar las posibilidades de que otros –de otros estratos sociales, de otros países o de otras generaciones– tengan acceso a ellas. Además, las personas no se integran aisladamente a su sociedad. La inclusión puede ser individual, mientras la integración es efectiva cuando es grupal o familiar. Tanto en el terreno económico como en el del reconocimiento, la integración se potencia cuando los sectores más favorecidos son impulsados a cooperar con el resto para alcanzar juntos esos objetivos. Por eso el ideal de integración social incluye necesariamente una dimensión de participación.

Es indudable que las políticas de inclusión social son necesarias. Incluso un programa de ingreso mínimo ciudadano[7] –actualmente la Asignación Universal por Hijo es una política afín, con resultados cercanos a la propuesta del ingreso ciudadano– puede resultar fundamental para resolver algunos de los más complicados nudos de la política social. Pero lo cuestionable es que la política social de un Estado se concentre casi únicamente en este aspecto. [8] La inclusión social supone la existencia

6. El filósofo alemán Axel Honneth (Fraser y Honneth, 2006) señala que el marxismo y el liberalismo históricamente han compartido la dificultad para entender las raíces sociales del sufrimiento porque tienden a considerar a las personas no como sujetos morales, sino como actores racionalmente intencionados a quienes sólo se les puede atribuir intereses materiales. Para el marxismo el interés está ligado a la clase social, y para el liberalismo el interés siempre es particular. Sin embargo, aunque no es razonable negar la existencia de tales intereses, la sociedad moderna requiere una justificación desde la perspectiva de sus miembros, y por eso debe cumplir con un criterio normativo: el sufrimiento social está en buena medida originado en la violación de las expectativas que los afectados tienen acerca de lo que es socialmente justo, en la experiencia de que la sociedad está haciendo algo injusto, algo que no puede ser justificado. En este sentido la justicia social es "social", no por su objeto (contradigo aquí a algunos autores que dicen que ese objeto es "lo social", o peor, la "cuestión social", lo que explicaría la tendencia a confundir el concepto de justicia social únicamente con los problemas de pobreza material), sino por su sujeto: la sociedad es quien causa o quien impide ese tipo de injusticias. Por eso la acción política a favor de la justicia social no reside simplemente en recoger reivindicaciones aisladas, sino en vincularlas a un núcleo normativo que pueda establecer criterios de justicia válidos para todos.

7. Una explicación detallada de la propuesta del ingreso ciudadano puede leerse en el artículo de Alejandro Barrios y Pablo Tavilla en esta misma revista.

8. Aun el padre del neoliberalismo, Friedrich von Hayek, no era enemigo de los programas universales de transferencia de ingresos, porque sostenía que las personas participan con mayor facilidad en el "juego de mercado" si los eventuales perdedores no caen en la indigencia, sino que son atendidos por sistemas de seguridad social (Hayek, 1985).

de un parámetro de sociedad “normal” que marca umbrales mínimos a los que habría que restituir a los excluidos: por ejemplo, los ingresos necesarios para alimentar a una familia. Pero por principio, una política de inclusión no discute el funcionamiento de esa supuesta normalidad social ni las diferencias que en su interior se producen, y los parámetros de acumulación de riqueza o los criterios de consumo de los “incluidos” más favorecidos no serían entonces sometidos a ninguna noción de justicia social. En el extremo, esta concepción de la política social únicamente asume como objeto a los pobres y los excluidos, y renuncia expresamente a transformar al resto de la sociedad en función de un ideal de integración social (Castel, 2010). Por ejemplo –hablando en plata, pero nuevamente lo mismo puede decirse de las políticas contra la discriminación–, hoy las políticas de inclusión no pretenden modificar la manera en que la riqueza se produce o se apropia, sino simplemente buscan que los beneficiarios lleguen a un mínimo de ingresos considerado deseable, por el método que técnicamente demuestre ser más eficiente. Incluso puede darse el hecho de que, debido a la necesidad de obtener recursos a través de los impuestos para poder financiar las políticas de inclusión, el Estado promueva actividades económicas que aumenten la desigualdad –como con el reemplazo de cultivos intensivos en mano de obra por otros que expulsan empleo pero pagan más impuestos por hectárea– (Perret y Roustang, 2000), o en el nivel local favorezca por ejemplo procesos de fragmentación del espacio urbano porque los barrios cerrados insumen menores costos a los municipios y pagan más impuestos. En cambio, el concepto de integración social está mucho más allá del derecho a la subsistencia, no sólo porque no se dedica exclusivamente a las situaciones de pobreza extrema, sino además porque considera a las personas como ciudadanos activos cuyos valores y preferencias deben ser respetados. Así, la integración social implica derechos pero también obligaciones: entre otras, la de ser socialmente útil y la de participar activamente y en condiciones de paridad en la vida social. Además, como generalmente se reduce únicamente a las situaciones de indigencia, el postulado de la inclusión social se reserva para quienes se encuentran excluidos, y por lo tanto, no suele utilizarse para los grupos de elevado nivel socioeconómico. En el extremo, se podría llegar a afirmar que están absolutamente “incluidos” a su sociedad quienes viven en un barrio cercado y sólo usan servicios privados de salud, educación y seguridad. Por su parte, el concepto de integración social no solamente implica a quienes sufren privaciones, sino también a quienes no las sufren. El papel que el Estado asume entonces no es el de identificar sectores a los cuales culpabilizar ni conciencias a las que halagar, sino el de identificar oportunidades de integración de toda la población.Es imposible, por ejemplo, superar “el problema de la pobreza” si no se resuelve al mismo tiempo “el problema de la riqueza”, de la misma forma que es imposible resolver “el problema de las mujeres” si no se resuelve al mismo tiempo “el problema de los varones”. Eso explica en buena medida el fracaso de ciertas políticas “de inclusión” que únicamente se dirigen a sectores excluidos, tanto da si éstos son considerados tales por su pobreza, o por su cultura, su edad, su género, su minusvalía o su etnia.

En casi todos los ministerios y secretarías nacionales y provinciales de “desarrollo social” –pero también en los de salud– se le tiene terror a la sanción de leyes que establezcan nuevos derechos sociales. Generalmente se lo plantea como si fuera un caso de sano realismo, porque se dice –y suele ser cierto– que los legisladores tienden a consagrar alegremente derechos y obligaciones a los que luego el presupuesto público no puede responder. Por eso los “derechos sociales” han dado paso a beneficios que se perciben hasta nuevo aviso. También con frecuencia los jueces se toman de esas leyes para exigir a las autoridades que respondan a casos particulares, lo que a veces termina resultando completamente inequitativo e irracional.Pero aunque esto pueda ser cierto, nada dice acerca de la responsabilidad de los legisladores de sancionar leyes que puedan ser acordes a las reales posibilidades presupuestarias, especialmente porque las buenas leyes promueven más la integración social que cualquier programa, porque pueden regular las conductas de todos (ricos y pobres), porque impulsan la conciencia ciudadana y porque al ser generales no estigmatizan a quienes benefician.

Democracia e integración social

Es indudable que las demandas espontáneas suelen orientarse más hacia acciones de inclusión que hacia políticas de integración social, en parte porque surgen de una percepción de que se está sufriendo una injusticia específica, con lo cual las causas pasan a segundo plano. Pero ahí es donde interviene la política, que se degrada si es pensada nada más que como un mecanismo de agregación de demandas particulares, y se desvirtúa completamente si se acepta que existan sectores privilegiados que estén fuera de las posibilidades de la comunidad para integrarlos o, peor, si se supone que es a su imagen y semejanza que se deben orientar las políticas públicas para los excluidos. El caso del consumo en salud es

paradigmático: el exceso es casi tan perjudicial para el usuario como la falta de acceso, con el agravante de que produce un incremento de los costos para todos.

Por eso el concepto de integración social permite considerar positivamente las oportunidades y las capacidades de una comunidad determinada. Es decir, más que describir en forma pormenorizada y explicar las causas de las privaciones, posibilita mostrar de qué manera existen en la comunidad oportunidades y capacidades que permiten revertirlas.En las últimas décadas ha proliferado cierto discurso mediático que supone que la descripción de las privaciones es suficiente acusación a las políticas públicas actuales y hasta a los funcionarios. No deja de ser una forma muy poco sutil de tranquilizar las conciencias en una sociedad que combina sectores de amplísima riqueza con otros de injustificable pobreza. Pero además, parte de un supuesto absurdo: que solamente la ejecución del presupuesto estatal en forma honesta podría servir para reducir las privaciones de millones de familias. Una política de integración es posible únicamente si se la concibe desde un punto de vista sistémico, tanto en el sentido de la necesidad de combinar múltiples objetivos que se refuercen mutuamente, como en el de comprometer, interesar o hasta obligar a los sectores ya “incluidos”; y no me refiero únicamente a los económicamente “incluidos”, sino también a los varones, los descendientes de europeos, los heterosexuales, etcétera.

Además, lo contrario de la integración no necesariamente es el conflicto, pese a que en los orígenes de la teoría sociológica se usó el término para describir la manera en que los valores compartidos podrían impedir la proliferación de antagonismos. Por el contrario, no hay integración social sin modificación de las estructuras de desigualdad, discriminación y elitismo, y esto último suele ocurrir en el marco de conflictos, aunque no necesariamente: el extremo opuesto reside en suponer que todo conflicto necesariamente es reflejo de una tentativa de transformación social progresista, lo cual es por lo menos absurdo.La integración social no supone un freno a los conflictos, en todo caso debe ser pensada como un proceso que fortalece las capacidades para dirimirlos pacíficamente, porque todas sus dimensiones aportan a desarrollar oportunidades para que eso sea posible (Sennett, 2012). No solamente ayuda para eso la conciencia coincidente de pertenencia a una comunidad –tanto la de la propia pertenencia como la de la otra parte en conflicto–; también lo hace la posesión de recursos con los que intervenir en procesos socialmente significativos, así como la participación de todos en las oportunidades de desarrollo personal. Estas tres –pertenencia, bienestar y participación– pueden ser vistas como las dimensiones fundamentales de la integración social.

Dimensiones

La integración social puede concebirse entonces mediante una perspectiva política y filosófica que combine estas tres dimensiones. Por ejemplo, el noruego Johan Galtung (1995) identifica tres condiciones para que los seres humanos puedan sobrevivir: superar la pobreza, relacionarse afectivamente con otras personas y evitar el aislamiento. Son las mismas tres dimensiones que propone el finlandés Erik Allardt: "tener, amar y ser son las palabras de efecto para llamar la atención sobre las condiciones necesarias centrales para el desarrollo y la existencia humanos. Se supone claramente que hay necesidades humanas básicas tanto materiales como no materiales, y que es necesario combinar ambos tipos en un sistema de indicadores diseñado para medir el nivel actual de bienestar en una sociedad" (Nussbaum y Sen, 1996)9. Tener remite a "necesidades materiales e impersonales", y su contrario sería la pobreza. Amar refleja necesidades sociales de solidaridad y pertenencia, y su contrario sería la anomia. Ser representa las necesidades de desarrollo personal, y su contrario sería la alienación. En los términos de Nancy Fraser ya referidos arriba, eso supondría complementar tres enfoques de la filosofía política: redistribución, reconocimiento y representación. Tener hace referencia al bienestar alcanzado por la disposición de condiciones materiales necesarias para la supervivencia y para evitar la miseria. En esta dimensión, la integración implica no solamente disponer de recursos económicos –ingresos y bienes–, sino también de vivienda digna, oportunidades económicas de acceso a los mercados, educación, servicios básicos, etcétera.

Amar indica una necesidad de relacionarse con otras personas y construir una identidad sobre esa base; implica la formación y el desarrollo de un sentimiento de pertenencia a grupos o comunidades. Es decir, en tanto dimensión de la integración social no abarca solamente el afecto entre personas, sino que allí interviene fundamentalmente el apego a un colectivo determinado (un país, una religión, una profesión). La carencia de sentimiento de pertenencia se denomina anomia, y se asocia fundamentalmente al incumplimiento de normas sociales: la disposición a cumplir las normas es mayor cuando la sociedad que las impone mantiene una ascendencia moral para todos. Por oposición, los sectores sociales que manifiestan el deseo de que se expulse a otros de la sociedad pierden autoridad para juzgar sus valores o sus acciones. El reproche no llega a destino, porque quien lo emite no pertenece a la misma comunidad moral que quien realiza la acción desaprobada.

Ser indica la posibilidad de desarrollo personal y de superación del aislamiento; implica la participación efectiva y en condiciones de paridad en aspectos considerados valiosos, en particular en decisiones y actividades que influyen en la propia vida10. Esto no se agota únicamente en la posibilidad de intervenir activamente en las oportunidades de bienestar –como la participación política o la militancia social–, sino además involucra el desarrollo de capacidades profesionales, culturales, recreativas y de intercambio personal. Desde el punto de vista de la integración social, la falta de participación indica alienación, y se asocia especialmente al aislamiento y la irrelevancia para el conjunto social.

9. Aunque corresponde diferenciar la idea de Fraser acerca de la representación, como dimensión macropolítica, del concepto de Ser que utiliza Allardt, porque si bien la participación política es una dimensión del desarrollo personal, Allardt involucra en este concepto otras dimensiones, tales como las actividades recreativas, las oportunidades para desarrollar una vida significativa en el trabajo o de disfrutar de la naturaleza. En los párrafos de este apartado me inclino más por la conceptualización de Allardt que por la de Fraser, y por eso reemplazo el término representación por el de participación.

10. Entiendo la alienación en el sentido que le daba André Gorz (2010): "un ser no puede comprenderse, liberarse, responder de sí, más que en la medida en que tenga conciencia de producirse a sí mismo, en que se viva como el sujeto de su existencia. (...) La alienación reside en la imposibilidad de ir más allá de lo dado hacia unos fines que den sentido a la existencia o, lo que es peor, en la necesidad de renunciar, para sobrevivir, a cualquier otro fin que no sea el de mantenerse con vida"

Las tres dimensiones descritas conforman en conjunto una visión de la integración social[11]. Pueden encontrarse relaciones causales entre ellas, pero al no ser éstas unidireccionales no sería acertado resumirlas a una sola. Además, las tres dimensiones de la integración social –bienestar, pertenencia, participación– remiten a otras tantas corrientes ideológicas asociadas a perspectivas tradicionales de las ciencias sociales: en el mismo orden, al materialismo-socialismo, al funcionalismo-conservadurismo y al subjetivismo-liberalismo. Para el materialismo, la estructura de una sociedad está fundamentalmente determinada por la desigualdad económica, y la pobreza es consecuencia de un sistema social que reproduce los mecanismos de explotación de las clases desposeídas; para el socialismo, la sociedad ideal es aquella que logra un nivel tal de igualdad económica que permite a todos acceder a los beneficios del sistema productivo. Para el funcionalismo, la estructura social perdura a través de una conciencia colectiva que se impone sobre las personas mediante normas cuyo incumplimiento supone sanciones morales por parte de la sociedad; para el conservadurismo, la integración social se logra por medio de la obediencia a las normas y el desarrollo del sentimiento de pertenencia a un todo social. Para el subjetivismo, la sociedad se estructura a través de un sistema de expectativas comunes que orienta las acciones individuales cuyo significado es libremente asignado por las personas; para el liberalismo, la libertad se logra en la medida en que las personas desarrollan sus capacidades y su conciencia individual para actuar socialmente en forma acorde a sus preferencias y participando en forma eficaz en las instituciones. Pero más allá de esta distinción analítica, la principal utilidad de conceptuar estas tres dimensiones es la posibilidad de fusionarlas en políticas concretas.

11. La diferenciación de dimensiones de la integración social tendría un correlato en la teoría sociológica. Por ejemplo, Dubet (2012) ofrece una similar versión tridimensional acerca de la "experiencia social": "desde el punto de vista de los individuos, la experiencia social se presenta a la vez como un conjunto de pruebas que superar y de condicionamientos, y como una obligación de acción y de subjetividad. Los individuos están 'condicionados', 'determinados', 'obligados', por tres grandes mecanismos. En primer lugar, no eligen su identidad, tampoco su posición social: éstas les están dadas y, en gran medida, los individuos trabajan para defenderlas contra aquello que las pone en riesgo. Además, los actores obran en una multitud de mercados, de los cuales intentan sacar provecho, pero también esa lógica sufre fuertes constricciones por causa de la desigual distribución de recursos materiales, sociales y simbólicos. Por último, los individuos se piensan a sí mismos a partir de las representaciones simbólicas de sus capacidades de ser los sujetos de su propia vida, representaciones que les están dadas por la cultura, el arte, la religión, los medios masivos de comunicación y todos los imaginarios de realización y dominio personales".

Bibliografía

Beriain, Josetxo (1996): *La integración en las sociedades modernas*. Barcelona, Anthropos.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.

Castel, Robert (2010): *El ascenso de las incertidumbres*. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Castronovo, Raquel, coordinadora (1998): *Integración o desintegración social en el mundo del siglo XXI*. Buenos Aires, Espacio.

Dubet, François (2012): *¿Para qué sirve realmente un sociólogo?* Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Dubet, François (2013): *El trabajo de las sociedades*. Buenos Aires, Amorrortu.

Fraser, Nancy (2008): *Escalas de justicia*. Barcelona, Herder.

Fraser, Nancy y Axel Honneth (2006): *¿Redistribución o reconocimiento?* Un debate político-filosófico. Madrid, Morata.

Galtung, Johan (1995): *Investigaciones teóricas*. Sociedad y cultura contemporáneas. Madrid, Tecnos.

Giddens, Anthony (1995): *La constitución de la sociedad*. Bases para la teoría de la estructuración. Buenos Aires, Amorrortu.

Gorz, André (2010): *Escritos inéditos*. Barcelona, Paidós.

Habermas, Jürgen (1987): *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus.

Habermas, Jürgen (1999): *La inclusión del otro*. Estudios de teoría política. Barcelona, Paidós.

Hayek, Friedrich (1985): *El espejismo de la justicia social*. Madrid, Unión.

Honneth, Axel (2011): *La sociedad del desprecio*. Madrid, Trotta.

Merklen, Denis (2013): *"Las dinámicas contemporáneas de la individuación"*. En Robert Castel y otros: Individuación, precariedad, inseguridad. Buenos Aires, Paidós.

Nussbaum, Martha y Amartya Sen (1996): *La calidad de vida*. México, Fondo de Cultura Económica.

Perret, Bernard y Guy Roustang (2000): *La economía contra la sociedad*. Crisis de la integración social y cultural. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Sen, Amartya (2011): *La idea de la justicia*. Buenos Aires, Taurus.

Sennett, Richard (2012): *Juntos. Rituales, placeres y política de cooperación*. Barcelona, Anagrama.

Desafíos para los profesionales

Ginés González García

Embajador argentino
en la República de Chile
Ex Ministro de Salud de
la Nación Argentina

En muchos aspectos los desafíos para la profesión médica son similares a los de otras profesiones vinculadas a las políticas sociales. Más allá de algunas particularidades, los problemas referidos a la planificación, la capacitación específica, la inadecuación de los incentivos, el reconocimiento o la insuficiente consideración de las percepciones de los profesionales a la hora de formular reformas en las políticas públicas, son cuestiones comunes a las diferentes profesiones vinculadas al "trabajo con los otros". Por lo tanto, si bien este artículo está referido principalmente a los desafíos de la profesión médica, sus reflexiones en buena medida también son válidas para otros campos de la política social.

En particular, los médicos son una pequeña parte de la población que está capacitada, entrenada y autorizada para atender personas, prescribir medicamentos, intervenir quirúrgicamente y aun determinar quién está en condiciones de trabajar o no, quién es imputable o no ante la ley, y hasta quién está vivo o quién muerto. La sociedad delega en ellos semejantes atribuciones porque se basa en una formación acreditada mediante un largo período educativo que genera competencias para garantizar confianza pública.

La medicina involucra más ciencia y más técnica que nunca antes en su historia. La humanidad jamás había logrado tanta cantidad y calidad de vida –o de conocimientos– como en estos años. Sin embargo, un mundo que es cada día más rico en recursos científicos se ha convertido en mucho más desigual en su distribución y acceso. Los promedios nos hablan de una productividad mayor que en cualquier momento de nuestra historia, pero encubren que nunca antes hubo tantas diferencias entre ricos y pobres. Jamás la especie humana tuvo una expectativa de vida como la actual. Pero tampoco hubo hasta ahora tanta diferencia en cantidad y calidad de vida entre los seres humanos. Ricos y pobres es sinónimo de sanos y enfermos, o hasta de vivos y muertos, tanto entre los distintos países como dentro de ellos.

Esto supone la necesidad de hacer frente a un mundo cambiante, transformando el criterio de la formación como especialización por el de formación como capacitación permanente e interdisciplinaria. Debe enseñarse no sólo conocimientos abstractos, sino también saber hacer, sabe actuar. El sector de la salud siempre fue conocimiento intensivo y lo es cada día más, a un ritmo fantástico. Pero también fue siempre –y debe serlo cada día más– moralmente intensivo.

Estamos una década dentro del siglo XXI. No podemos seguir con modelos de formación del siglo XIX, que informan científicamente pero deforman profesionalmente. El Estado debe conducir una política que planifique, forme, cuide y haga que los profesionales sean útiles para la sociedad que los educa, e incluso para ellos mismos. Debemos tener una política de talentos humanos, y eso requiere planificar en forma concertada, porque lo que no hagamos hoy lo sufriremos dentro de 20 años. Pero planificar significa también incurrir en errores. Es tanta la velocidad de cambio de la sociedad y del conocimiento, que aun las planificaciones más ajustadas no llegan a incorporar nuevas variables que suelen aparecer súbitamente y con una fuerza inédita sobre la demanda y la necesidad de profesionales. Aun con esta salvedad, quien no planifica expone la salud de los argentinos a un grave daño.

En los últimos años hubo cambios en el perfil epidemiológico de la población argentina, y también hubo cambios culturales, en las relaciones laborales y en el conocimiento médico. Cambiaron las enfermedades prevalentes, la estructura socioeconómica del país, los conocimientos disponibles y la forma de trabajar. Son transformaciones inmensas que

se han operado en una magnitud impensada. Si son tantos los factores exógenos que afectan la profesión de la medicina, no se puede seguir siendo endógeno en la búsqueda de las soluciones. Es necesario –aunque obviamente no suficiente– eliminar las inmensas rigideces que existen en el sistema de formación en salud. Se dice con frecuencia que la universidad tiene que estar al servicio de un proyecto de sociedad, pero no siempre se explicita que eso significa tanto una reformulación de los programas de estudio y de los sistemas de enseñanza, como de la idea que tienen estudiantes y graduados acerca de cuál es su propio papel en esta historia que nos toca vivir. Si bien hay notorias excepciones, muchos estudiantes o jóvenes profesionales reclaman que el Estado asuma el compromiso de reformar de raíz el sistema de salud, pero no están dispuestos a modificar su propia concepción biologicista e individualista de la profesión médica. Tampoco es raro descubrir que muchos funcionarios actúan como si los médicos tuvieran la obligación moral de cambiar de actitud y asumir mayores compromisos, en el marco de un sistema obsoleto e irracional por donde se lo mire. Por último, no faltan los visionarios que –desde organizaciones no gubernamentales o espacios académicos falsamente asépticos– desean que unos y otros se adapten sin chistar a modelos ideales armados desde un escritorio. Todos tenemos que cambiar nuestro punto de vista sobre este tipo de problemas y buscar juntos nuevas soluciones, comprometiéndonos con ellas en la acción.

La expectativa de vida se ha duplicado en el siglo pasado. El conocimiento y las mejoras políticas, sociales y económicas han tenido un especial protagonismo en este espectacular avance de la humanidad. Pero todavía no estamos transmitiendo como sistema la importancia de estos cambios, ni siquiera parece que adaptemos nuestros esquemas de formación a los cambios epidemiológicos, y mucho menos pensamos los sistemas de formación e incentivos en función de los cambios culturales y laborales que se han operado. Teniendo en cuenta que el sistema de salud es un sistema de servicios, esta inadecuación es determinante de buena parte de sus defectos.

La necesidad de reformas, o la reforma de las necesidades

Gran parte del siglo pasado fue testigo de reformas en los sistemas de salud de casi todo el mundo. Los sistemas educativos para los trabajadores de la salud, especialmente médicos y enfermeros, también formaron parte de fenomenales reformas. Impulsado por ideas sociales, democracias crecientes y energías solidarias tras las dos guerras mundiales, se instaló con fuerza y extensión casi universal en el mundo occidental un Estado de Bienestar ampliado y progresivo que desarrolló inmensos sistemas de salud. En esto la Argentina fue pionera en toda América.

Las reformas operadas a raíz de las crisis de financiación, por insuficiente satisfacción de los usuarios o por resultados sanitarios inadecuados –o las tres cuestiones combinadas en distintas magnitudes– fueron resultado de esquemas políticos más recientes. Pero desde principios del siglo XX la reforma fue un estado casi permanente en los sistemas de salud. “Reforma” fue la palabra más utilizada en los sistemas de salud de todo

el mundo. Algunos enfatizaron en la estructura de los servicios, otros en la financiación o en la forma de pago, actuando mayoritariamente en intervenciones y medidas sobre la oferta y la demanda de atención médica. En tiempos más recientes comenzaron generaciones de reformas de los servicios de salud cuyo eje estaba centrado en la gente. La estrategia era, en nuestra opinión, muy buena. Pero esta generación de reformas "pensadas para la gente" adoleció de un defecto: fueron concebidas para quienes están fuera de los servicios de salud, no para los de adentro. Si bien es elogiable que se hayan orientado las reformas a los usuarios, no es razonable que se ignorara a la enorme cantidad de personas que prestaban esos servicios: sus motivaciones, sus actitudes, sus conocimientos, sus expectativas. Se desdeñó a la mitad de esa mágica y antigua relación médico-paciente. Algo similar ocurrió en otras áreas de las políticas sociales, aquí y en toda América.

El creciente volumen de conocimientos que exige la formación médica de grado supone procesos de aprendizaje largos y flexibles en su contenido, ya que los conocimientos suelen cambiar varias veces en los propios años de formación de cada profesional. Pero además, implica conocer cambios de la sociedad en donde el trabajo, la familia, las relaciones sociales o la migración de profesionales son de una jerarquía indiscutida en la relación con la sociedad a la cual quieren servir. A todo esto deben adicionarse las competencias socioemocionales. Las llamadas competencias "blandas" son las que mejoran la innovación, la creatividad, la productividad, el funcionamiento y la satisfacción de los que están trabajando en los servicios de salud y de los que reciben los mismos. Autogestión, capacidad para resolver problemas, para trabajar en equipo, para incorporar innovación y creatividad, son parte del decálogo de la enseñanza moderna.

¿Faltan o sobran médicos?

La política de formación y gestión del talento humano es difícil en cualquier sector de la vida moderna. Los cambios tecnológicos, sociales y económicos hacen crecer o decrecer las necesidades en tipo, calidad y cantidad de las profesiones y ramas de cada actividad. En el caso de los sistemas de salud, el número de médicos relacionado con la cantidad de habitantes es quizás el más antiguo indicador utilizado para medir su suficiencia. Sin embargo, si bien nuestro país cuenta con una de las tasas de médicos por habitante más favorables del mundo, no carece de graves inconvenientes en otras dimensiones con las que se debe evaluar su suficiencia. Contar con muchos profesionales en general no nos dice nada respecto a si están cubiertas las necesidades de neonatólogos, traumatólogos, anestesistas o terapistas intensivos. Pese a que año a año se incrementa fuertemente la cantidad de médicos, hay déficit en varias especialidades y en algunas regiones de la Argentina.

El comportamiento y los valores de las generaciones más jóvenes son muy diferentes a los de sus predecesoras. La demanda de nuevos conocimientos y actitudes va mucho más rápido que las capacidades para enseñarlos. Los valores materiales siguen existiendo, pero en muchos aspectos han asumido mayor importancia otros, "post materiales": la autorrealización, la participación, el sentido de lo que se hace o el tiempo

de ocio. El pasado sirve cada día menos para proyectar el futuro. Cada generación ve y debe ver al mundo como algo nuevo.

Cambió el conocimiento de una manera imponente, fundamentalmente en el campo de la formación del talento humano en salud. Los últimos 25 años equivalen al crecimiento de los dos o tres siglos previos. Pero además, desde hace mucho tiempo la Argentina es uno de los países que más médicos tiene y más médicos forma en relación a su población. Desde hace 30 años la cantidad de graduados en medicina crece tres veces más que la población, pero paradójicamente hoy tenemos dificultades con la disponibilidad de profesionales, por varias razones. Mucho se discute cuántos es necesario formar cada año y poco qué tipo de médicos necesitamos. La opinión generalizada es que existe un exceso histórico en la oferta de profesionales disponibles. Sin embargo, recientemente se verifica una creciente dificultad para cubrir necesidades en ciertas especialidades o lugares críticos, tales como centros de atención primaria periféricos o rurales. La oferta es generosa, pero el número de médicos es un genérico que poco dice sobre cada especialidad necesaria. Un médico generalista no puede ser anestesiólogo o psiquiatra o neonatólogo. Es decir que la hiper-especialización fragmenta la oferta, y las necesidades deben ser consideradas para cada especialidad. No son intercambiables para su labor profesional un traumatólogo con un neurocirujano o un terapista intensivo. El genérico "médico" poco dice sobre cada especialidad, y la recalificación lleva al menos un lustro en cada uno de los miles y miles de casos. Las necesidades también deben considerarse por área geográfica y no exclusivamente según el número total de médicos del país.

Hay factores que modifican los estándares internacionales de necesidad de médicos. Algunos dependen de la oferta de los mismos y otros son sensibles a las características de la demanda de la población. La oferta incluye cantidad, calidad y tipo de especialidades médicas, su disponibilidad horaria, su productividad, su forma organizacional y el número de otros profesionales que comparten el trabajo de la salud, como por ejemplo los enfermeros. Por ejemplo: en el Reino Unido existen cinco enfermeras por cada médico; en la Argentina hay más médicos que enfermeras. Muchos médicos y demás trabajadores de la salud desempeñan pluriempleos en distintos lugares, donde las prioridades, la relación con el paciente y hasta el rol profesional son diferentes según la hora del día, generando pérdidas de tiempo y de rendimiento profesional de manera significativa. Además, hay un serio déficit de formación, de currícula y, sobre todo, de inserción laboral, que afectan negativamente la motivación y provocan la búsqueda de un tipo de organización que rompa con las inercias de sistemas obsoletos de recursos humanos en salud. Lo que hoy puede decirse de esos sistemas es que han aumentado la fragmentación, el multiempleo, la pérdida de mística y la feminización. Este último aspecto es favorable, porque hace medio siglo la relación de estudiantes de medicina era de una mujer cada veinte varones, y hoy se reciben dos mujeres por cada varón. Pero también eso produce cambios culturales.

La utilización de los tiempos fuera del trabajo y los motivos por los que se elige la carrera de medicina son diferentes. Los jóvenes estudiantes prefieren hoy en mayor medida una vida típica de profesionales liberales, con mayor control sobre su tiempo libre, y valoran otras dimensiones de la inserción laboral o la capacitación, así como la idea de algún tipo de motivación específica en el equipo de trabajo. Mientras, los incentivos que el sistema brinda están cada vez más lejos de estas preferencias, porque por ejemplo se suelen pagar mucho más las guardias que mantienen un régimen irracional. Hoy se suele destacar la fragmentación del sistema del salud, en su organización o en su financiamiento. Sin embargo, lo peor que tiene el sistema es que quien está fragmentado son las personas que trabajan en él. Esta situación obstaculiza cualquier cambio organizacional. Por eso la política de talento humano debe ser considerada una prioridad absoluta del sistema de salud.

La organización del sistema de salud es también una variable importante para la consideración de las necesidades. Un sistema con provisión única de servicios tiene mayor capacidad para aprovechar racionalmente el talento humano. La segmentación de nuestro sistema de salud genera mayor necesidad de recursos. Si cada subsistema es independiente y prácticamente no existe el trabajo en red y en niveles de atención escalonados, el resultado es que en cada establecimiento deben estar disponibles profesionales de gran cantidad de especialidades. La existencia de varios subsistemas tiene como consecuencia, además de la improductividad, el déficit en la atención de la salud de la población.

Asimismo, ha crecido la demanda de servicios. A las necesidades generadas por el cambio demográfico y epidemiológico –cada vez hay más personas que viven más años con una o varias patologías, ampliando proporcionalmente la demanda de servicios durante sus años de vida–, se suman la "medicalización", en el sentido que la demanda a los servicios es cada vez más frecuente. Los comportamientos de médicos y pacientes son ejes principales del proceso de atención médica. La utilización por parte de los ciudadanos de los servicios de salud se ha incrementado en los últimos años también como consecuencia de mejoras socioeconómicas, mayor accesibilidad al sistema público gratuito y provisión masiva no sólo de servicios, sino de bienes como los medicamentos.

En resumen, hay factores insuficientemente estudiados que están actuando fuertemente sobre la oferta de médicos, y otros que inciden sobre la demanda de servicios por parte de la población. Ellos están produciendo un enorme desajuste entre oferta, demanda y necesidades. Las políticas públicas son eficientes y equitativas cuanto más logran impedir que existan grandes diferencias entre oferta, demanda y necesidades. Por eso la adecuación de la oferta de servicios profesionales a la demanda de la población y a las necesidades de la misma es una de las metas más importantes de la política de salud. Cuando difieren, las necesidades quedan insatisfechas, o los recursos se desperdician, o ambas cosas. (Musgrove, 1985)

Ajustar la oferta profesional a lo que la gente requiere (demanda), o a lo que los médicos perciben (necesidad), son –aunque no los únicos– poderosos instrumentos para mejorar sustancialmente el sistema, mejorando los resultados de salud colectiva y la satisfacción de quienes trabajan y de quienes utilizan los servicios. En fin, no abogamos por una alegre reducción de la cantidad de ingresantes a las carreras de medicina. Lo que sí defendemos con convicción es la necesidad de planificar y concertar las prioridades de formación y de especialización del talento humano en función de las necesidades de la población.

Universidad y salud

Al igual que en otros campos de la política social, quienes trabajan en el sistema de salud son los únicos capaces de lidiar día a día con la complejidad y asegurar su adaptabilidad. Por eso se requieren procesos educativos de calidad que faciliten su desarrollo, pero también calidad en la gestión del trabajo de los profesionales, para que apliquen la teoría apropiada, afronten los cambios operados en el mundo, respondan a una evaluación permanente, atiendan las perspectivas de los usuarios del sistema y dispongan de información adecuada y estén dispuestos a compartirla.

Hoy dos tercios de las personas que trabajan en el sector salud provienen del sistema universitario. Por eso la política de recursos humanos es clave para cualquier política sanitaria, para la cual resulta indispensable la planificación de mediano y largo plazo. Todos los países planifican en recursos humanos, tanto los que tienen gobiernos socialistas como los más liberales. No hacerlo resulta un indudable perjuicio para cualquier país, y también lo es a largo plazo para los propios estudiantes.

Además, si bien han promovido avances de indudable relevancia para mejorar la salud de la población, lo cierto es que las innovaciones técnicas y científicas también incrementaron exponencialmente los costos, y así provocaron mayor inequidad en un aspecto que resulta inaceptable para los principios democráticos: la sociedad democrática de nuestro tiempo no puede aceptar que las personas simplemente se enfermen o mueran por ser pobres. Sin embargo, en buena medida la universidad no sólo se quedó apartada de la innovación científica y tecnológica, sino también del conocimiento acerca de la manera de orientar las políticas sanitarias hacia principios tales como la equidad o la universalidad en el acceso.

El conocimiento médico crece tan rápido que es necesario establecer sistemas flexibles de formación continua, algo para lo cual la universidad no parece estar preparada, porque tiende a ser muy resistente a los cambios, no sólo de formas de enseñanza, sino incluso de contenidos. Es tan acelerado el proceso de generación de nuevos conocimientos que se han dejado de imprimir libros de medicina porque se desactualizan antes de llegar a las librerías. Algo similar ocurre en otras disciplinas universitarias. Es necesario por tanto adaptar la universidad a estos

tiempos. Esto es difícil de aceptar para una institución milenaria que siempre había sido la cuna de las innovaciones y de los cambios sociales. Educar es un camino duradero para desarrollar las capacidades de las personas, disminuir las inequidades e impulsar la integración social; son tres dimensiones fundamentales para que todos podamos tener una vida larga y saludable. La universidad no sólo forma profesionales: a través de ellos contribuye a mejorar la sociedad. Las instituciones de formación no sólo capacitan técnicamente a los estudiantes, sino también los hacen útiles a la comunidad.

En la actualidad, la desigualdad socioeconómica que aún persiste en nuestro país se ve crecientemente reflejada en los resultados de la formación universitaria: no sólo los hogares de mayores ingresos están sobre-representados en las aulas, sino además una amplia mayoría de los profesionales son especialistas al servicio de los sectores de mayores ingresos y su actividad está concentrada en los barrios más ricos de las grandes ciudades. A veces incluso la universidad nacional, solventada con recursos que tributan todos los argentinos, promueve la formación de profesionales que no procuran revertir la exclusión social, sino que con su desempeño tienden a incrementarla. No es esta la Argentina que queremos. Los médicos deben volver a ser protagonistas de sus comunidades. Deben aportar sus conocimientos y su empeño para mejorar la vida de cada uno de los argentinos. Hay miles de ejemplos y experiencias exitosas que demuestran que esto es posible.

Este es un proyecto que debe iniciarse mientras se estudia. Es allí donde deben revisarse los objetivos y los métodos de enseñanza para que la justicia social vuelva a ser un proyecto de construcción colectiva. Eso también se aprende en la universidad. No sólo deben imaginar mejores maneras de unir sus sueños de estudiantes con el ejercicio de su profesión. Queremos mucho más: que compartan sus conocimientos con la comunidad a la que pertenecen, que aporten a miles de familias nuevas formas de salir de la pobreza. Esperamos todavía mucho más: que lideren las transformaciones que son necesarias para hacer de la Argentina un país más justo y más digno para todos.

Nuevos desafíos para los estudiantes

Siempre me asombró la trayectoria que recorren muchos médicos jóvenes al formarse: mientras están estudiando tienen enormes expectativas acerca de la posibilidad de aplicar sus conocimientos para que otras personas tengan una vida saludable. Pero en el momento de completar su formación, muchos se inclinan por especialidades de altísima complejidad que sólo pueden ejercerse en ciertos hospitales o clínicas de las grandes ciudades, aun sabiendo que las principales necesidades de profesionales de la salud con una formación de excelencia están mayoritariamente en otro lado. Las razones por las que muchos hacen esto son una incógnita. La explicación más fácil es porque así obtienen mayores ingresos, o más prestigio profesional. Los datos de un estudio que publicamos hace un año demuestran que no es así. (González García, 2012)

Es cierto que no toda la responsabilidad les cabe a los estudiantes. Guillermo Jaim Etcheverry (2009) –quien fue rector de la Universidad de Buenos Aires y decano de su Facultad de Medicina– señala por ejemplo las culpas que le caben al propio sistema educativo: “la universidad se está convirtiendo en un servicio más en la era de los servicios y se aleja velozmente de aquella ideal comunidad de estudiosos reunidos en busca de la verdad”. En parte eso se debería, en su opinión, al desprestigio de la figura del docente, que es quien debería representar el valor social del conocimiento. Su descrédito frena la formación en el estudiante de un núcleo de convicciones que deberían ser el distintivo de la profesión médica. Por su parte, Alberto Agrest (2008) adjudica las mayores responsabilidades al sistema de salud, que “es una industria que produce recursos para combatir enfermedades, pero sobre todo riesgos, y los vende como seguros de salud. Los médicos hemos pasado a ser concesionarios de esa industria. La promoción del consumo se ha hecho directamente sobre la población, con lo cual los médicos están más pendientes de lo que los usuarios piden (...) que de lo que necesitan”.

Pero también es razonable asumir que otra buena parte del problema está en las expectativas de los propios estudiantes y de los jóvenes médicos. Esto ha sido señalado por dos de las más grandes figuras que tuvo la medicina en la Argentina: Ramón Carrillo y René Favaloro. En opinión de Favaloro (1981), ser universitario lleva implícita “una

responsabilidad de trascendencia": se debe emplear la formación recibida para "entremezclarse con la sociedad que le toca compartir, analizando y estudiando sus problemas trascendentes, utilizando su formación superior en el mejoramiento de la misma". Poco antes de quitarse la vida (2000), afirmó que en los países en desarrollo había que formar profesionales que entiendan que el universitario tiene que "participar y aportar para que disminuyan las injusticias sociales".

Por su parte, Ramón Carrillo (1949), primer ministro de Salud Pública de la Nación, sostenía que el joven universitario "pasa por un estado de ánimo particularísimo: se siente fuerte y débil a un mismo tiempo; cree que lo puede todo y, simultáneamente, que no puede nada. (...) Su estado emotivo es, fundamentalmente, creador. En esa edad es cuando el hombre resulta quizás el ser más libre, porque no tiene prejuicios. Es la época ideal, la única en que uno puede comprender ciertas cosas que luego ni comprenderá ni asimilará jamás. Poco después serán ya alumnos adelantados de la Facultad de Medicina y, desde ese instante, sufrirán un proceso de embrutecimiento insospechado". Cuando era ministro de Salud lo invitaron a exponer ante ingresantes a esa Facultad, y ahí les dijo: "me agrada hablarles ahora que van a iniciar su camino, para prevenirles, para aleccionarles. Dentro de seis años, estarán tan torpes para los vuelos abstractos del espíritu, que será imposible hablar con ustedes. Salvo que partan de una base cierta, cuando se reciban de médicos sólo sabrán cómo se diagnostica una enfermedad, o cómo indicar un tratamiento, pero habrán perdido la noción del mundo y también la noción del hombre. Aunque parezca paradojal, sólo sabrán cosas profesionales. Habrán dejado a un lado las emociones, por inútiles; habrán olvidado las grandes ideas filosóficas y todo lo que hay de poesía, de belleza y de espíritu; todo, en fin, lo que hace grande al ser humano".

Producir conocimiento, conservarlo, distribuirlo y aplicarlo en bien de la sociedad es la actividad esencial de la especie humana. Los cambios en la formación universitaria demoran más de diez años en hacerse notar. Los talentos humanos que están produciéndose para el sector no están bien. Pero no resolveremos eso demonizando o desconociendo a las generaciones más jóvenes.

El sistema de salud y el sistema educativo están obligados a colaborar entre sí para profundizar sus estudios y propuestas, a fin de integrarlos y convocarlos a motorizar como agentes del cambio, una transformación inédita y progresista en pos de mayor equidad en salud. Cada generación ve al mundo como algo nuevo. Comprender las necesidades y aspiraciones de nuestros jóvenes y hacer los cambios necesarios para compatibilizarlas con los críticos requerimientos del sistema de salud, no sólo los involucrará en su propio bienestar futuro, sino también permitirá mantener viva y unida a toda la sociedad.

Bibliografía

Agrest, Alberto (2008): *Ser médico ayer, hoy y mañana*. Puentes entre la medicina, el paciente y la sociedad. Buenos Aires, Libros del Zorzal.

Carrillo, Ramón (1949): *Palabras pronunciadas el 1º de agosto de 1949, en la inauguración de los Cursos de ingreso a la Facultad de Ciencias Médicas, organizados por el Círculo Médico Argentino y Centro Estudiantes de Medicina*.

Favaloro, René (1981): Conferencia dictada en la Universidad Católica de Córdoba el viernes 18 de septiembre de 1981, con motivo de cumplirse el vigésimoquinto aniversario de su fundación.

Favaloro, René (2000): *Conferencia de Clausura del XIX Congreso Nacional de Cardiología organizado por la Federación Argentina de Cardiología en la Ciudad de Mendoza*.

González García, Ginés, Claudia Madies y Mariano Fontela (2012): *Médicos: la salud de una profesión*. Buenos Aires, iRojo.

Jaim Etcheverry, Guillermo y otros (2009): *¿Por qué ser médico hoy? Puentes entre la formación y la práctica de la medicina*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.

Musgrove, Philip (1985): *"Reflexiones sobre la Demanda por Salud en América Latina",* en Latin American Journal of Economics-formerly, Cuadernos de Economía, volumen 22, issue 66, páginas 293-306

Breves reflexiones sobre los desafíos de sostener una escuela alternativa

Gabriela Fernanda Scarfó

Docente e investigadora,
CONICET, UBA, UNM

Desde fines del siglo XX, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina, se han desarrollado diversos proyectos educativos de la mano de movimientos sociales de carácter popular que buscan resistir las consecuencias dejadas por las políticas neoliberales. En nuestro país, las organizaciones sociales cuestionan fuertemente la modalidad hegemónica de educación estatal y construyen alternativas pedagógicas que buscan garantizar el derecho a la educación de aquellos jóvenes adolescentes "excluidos del sistema estatal".

Esta problemática ha sido abordada desde el ámbito académico, pero no abundan investigaciones que centren la mirada en la perspectiva de los sujetos que asisten a estas escuelas. Por ello, el objetivo de este trabajo es abordar desde un enfoque histórico-etnográfico la cotidianidad escolar de una organización social, cuyo proyecto educativo sostiene "el trabajo" como modelo formativo para jóvenes adolescentes, y analizar la experiencia escolar de estos sujetos, atendiendo al peso de las disposiciones incorporadas [1].

Notas sobre el enfoque teórico

El trabajo recupera el concepto de habitus de Bourdieu (1984) –entendido como un sistema de disposiciones adquiridas por aprendizaje implícito o explícito que funcionan como un generador de estrategias– en tanto permite entender maneras de ser o hacer de los sujetos que están en estrecha relación con su experiencia biográfica. Sin embargo, la intención teórica es considerar el peso del pasado incorporado a través de las experiencias socializadoras anteriores pero, como sostiene Lahire (2004), sin anular el rol del presente (de la situación) o el peso del presente (contextual). De esta forma, se trata de entender las acciones de los sujetos en términos relacionales, lo que implica el encuentro de elementos heterogéneos, y a veces contradictorios, del pasado incorporado y del presente contextual.

Desde esta perspectiva, se reconoce que los procesos de socialización en la primera etapa de la vida se nutren de múltiples contextos y momentos, grupos e instituciones, cuya complejidad se hace sentir en su influencia conjunta y a veces contradictoria: la familia, el trabajo, los partidos políticos, el grupo de pares, los medios audiovisuales, la escuela, entre otros (Lahire, 2007). A su vez, tanto en la escuela como en las organizaciones sociales se objetivan diversas orientaciones y tradiciones en torno a la vida ciudadana, de las que son portadores los adultos y los jóvenes. Sus huellas constituyen aspectos significativos en los cuales ahondar, dado que los procesos de socialización emergen en los "encuentros" intra e intergeneracionales, involucrando la historicidad de las prácticas.

Asimismo, al incorporar el concepto de socialización desde dicha perspectiva histórico-etnográfica, se dará prioridad a la apropiación que realizan los jóvenes en dicho proceso. En coincidencia con Heller (2002), se reconoce que los procesos de socialización se producen durante todo el ciclo vital en múltiples y heterogéneos ámbitos cotidianos. A su vez, la apropiación implica una relación activa entre el sujeto particular y la variedad de recursos y usos culturales objetivados en el entorno (Batallán y García, 1992). Al abordar el análisis desde las actividades de los sujetos en relación con la acción de las instituciones (reconociendo que sus resultados pueden ser involuntarios y no deseados), se acentúa la agencia de los primeros –entendida como la capacidad de los sujetos para interpretar, actuar y reaccionar frente a las normas e instituciones–

1. Lo analizado en este trabajo corresponde a los avances de mi tesis doctoral "Prácticas pedagógicas alternativas en la educación y el trabajo de niños y jóvenes adolescentes. Un estudio etnográfico sobre el Movimiento Nacional Chicos del Pueblo".

(Giddens, 1982) y se concibe al cambio como posibilidad. De este modo, la apropiación resulta "múltiple, relacional, transformativa e inserta en luchas sociales" (Rockwell, 1996: 316).

El acercamiento a las experiencias de los jóvenes en el seno de organizaciones se plantea desde el enfoque histórico-etnográfico que posibilita la reconstrucción de procesos sociales generales que convergen en la vida cotidiana de los sujetos (Batallán, 2007; Rockwell, 1991). Asimismo, permite documentar –mediante el trabajo de campo– las prácticas y las experiencias cotidianas de estos sujetos y reconstruir el sentido que los sujetos atribuyen a dichas prácticas, atendiendo a la dimensión histórica en la que se juegan dichos procesos (Neufeld, 1996/1997; Batallán, 2007). Considerando la acción de los sujetos y su agencia se vuelve factible analizar y valorar las experiencias de las que participan los jóvenes adolescentes en el marco de diversas tradiciones político-ideológicas de las organizaciones sociales en las que abrevan y con las que en ocasiones polemizan desde su particular perspectiva.

Breves referencias al campo empírico

A partir del cambio de siglo, surgen en Argentina espacios educativos tales como talleres, grupos de alfabetizadores, clases de apoyo e incluso escuelas (jardines comunitarios, escuelas primarias y secundarias comunitarias, y bachilleratos populares para jóvenes y adultos), a cargo de organizaciones y movimientos sociales que cuestionan la modalidad hegemónica de educación estatal[2] y el corrimiento del Estado en su responsabilidad de garantizar el derecho a la educación. Estas experiencias educativas públicas pero de gestión social o comunitaria entran en tensión con los sentidos y las prácticas que se construyen desde la escuela estatal, aspirando a construir una nueva idea de lo público desde el marco de la educación popular[3]. Siguiendo a Sverdlick y Gentili (2008), esta pedagogía alternativa se plantea en al menos dos sentidos: como un "medio" para acceder a la cultura dominante y con el "fin" de generar espacios de construcción de nuevas ideas y saberes –basados en la concientización, la emancipación y la liberación de los sujetos– desde los cuales disputar las relaciones de poder hegemónicas.

En este contexto, desde el año 2009 y hasta 2011 se realizó un trabajo de campo en una organización social a la que llamaremos La ola. Se trata de una institución con corrientes de pensamiento y acción no asistencialista, cuyos argumentos apelan a la cultura del trabajo y a sus aspectos formativos en la construcción del niño y el joven como sujetos sociales, pero también como sujetos políticos insertos en una sociedad que les demanda competencias intelectuales y operativas que el circuito escolar de pobres para pobres no logra desarrollar igualitariamente.

2. Se recupera aquí la categoría social "educación estatal" o "escuela estatal" utilizada por las organizaciones sociales bajo estudio para referirse al sistema educativo financiado por el Estado. Dichas organizaciones cuestionan la modalidad de enseñanza, evaluación, contenidos y organización del "sistema educativo estatal".

3. La educación popular es entendida como "una praxis social que se inscribe al interior de un proceso más amplio que el meramente educativo, y que busca que los sectores populares se constituyan en un sujeto político conciente y organizado. Por tal motivo, la Educación Popular se constituye en una alternativa que pretende estrechar las relaciones entre la educación y la acción organizada de los sectores populares. Por eso se trata de una praxis social: una actividad educativa, de investigación, de participación y de acción social". (Hernández et. al, 1985).

En contraposición, el proyecto educativo de esta organización recrea tradiciones político-ideológicas que sostienen el protagonismo de los jóvenes es espacios históricamente no pensados para estos sujetos.

La ola comenzó su trabajo en 1999 con familias de General Rodríguez, en un barrio ubicado en la zona oeste del Gran Buenos Aires. En la actualidad, atiende a casi 200 niños y jóvenes –la mayoría proveniente de familias de la zona en situación de alta vulnerabilidad social–, quienes participan de los diversos espacios que conforman esta organización, a saber: un hogar convivencial, un hogar de día, un jardín materno-infantil, una escuela primaria de gestión comunitaria inaugurada en el año 2006 y una escuela secundaria agrotécnica que comenzó en el año 2009. Esta última, en donde se concentra el trabajo de campo para este trabajo, funciona en el seno de un emprendimiento productivo –denominado cooperativa de jóvenes–, donde desde 2003 se desarrollan tareas agrícolas. En el marco de la cooperativa agraria, la escuela secundaria se propone incorporar a los jóvenes adolescentes a la cultura del trabajo a través de talleres rotativos donde realizan tareas tales como huerta, cría de pollos y de chanchos. Para la organización recuperar la cultura del trabajo significa "no sólo la adopción de costumbres laborales y su sostén en el tiempo, sino también la conciencia de que el trabajo dignifica en cuanto ayuda como organizador de la vida familiar y retribuye con su producción"[4]. Al respecto, Richard Sennett (2003) señala que en la sociedad moderna el respeto, la ciudadanía y la desigualdad se vinculan a partir de las capacidades de autosostenimiento, y en consecuencia el respeto por parte de los otros y por sí mismos está atado a la capacidad de ser autosuficiente en términos materiales. En trabajos anteriores (Padawer et al., 2009; Scarfó, 2010) se señaló que en estas organizaciones sociales se construye cotidianamente la perspectiva de que los niños y los jóvenes son sujetos que atraviesan un proceso de progresiva autonomía bajo la protección adulta. Esto implica atender al otorgamiento –también creciente– de la posibilidad de autosostenimiento.

Asimismo, el proyecto educativo presenta una fuerte crítica al sistema educativo estatal en tanto sostiene "la construcción de una alternativa pedagógica que alcance verdaderamente valores sociales y humanos como la solidaridad con excelencia educativa, hoy tan alejadas de las escuelas argentinas debido a la falta de políticas educativas de parte del Estado y por la necesidad de las instituciones de atender la emergencia social y dejar de lado su verdadero rol". Desde esta perspectiva, la propuesta educativa busca generar una rutina de referencia laboral "que sirva a los jóvenes que concurran a la escuela como medio de construcción de un eje de organización cotidiana".

A partir de los primeros acercamientos al campo, los supuestos iniciales de investigación sostenían que estos movimientos sociales contestatarios –que resisten a las condiciones de vida desigual en una sociedad vertiginosamente fragmentada– resignifican el contenido de la socialización de niños y jóvenes adolescentes y proponen prácticas de educación alternativas que cuestionan a la escuela estatal en al menos dos sentidos: a) como un instrumento democratizador que favorezca la igualdad y la emancipación para dichos sectores; y b) como herramienta que garantice la inserción laboral o la continuidad educativa que el propio sistema de educación pública no puede garantizar. Por su parte, la continuidad del trabajo de campo permitió documentar las potencialidades y límites que cotidianamente se plantean en esta institución escolar y que muestran las tensiones a la hora de construir una escuela alternativa.

La escuela comunitaria

En esta escuela secundaria comunitaria los estudiantes participan en talleres de producción agraria –que son parte de la currícula escolar– en los cuales desarrollan las tareas acompañados por los educadores que son, además, trabajadores en la cooperativa agraria. En esta búsqueda de una "escuela alternativa", los educadores ponen en cuestión la efectividad de los dispositivos escolares y plantean estrategias alternativas para relacionarse con los jóvenes. En este punto, ocupa un lugar central la cuestión de la evaluación, definida más como "conversar acerca del compromiso puesto en las clases y en el proyecto educativo", y menos como "tomar un examen para ver lo que saben o no". En este sentido, la clave para determinar si un estudiante pasa o no de año "es el grupo, no lo académico", es decir, cuenta su integración y compromiso grupal, independientemente de sus logros académicos. Esta cuestión –que ha

4. La fuente de las citas de este párrafo es un documento institucional de circulación interna.

sido la más discutida en las asambleas de educadores– es señalada como peligrosa por el propio grupo, en cuanto la escuela podría transformarse en un mero "lugar de contención" o "una escuela para pobres"[5].

Pese a la búsqueda constante de un distanciamiento con la "educación tradicional", en ocasiones el peso de las disposiciones incorporadas en los educadores a través de su paso por el sistema escolar replica en la práctica cotidiana la misma lógica que se busca transformar. Así, por ejemplo, los educadores que dictan materias –a diferencia de aquellos que dictan talleres– concurren a la escuela sólo una vez a la semana, lo que dificulta sostener un proyecto educativo colectivo, pues esto requiere trabajo y planificación conjunta. Sumado a ello, y dado que la escuela no cuenta con subvención estatal y se sostiene fuertemente en el aporte voluntario de los educadores, el ausentismo y la rotación de docentes se vuelve recurrente, sobre todo a partir de la segunda mitad del año. Como veremos a continuación, en las prácticas y representaciones de los estudiantes también pesan las disposiciones incorporadas en el transcurso de su vida escolar. Las mismas abarcan maneras de ser o hacer de los jóvenes que interpelan al proyecto educativo desde su experiencia escolar y que ponen en evidencia las dificultades de transformar el "habitus escolar" de educadores y estudiantes.

Corresponde aclarar que si bien los sujetos tienen posiciones y prácticas en cierta medida heterogéneos, a los fines de este trabajo analítico se retoman las posiciones predominantes, atendiendo a los discursos y prácticas que permiten observar la particularidad de esta organización en relación al problema planteado. Asimismo, para preservar el anonimato de los interlocutores se ha optado por seudónimos en todos los testimonios.

La perspectiva de los jóvenes

Como se anticipó, el trabajo de campo en La ola se inició en abril del 2009[6]. Ese año comenzaba el primer año de la escuela comunitaria agrotécnica. El primer grupo de estudiantes estaba compuesto por 24 jóvenes (14 varones y 10 mujeres), de los cuales aproximadamente la mitad provenía del hogar convivencial de La ola y el resto de barrios cercanos a General Rodríguez y Luján. De los 24 estudiantes, dos tercios presentaban entre uno y tres años de sobreedad, debido a la repitencia o el abandono escolar. Al finalizar el año, el grupo se redujo a 16 estudiantes y sólo 10 de ellos cursaron además el segundo año durante el ciclo lectivo 2010. Cuando les pregunté a los jóvenes sobre los compañeros que ya no cursaban, me explicaron que algunos se mudaron, otros cambiaron de escuela y (los menos) dejaron de estudiar.

Por otra parte, en estos dos primeros años se observó que habitualmente los jóvenes llegaban tarde a la mañana, faltaban –al menos– un día a la semana, y en ocasiones, se ausentaban por semanas, e incluso meses.

5. Testimonios de distintos educadores en asambleas varias.

6. Análisis realizado en este artículo se sustenta en el trabajo de campo llevado a cabo en los años 2009 y 2010.

Este tema ha sido una preocupación constante de los educadores, que le adjudican un sentido particular al hecho de que los estudiantes vayan a la escuela: "la transformación de la realidad tiene que ver con tener un formato de estructura que le permita transformar la realidad. [Faltar a la escuela] lleva al trabajo informal. Si no puede venir todos los días, no va a poder construir un proyecto de vida, (...) porque mañana les podés dar el mejor trabajo del mundo y no lo van a poder sostener. Entonces no debemos contribuir a un modelo de vida que socialmente los lleve al fracaso". El fragmento, dicho en una asamblea escolar, remarca la importancia de construir la rutina de asistir todos los días a la escuela para romper con "un modelo de vida (...) que tiene que ver con construir fracasos". Por su parte, en las entrevistas realizadas con los jóvenes, ellos relatan que esta práctica era habitual en su escuela anterior. Si bien La ola sostiene otro modelo educativo, en la lógica de los jóvenes parece primar el hecho de que se trate de una institución escolar, y en ese sentido actúan de acuerdo a las estrategias adquiridas.

Subyace aquí una pregunta: ¿cómo generar interacciones que no evoquen el modelo escolar tradicional? En esta búsqueda se enmarcan algunas de las estrategias que se ponen en práctica en La ola. Así, por ejemplo, a diferencia de la escuela tradicional, en La ola ningún joven se queda "libre por faltas", y si alguien se ausenta siempre es reincorporado. En estas ocasiones, los educadores conversan con el estudiante para intentar que se "comprometa con el proyecto". Por otra parte, algunas situaciones de ausentismos son explicadas por algunos educadores como una falla en la propuesta educativa, y entonces se vuelve a insistir en que el eje de la escuela debe ser el trabajo "concreto"[7]. Así le responde un educador a otro, que señala el desinterés de los pibes: "por ahí no se enganchan porque no es el mundo del pibe. (...) El contenido se le tiene que volver una herramienta".

En este marco, una primera pregunta que guiaba la indagación empírica era por qué los jóvenes habían elegido venir a esta escuela, y luego, por qué se quedaban. Sorprendentemente, en muchos de los casos esta "elección" parecía ser la única posible, poniendo en duda entonces que se trate de una "elección", tal como lo relata Jorge, un estudiante de segundo año que casi no falta: "mirá, es muy fácil, si no vengo después no me puedo ir de vacaciones". Le pregunto entonces: "está bien, ¿pero por qué venís a esta escuela y no a otra?". Me responde: "porque en la otra no me quieren". "¿Y acá por qué te quedás?". Y Jorge me dice: "acá no te joden". A la conversación se incorpora Ignacio, también alumno de segundo año, que agrega: "tenés más libertad. Si me quiero ir, me voy. En la otra te queman la cabeza". En general, los jóvenes señalan dos aspectos positivos de este proyecto educativo como las causas centrales para elegir esta escuela, y para quedarse. El primer aspecto se desprende del fragmento anterior, la "libertad" para ausentarse y para moverse en el espacio escolar –en la práctica implica poder salir y entrar del salón de clases cuando lo desean–, pero también implica una mayor tolerancia en caso de reiteradas ausencias, cuestión que es valorada por el propio Jorge: "acá cuando vos faltás, capaz que no te dicen nada. En la otra escuela ya te van preguntando, te investigan todo, te mandan la asistente social, todo... si vos faltás y no llevás certificado diciendo que estabas enfermo, no te creen nada, y te van con la asistente social. Acá no, vos llevás el certificado y listo: ya te creen". Le pregunto entonces si falta porque le pasa algo o porque no quiere ir a la escuela, y me responde: "no, yo falté solamente una semana porque estaba enfermo. Me había pasado como si me hubiera bajado la presión. Estaba medio descolorido, me mareaba. Fui un montón de veces a un oculista y me decía que no era nada. Era así nomás, una fiebre, y después fui a una amiga de mi mamá y me dijo que estaba insolado. Tenía insolación (...) El anteaño pasado también me había agarrado insolación en la Escuela 71, y ahí falté un par de días. Llevé el certificado, pero ya era tarde, porque yo tenía que entregar muchos trabajos prácticos, porque había como pruebas. Y ya era tarde... me hicieron hacer de nuevo el año". Nótese que Jorge, en el fragmento, rescata cómo desde la organización le "creen". Es precisamente esta característica, el hecho de ser escuchados, lo que los jóvenes rescatan, en contraposición con su experiencia escolar anterior: "acá te escuchan si tenés un problema, y no te ponen un cero si no hacés la tarea", dice Tatiana. Y otra joven, Cecilia, que cursó su escuela primaria en Posadas, señala que en Misiones "es todo diferente, te tratan mal todos. Acá no. Acá es diferente". Le pregunto quién la trataba

7. Esta concepción que enfatiza el carácter instrumental del conocimiento –tal como lo hiciera la tradicional escuela técnica, limitada a transmitir conocimientos técnicos y destrezas manuales– ha hecho crisis ante los actuales cambios tecnológicos y organizativos en el mundo del trabajo. Las nuevas concepciones sostienen la importancia de la formación en un conjunto de conocimientos científicos y tecnológicos asociados a los nuevos procesos productivos.

mal: “bueno, te critican si te portás mal, te ponen en penitencia. Si vos te portas mal, vos tenés que hacer algo”. Cuando le consulto cómo son las penitencias allá, me dice: “si vos le pegás a un compañero, te ponen en penitencia, te ponen enfrente de la bandera o si no te dejan en la dirección por una hora. Y ahí te empiezan a decir ‘si vos te portas mal te van a sacar de la escuela’. Acá es todo diferente. Acá todos te hablan y te tratan diferente. También, los profesores de allá no juegan con nadie. Entonces vos querés hablar con ellos y te dicen: ‘Ay, ahora no puedo, después’, ‘hoy no puedo porque estoy cansada’, ‘hoy no puedo porque sí’. Y con ellos vos no podés hablar, y tenés que hablar con una amiga. Porque querés contarles cosas a ellos, y ellos no te dejan: ‘Ay, que yo no puedo, otro día’”.

Asimismo, los estudiantes rescatan el aprendizaje de las tareas del campo que realizan en los talleres. En ese sentido, parecen recuperar el valor social y pedagógico del trabajo manual como elemento formativo que no es resaltado ni plasmado en la escuela tradicional. El siguiente fragmento resume lo anterior: ante mi pregunta acerca de qué es lo que más les gusta de su actual escuela, José me responde: “lo que más me gusta son los talleres, porque hacemos cosas que en otras escuelas no se aprenden. Por ejemplo, esas cosas de electricidad, los boyeros, ¿viste? Vos tenés otras escuelas donde uno llega a grande y no sabe qué hacer. Porque no sabe. Y por ejemplo acá nos enseñaron, nos enseñan. El Pepe nos está enseñando ahora, porque él ya hace cuatro años que está acá”.

Aunque los jóvenes valoran positivamente los aprendizajes adquiridos en los talleres, en ocasiones y dada la “libertad” de movimiento, “se escapan de los talleres diciendo que van a música y después andan dando vueltas”, tal como señala un educador en una entrevista. Por otra parte, aunque los talleres parecen ser espacios valorados, ningún estudiante rescata el aprendizaje de las materias que se dictan en el salón de clases, las que ellos denominan “teóricas”[8]. Por el contrario, parecen acordar que en general esta escuela es “más fácil” que las otras. Así lo sostiene Pepe, un joven que dejó la escuela en segundo año y ahora “no quiere saber nada de leer y escribir”, pero que me advierte que su hermana menor irá a la escuela de La ola el año próximo. Le pregunto por qué se cambia de escuela (acaba de terminar sexto grado de primaria en una escuela de Luján), y me dice: “en las otras escuelas tenés que estudiar mucho, y si hacés bardo te suspenden cuatro días. Acá los profesores te entienden, si te mandan a hacer algo y no tenés ganas de hacerlo, ellos te entienden. Por eso mi mamá la va a mandar acá”.

En definitiva, los jóvenes explican su asistencia a la escuela por la “libertad” que les brindan, la posibilidad de ser escuchados y la facilidad para aprobar las materias. Sin embargo, es evidente que esta última cuestión necesita ser revisada, puesto que, como sostiene un educador, “lo alternativo no debe desacreditar lo académico”. Si, como sosteníamos al comienzo, “pedagogía alternativa” se piensa con el “fin” de generar espacios de construcción de nuevas ideas y saberes –basados en la concientización, la emancipación y la liberación de los sujetos– y como un “medio” para acceder a la cultura dominante, el análisis de esta experiencia educativa reconoce las deudas para alcanzar esto último. Por último, nos interesa destacar que, en general, las investigaciones que analizan experiencias educativas alternativas coinciden en señalar sólo los aspectos positivos de estas prácticas, es decir, el reconocimiento de sujetos –con trayectorias escolares signadas por el fracaso y la exclusión– a quienes estas escuelas les otorgan la voz y el protagonismo que otras experiencias escolares les negaban. En términos académicos esto se traduce en experiencias de “inclusión social”. Sin embargo, sin negar la “inclusión” social que estas escuelas posibilitan, este trabajo buscó profundizar también en las limitaciones de las organizaciones sociales para construir una escuela alternativa, donde se generen experiencias educativas exitosas y no sólo valederas.

8. En esta cuestión se busca respetar las asignaturas que determina el Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires, a saber: Prácticas del Lenguaje, Matemática, Inglés, Ciencias Naturales (1º año) o Biología/Físico-química (2º año), Ciencias Sociales (1º año) o Historia/Geografía (2º año), Educación Física, Educación Artística y Construcción Ciudadana.

Consideraciones finales

La nueva Ley de Educación Nacional 26.206 extiende la obligatoriedad escolar a toda la población a partir de los cinco años y hasta la culminación de la Educación Secundaria. Este mandato implica asumir el compromiso de universalizar la enseñanza Media y, al mismo tiempo, plantea la necesidad de definir las diversas políticas que deberán encarar tanto el Estado Nacional como los estados provinciales para poder dar una respuesta efectiva a este desafío. En este nuevo contexto se destaca el crecimiento continuado de experiencias educativas de la mano de organizaciones sociales, y entre ellas un lugar importante lo ocupan los bachilleratos populares con un número cada vez mayor de jóvenes. Estas prácticas ponen en tensión el supuesto de la escuela pública como un instrumento democratizador y, al mismo tiempo, evidencian la necesidad de repensar el formato de escuela tradicional para dar respuesta a los jóvenes que hoy no terminan su escolaridad secundaria. En este camino, la experiencia analizada en este trabajo contribuye a repensar el contenido de la socialización de los jóvenes adolescentes mediante prácticas que favorecen la igualdad y la emancipación de las nuevas generaciones. Asimismo, muestra que formatos escolares más flexibles logran alcanzar –al menos– la permanencia de los jóvenes en la escuela. Sin embargo, y como también se señaló, el proyecto tienen dificultades para lograr un conocimiento exitoso que garantice la continuidad educativa de estos jóvenes o su inserción laboral. Como señala un educador, "hay que ajustar los contenidos para que [los jóvenes] se apropien del saber. Si no, esto es un lugar de contención".

En este punto creemos que un proyecto educativo no puede avanzar ni sostenerse solamente con el "voluntarismo" o la "militancia" que caracterizan a los movimientos sociales. De ser así, estas escuelas quedan condenadas la falta de recursos materiales y pedagógicos, que entendemos ponen límites a las posibilidades de aprendizaje y apropiación del conocimiento. Por ello, postulamos que es imprescindible la articulación entre el Estado y las organizaciones sociales para potenciar los logros de estas últimas y superar sus limitaciones. De lo contrario, estas escuelas corren con el riesgo de no ser más que "escuelas para pobres".

Bibliografía

Batallán, Graciela (2007). *Docentes de infancia. Antropología del trabajo en la escuela primaria*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Batallán, Graciela y José Fernando García (1992). *"Antropología y participación. Contribución al debate metodológico"*. En: Revista Publicar, Nº 1, Colegio de Graduados de Antropología, Buenos Aires.

Bourdieu, Pierre (2000) [ed. orig. 1984]. *Cuestiones de sociología*. Istmo, Madrid.

Giddens, Anthony (1982). *"Hermenéutica y teoría social"*. En: Profiles and Critiques in Social Theory, University of California Press. Traducción Mimeo de José Fernando García.

Heller, Agnes (2002). *Sociología de la vida cotidiana*. Península, Barcelona.

Hernández Isabel et. al (comp) (1985). *Saber Popular y Educación en América Latina*. Ediciones CEAAL, Búsqueda, Buenos Aires

Lahire, Bernard (2004). *El Hombre Plural*. Los resortes de la acción. Bellaterra, Barcelona.

Lahire, Bernard (2007). *Infancia y adolescencia: de los tiempos de socialización sometidos a constricciones múltiples*. Revista de Antropología Social, Vol. 16, Universidad Complutense de Madrid (21-38).

Neufeld, María Rosa. (1996/1997). *"Acerca de Antropología Social e Historia: Una mirada desde la Antropología de la Educación"*. En: Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano. Nº 17

Padawer Ana, Gabriela Scarfó, Marina Rubinstein y Marina Visintín (2009). *"Movimientos sociales y educación: debates sobre la transicionalidad de la infancia y de la juventud en distintos contextos de socialización" en Revista Intersecciones en Antropología, Vol. 10 Nº1*. Olavarría. Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&tpid=S1850-373X2009000100010

Scarfó, Gabriela (2010) *"Tensiones en torno a la relación entre niños, jóvenes adolescentes y trabajo. Un estudio antropológico en el seno de dos movimientos sociales"* en Revista Margen, Nº 57. Buenos Aires. Disponible en http://www.margen.org/suscri/numero57.html

Rockwell, Elsie (1991). *La dinámica cultural en la escuela*. Departamento de Investigaciones Educativas. Centro de Investigación y de Estudios avanzados del IPN. México.

Rockwell, Elsie. 1996. *"Keys to appropriation: rural schooling in Mexico"*. En: Levinson, Bradley; Folley, Douglas y Holland, Dorothy (eds.). The cultural production of the educated person. Critical ethnographies of schooling and local practice, State University of New York Press, Albany, 301-324. Traducción Laura Cerletti

Sennett, Richard. (2003). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Anagrama, Barcelona.

Sverdlick, Ingrid y Pablo Gentili (comp) (2008). *Movimientos sociales y derecho a la educación: cuatro estudios*. Fundación Laboratorio de Políticas Públicas. E-Book, Buenos Aires.

La descolonización cultural: Harvard no nos sirve

Ana Jaramillo

Rectora de la Universidad Nacional de Lanús

"Los internacionales europeos se disfrazan de universales. ¡Ideal de la humanidad! Esa es una irrealidad que no ha existido nunca sino como un producto artificial y falso del romanticismo francés (¡oh!, ¡ingrato Rousseau!) y que las naciones no han practicado jamás, ni hoy ni antes. Imaginaos un poco al Imperio Romano o al Imperio Británico teniendo por base y por ideal el altruismo nacional. ¡Qué comedia!"

Franz Tamayo

Quienes nos dedicamos a enseñar e investigar nuestros problemas para contribuir a su solución, seguimos creyendo que es necesario descolonizar el imaginario sobre la uniformidad universal e histórica de las instituciones universitarias.

No existe "la Universidad", existen "universidades" que tienen distintas misiones, métodos de enseñanza y funciones acordes a la época y al lugar en el que se sitúan. Las primeras universidades se crearon en Europa hace más de mil años y se dedicaban a interpretar la verdad teológica, a traducir los textos sagrados. Los clérigos eran los pocos que sabían leer y escribir, los ciudadanos no existían. Reyes, príncipes y clérigos eran los estamentos poderosos que enseñaban la verdad caída del cielo. Por eso Jauretche nos decía que la universidad argentina no podía ser como la de Sumatra o Borneo, y hoy le podemos agregar la de Harvard, Oxford o Cambridge. La presidenta lo sabe, por eso impulsó la creación de nuevas universidades en el conurbano. Y también por eso a la vez fue interpretada con tan poca sutileza ante una ironía –chicana, dirían en el barrio– en la operación política mediática que se hiciera sobre su discurso en la Universidad de Harvard.

Se sigue queriendo uniformar, evaluar y calificar a las universidades con parámetros racionalistas y universales a través de una razón abstracta sin historicidad ni territorio. Harvard no sirve para el conurbano bonaerense, no sólo porque es otra realidad con distintos problemas, no sólo porque no cobramos miles de dólares, sino porque acá no enseñamos a dominar el mundo, no enseñamos para la especulación financiera o la dominación usuraria, y tampoco para la dominación bélica de otros pueblos que no son como nosotros ni tienen nuestros problemas. Enseñamos a resolver nuestros problemas para construir una patria más justa, a desarrollar nuestra industria y a consolidar nuestra soberanía nacional y popular, ampliando día a día los derechos ciudadanos en la construcción de nuestra identidad.

Desde 1949, nuestras universidades son gratuitas a fin de permitir el acceso masivo de nuestros jóvenes a los estudios superiores. Las sostiene todo el pueblo argentino, teniendo claro que es una inversión necesaria para el desarrollo y para la construcción cada vez más equitativa de nuestro país. Lanús tampoco serviría a Boston.

Ya en 1910, el boliviano Franz Tamayo escribía la Creación de la pedagogía nacional, abogando por un cambio en los métodos pedagógicos, para que sirvieran a su pueblo y a su país tomando en cuenta la historicidad particular. Para él, la pedagogía había sido una labor de "copia y calco" –corte y pegue, diríamos ahora–. Hay que formar bolivianos, concluye, y no "jimios franceses o alemanes".

Giuseppe Cacciatore sostiene que se puede "proceder el antídoto contra la degeneración dogmática del universalismo: la necesidad pues, de que la dimensión general no se separe nunca de la historicidad determinada de las naciones civiles y del irreductible patrimonio de las diferencias histórico-culturales de cada comunidad".

El eurocentrismo y sus pretensiones universalistas con el optimismo del progreso perenne lineal y ascendente del género humano, conlleva el peligro de que sus normas uniformantes y sus estructuras supranacionales se transformen en abstracciones e idolatrías, y aplasten "las diferencias nacionales, para no mencionar los millones de víctimas de carne y hueso que en este siglo fueron inmolados en nombre de esas doctrinas universalistas". (Franz Tamayo, 1910)

El historicista Benedetto Croce había explicado en su Historia de Europa que "la idea de la nacionalidad, opuesta al humanitarismo abstracto del siglo precedente y a la obtusidad que hacia la idea de pueblo y patria mostraban hasta escritores como Lessing, Schiller y Goethe, y a la poca o ninguna repugnancia que solía sentirse por las intervenciones extranjeras, quería promover a la humanidad a la forma concreta, que era la de la personalidad, tanto de los individuos como de los complejos humanos, unidos por comunes orígenes y recuerdos, costumbres y actitudes, de las naciones ya históricamente existentes y activas o de las que despertarían a la actividad; e intrínsicamente no oponía barreras a las formaciones nacionales cada vez más amplias y comprensivas, pues 'nación' es un concepto espiritual e histórico y, por lo tanto, en devenir, y no naturalista e inmóvil, como el de la raza. La misma hegemonía o primacía que se reivindicaba para este o aquel pueblo (...) era teorizada como el derecho y el deber de ponerse a la cabeza de todos los pueblos para convertirse en apóstol de la civilización". (Benedetto Croce, 1933) En Argentina, Arturo Jauretche (1957) se ocupó también del colonialismo cultural y nos decía que "la intelligentzia es el fruto de una colonización pedagógica... La juventud universitaria, en particular, ha asimilado los peores rasgos de una cultura antinacional por excelencia. (...) En la Argentina, el establecimiento de una verdadera cultura lleva necesariamente a combatir la 'cultura' ordenada por la dependencia colonial. (...) El combate contra la superestructura establecida abre nuevos rumbos a la indagación, otorga otro sentido creador a la tarea intelectual, ofrece desconocidos horizontes a la inquietud espiritual, enriquece la cultura aun en su aséptico significado al proveerla de otro punto de vista brindado por las peculiaridades nacionales. (...) Sólo por la victoria en esta contienda evitaremos que bajo la apariencia de los valores universales se sigan introduciendo como tales los valores relativos correspondientes sólo a un momento histórico o lugar geográfico, cuya apariencia de universalidad surge exclusivamente del poder de expansión universal que les dan los centros donde nacen, con la irradiación que surge de su carácter metropolitano".

Juan Bautista Vico, quien quiso encontrar la naturaleza de las naciones a partir de su ciencia nueva, entendió que la verdad que podremos alcanzar sólo surgirá de nuestra propia realidad y no de la vanidad de la naciones ni de los doctos iluminados por la Razón Universal. Una realidad donde las razones se cruzan con las pasiones en la creación histórica.

Creemos que a fin de construir una epistemología de la periferia, así como para intervenir en la realidad de nuestras naciones, debemos descolonizar los aún persistentes paradigmas europeístas y globalizadores en la educación, en la cultura y también en la toma de decisiones políticas, que pretenden ser universales, aunque ellas no se aplican a sociedades imaginarias, racionalistas y universales.

Bibliografía

Croce, Benedetto (1933): *Storia d´Europa*. Milano, Adelphi, 1991.

Jauretche, Arturo (1957): *Los profetas del odio*. Buenos Aires, Peña Lillo, 1992.

Tamayo, Franz: *Creación de la pedagogía nacional*. La Paz, Archivo y Bibliotecas Nacionales de Bolivia, 1910.

Desafío didáctico para un nuevo tiempo

María Alejandra D'Andrea

Docente de Psicología General, UNM

Este nuevo tiempo nos permite reflexionar acerca de nuestro quehacer cotidiano. Parece que la incertidumbre mueve aquello que parecía solidificado, provocando nuevas configuraciones. Pero este tiempo no es lineal. Probablemente nos percatamos de la complejidad por primera vez –al menos algunos de nosotros–, aunque cualquier acto humano es de por sí complejo. Esta lectura desde una lógica compleja nos lleva a repensar la práctica educativa, el quehacer como docentes. Pensar en cuestiones didácticas ya no haciendo hincapié en el aprendizaje, en el alumno, sino en esta tríada que incluye a la enseñanza, el aprendizaje y el contexto.

Distintas dicotomías se presentan a la hora de hablar de educación. El foco sobre la enseñanza o el foco sobre el aprendizaje; educación basada en los contenidos o educación basada en los procesos; educación como instrumento de superación o educación como instrumento para la reproducción del modelo hegemónico de la sociedad capitalista; y podríamos encontrar muchas más.

Si hay un hecho significativo en el siglo XX, éste es sin duda la democratización de la escolaridad. La promesa civilizatoria de mejor futuro, ascenso social y reconocimiento a través de la educación, eran los destinos anhelados de cualquier ciudadano a principios de ese siglo. Tanto es así que encontramos que entre 1895 y 2001 la tasa de analfabetismo descendió del 53,3% al 2,8%. Incluso aún en una de las más profundas crisis de nuestra historia entre los años 1998 y 2003, si se consideran los tres últimos años de la educación media (el nivel polimodal), se verifica que la matrícula crece un 21% (de 1.211.514 alumnos a 1.445.920 alumnos). Tomando una tasa de matriculación combinada (los tres niveles: primario, secundario y terciario) a lo largo de todo el siglo XX, el incremento sería del 34,5% al 83,3% (PADH, 2001). Si bien el anhelo era el mismo, ni el ciudadano ni ese Estado eran los mismos a fines del siglo XX. La función hegemonizadora de la educación de principios del siglo XX no condice con la heterogeneidad de los tiempos actuales. Después del arrasamiento neoliberal que intentó borrar subjetividades para convencernos y convertirnos en consumidores, la diversidad impera: quebró el cerco y se hizo evidente.

En este cuadro de situación es imprescindible cuestionar qué se pretende de la educación, de la enseñanza, sobre todo si consideramos a esta última como una acción social de intervención estrechamente relacionada con un proyecto social. La Didáctica es la ciencia que procura responder las preguntas relacionadas con la enseñanza. Pero la Didáctica clásica o del método no podrán dar cuenta de las condiciones que se presentan en este tiempo. Es allí donde Alicia R.W. de Camilloni introduce la noción de Didáctica de contexto, incorporando al curriculum y a la escuela como expresiones de un proyecto social. El currículo, como continente de la temática a enseñar, tiene que ver con aquello que se elige y decide que debe ser enseñado y la manera en que debe hacérselo. Recorte de conocimientos y saberes que se imponen en determinados momentos históricos con determinados propósitos. La escuela, como institución educativa que debe ser leída a través de múltiples dimensiones. Aquí extendemos el concepto de escuela a institución educativa, con el objeto de incluir a las universidades. Estos conceptos, si bien no son nuevos, nos permiten al reflexionar sobre ellos extender el campo de problemáticas dentro de lo que implica el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Entendiendo que la legislación es la expresión normativa del diseño y ejecución de las políticas por parte del Estado, el cambio de época se evidenció con la sanción de la Ley Nacional de Educación 26.206, que toma a la inclusión como uno de sus ejes fundamentales. En

congruencia con esta propuesta se crearon distintas universidades en el conurbano, siendo la Universidad Nacional de Moreno una de ellas. Uno de los principios fundamentales a tomar en cuenta cuando hablamos de inclusión es la accesibilidad de los servicios. No hay inclusión si ante una necesidad sanitaria la unidad más cercana se encuentra a kilómetros de distancia. Del mismo modo, tampoco hay inclusión si para poder estudiar es necesario disponer de tres o cuatro horas de viaje por día. Sabemos que nuestros estudiantes son, en muchos casos, los primeros universitarios en sus familias. La cercanía de la Universidad les permitió ejercer el legítimo derecho a la educación, el cual, si bien no les estaba expresamente prohibido, estaba dificultado en los hechos.

Es así como nos encontramos con una población universitaria con características distintivas, y la incertidumbre aparece. Otros ritmos, otros enunciados aparecen en escena configurando nuevos entramados. Aquí no podemos seguir pensando el acto educativo con matrices arcaicas: no es suficiente. Es pertinente convocar a aquello que Silvia Duschatzky (2001) presenta en Imágenes de lo no escolar: la modulación de las percepciones. En lugar de desesperarnos por resolver, debemos problematizar la manera en que percibimos, ya que "nuestros códigos de percepción difícilmente perciban lateralidades, desvíos, signos periféricos a su grilla de prescripciones y trasgresiones". Logrando esto, surge la potencia de la situación de enseñanza que confluye en el encuentro entre los saberes académicos y los saberes de la población. En este campo se pone en juego un proceso de comprensión para captar lo heterogéneo, lo diverso, para dar lugar a una nueva producción de sentido.

Esta situación nos invita a pensar nuevamente nuestra práctica docente. Prefiero decir "pensar nuevamente" a simplemente "reflexionar", ya que entiendo que pensar nuevamente permite liberarnos de viejas configuraciones. Estos estudiantes introducen cuestiones vírgenes en el espacio áulico de la Universidad. Las subjetividades no formateadas por generaciones de trayectos educativos formales irrumpen en la monotonía de la clase. Insertan sus realidades, perforando lo esperadamente áulico, despertándonos del letargo de la rutina, de lo esperado... siempre y cuando estemos dispuestos a abrir la mirada y ponernos en acción.

La Universidad cercana abre a los alumnos la posibilidad de concretar el anhelo de un futuro mejor. La gran mayoría asiste con gran expectativa, y poco a poco se va apropiando de los espacios, de todos los espacios, desde el parque donde toman mate mientras estudian hasta el espacio de las tutorías, donde algunos de ellos van aprendiendo la cuestión de "estudiantar", de transitar un espacio universitario. Son los primeros, los que abren camino. Tal vez se parezca mucho a la ilusión de aquellos inmigrantes que llegaron a nuestro país a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Esperemos que la memoria de errores pasados sostenga el ejercicio de este derecho para todos los habitantes de este país. Desde el ejercicio ético de nuestra práctica docente debemos cooperar para que así sea.

La finalidad de este texto no es arribar a una conclusión. Generalmente intento, no siempre con éxito, "dejar la omnipotencia en el perchero", como decía un viejo profesor de Psicología Forense que trabajaba con chicos en conflicto con la ley. Más bien intento dejar planteada la cuestión, para poder transformar la preocupación en un intento de abordar el desafío de atravesar los límites de nuestra propia rigidez profesional. Repensar las prácticas y socializarlas con colegas no es una opción, sino un requisito. Abrir el espacio educativo a nuevas modalidades y nuevos códigos es un ejercicio para la creatividad. La incertidumbre nos abre la puerta. ¿Nos animamos?

Bibliografía

Camilloni, Alicia W. de (2007): *El saber didáctico*. Buenos Aires, Paidós.

Duschatzky, Silvia y otros (2011): *Imágenes de lo no escolar en la escuela y más allá*. Buenos Aires, Paidós.

Fernández, Ana María (2007): *Las lógicas colectivas*. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades. Buenos Aires, Biblos.

Programa Argentino de Desarrollo Humano, PADH (2001): *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2001*. Buenos Aires, Senado de la Nación Argentina.

Rivas, Axel: *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires, CIPPEC, 2010.

Aproximaciones entre la ciencia, las tecnologías y la política[1]

Carlos Lagorio

Profesor de Historia Social General, UNM

Una pregunta clave: ¿indagar acerca de la ciencia y las tecnologías en sus relaciones con la historia y la política, nos distancia o en cambio nos aproxima al contexto del objeto de estudio, a las actividades de los investigadores y a la inversión en ciencia y técnica en el país? Es posible que haya respuestas contradictorias a una pregunta tan compleja. Sin embargo[1], la creciente especialización de las ciencias nos lleva también a preguntamos si los investigadores especializados o los llamados expertos no tienden a recortar el campo social al punto de perder contacto con la intensa trama de la historia y la política.

Hablar de las ciencias y las tecnologías en relación con la historia, la sociología, la cultura, la economía y la política significa extender a un vasto dominio, problemáticas que generalmente se han investigado por separado. Ocurre que los criterios científicos, que se remontan al iluminismo y la ilustración y se perfeccionan con el positivismo de las teorías de autor, han cimentado el núcleo central de las ciencias en el capitalismo. Justamente, la negación de los intereses corporativos del capitalismo corresponde a la imagen del científico desinteresado.

¿Pero cómo se concibe una dependencia tan fuerte de la ciencia a los poderes que invierten, por ejemplo, en las nuevas tecnologías? Esta cuestión afecta de manera central a las comunicaciones. Por eso, brevemente, cabe el planteo: ¿Por qué si hablamos de ciencia y política, introducimos la problemática de las nuevas tecnologías? Cabe entonces discernir si la irrupción de las nuevas tecnologías forma parte de un nuevo soporte material de las comunicaciones o es un factor sustantivo en un cambio de época. La revolución de las comunicaciones influye en el cambio de las mentalidades y en la apertura de nuevas visiones del mundo, pero también forma parte de la producción de un poder simbólico que es transversal a la construcción del conocimiento.

Sin embargo, a pesar del vertiginoso crecimiento de la producción de las industrias culturales, impulsadas por las nuevas tecnologías, los capitales concentrados se enfrentan a las comunidades que intentan preservar su cultura y su ecosistema. Conviene reflexionar acerca del uso de las nuevas tecnologías, y del papel que cumplen en la selección y circulación de la información. "No hubo garantías de una sociedad transparente durante el período de larga duración de la modernidad (desde La Gran Enciclopedia iluminista, a la británica, los criterios fueron etnocéntricos y deterministas). Tampoco en la sociedad de la información generalizada hay transparencia. En el 2006, la enciclopedia Wikipedia hizo circular durante varias horas datos erróneos que tergiversaban la realidad de la masacre de estudiantes, conocida como La Noche de los Lápices, ocurrida durante la madrugada del 16 de septiembre de 1976 durante la dictadura militar". (Lagorio, 2007: 28).

¿Acaso, develar las relaciones de la ciencia y las tecnologías, con la política, no fortalece el discurso científico? La aspiración a recorrer un camino que devele la constelación de intereses weberiana históricamente perteneció al terreno de análisis de las otras ciencias, las humanistas. Por ello ese objetivo –develar los intereses– puede resultar incómodo para el experto que ha recortado al extremo su campo de trabajo, aunque cabe destacar que la especialización no es patrimonio solamente de las ciencias llamadas duras.

Vale la pena reseñar brevemente que, contrariamente a lo que ocurre hoy, para los griegos en la antigüedad las cuestiones científicas y la política no formaban parte de un campo minado de contradicciones,

1. Artículo inédito en base a ponencia en panel de "Mapas comunicacionales y territorios de la experiencia. XV Congreso REDCOM 2013".

subordinaciones y ocultamientos. El ejemplo más conocido quizá es el del filósofo y físico griego Arquímedes y su amistad con el príncipe Hierón de Siracusa. Plutarco, el filósofo griego al servicio de los romanos, contó en Vidas paralelas que Arquímedes aceptó un encargo y le ofreció a Hierón una serie de soluciones provenientes de la física y la geometría para el arte de la guerra. En síntesis, Arquímedes creó un complejo instrumento para la época, formado por palancas y poleas, que resultó exitoso. El sistema de la palanca se aplicó a las máquinas de la guerra, sirvió para defender a Siracusa de los romanos y además es un ejemplo elocuente de la necesidad de aunar la ciencia y la política. La frase de Arquímedes "dadme una palanca y moveré el mundo" se hizo célebre. A partir de esta narración, Bruno Latour afirma que "lo importante es reemplazar la metáfora de la escisión necesaria entre ciencia y política por otra metáfora, otra puesta en escena, si se quiere, mediante la cual podamos representar los episodios sucesivos de los vínculos, para prolongar en el tiempo el ejemplo de Arquímedes y Hierón" (Latour, 2012: 31).

La búsqueda de metáforas pertenecientes al campo de las humanidades científicas puede orientarnos en el encuentro de nuevas intersecciones entre la ciencia y la política. En el marco de las relaciones que proponen las humanidades científicas, o la sociología de las ciencias, se puede combinar con la frase: denme la posibilidad de trabajar para encontrar intersecciones entre la ciencia y la política y moveré el mundo. O sea, la metáfora sirve para abordar la ciencia y la política, como dos conjuntos que se miran frente a frente, con el objetivo de trabajar juntos en la búsqueda de intersecciones y convergencias.

Ahora bien, cuando en el Renacimiento los pensadores que se dedicaron a la matemática, la física y la astronomía, avanzaron en descubrimientos y leyes científicas, superaron los límites que las instituciones del poder político (como los estados pontificios) les habían impuesto, y provocaron la admiración de los poderosos. Los príncipes que gobernaban en los comienzos de la modernidad comprendieron la necesidad del mecenazgo y apoyaron múltiples proyectos científicos. Sin embargo, los científicos de esa época también estaban signados por la tensión entre la política y los proyectos tildados de utópicos. En 1633, Galileo fue arrestado y condenado por la Inquisición, que ordenó quemar todas las copias de El diálogo sobre los principales sistemas del mundo. La condena y prisión de Galileo influyeron en Descartes, que abandonó la empresa de publicar una nueva obra, y decidió destruir el manuscrito.

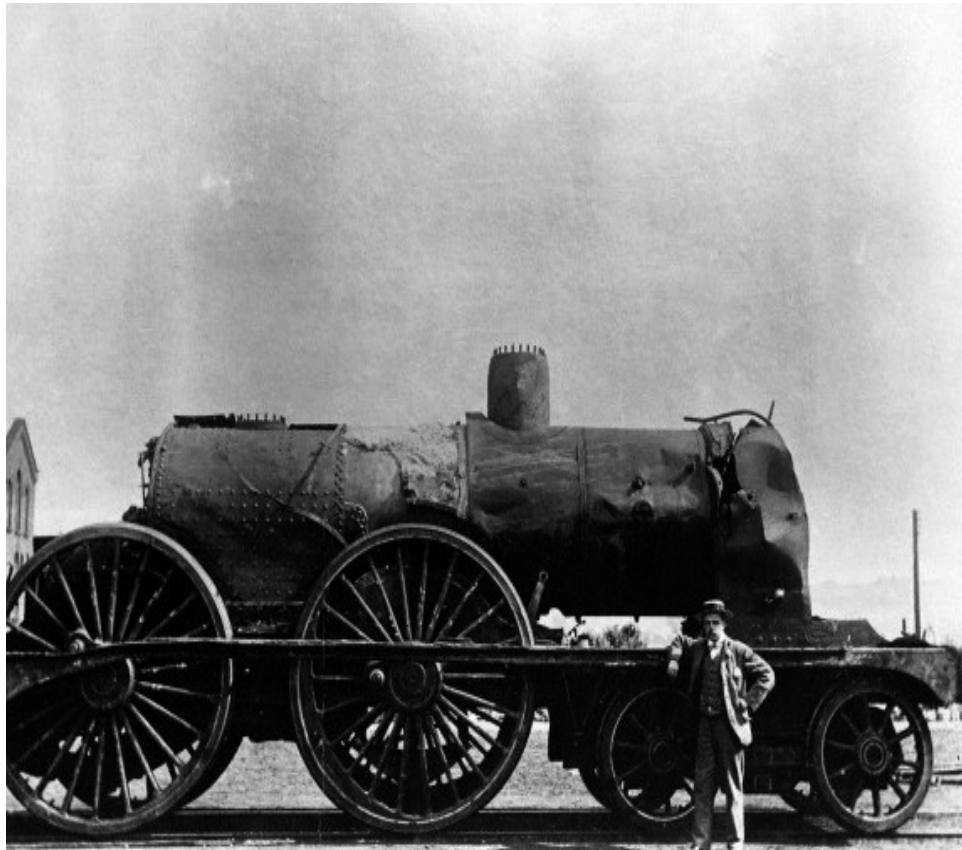
En la Modernidad temprana, para los científicos, los lazos que unían a las ciencias con el mecenazgo y la política se consideraban naturales. No se ocultaban. En el siglo XVII, Descartes –quien nunca dejó de ser un filósofo aunque escribió sobre física, matemáticas, meteorología, anatomía y música–, intercambió una nutrida correspondencia con Hobbes y otros pensadores contemporáneos. Ese trabajo de someter a crítica los borradores de sus teorías y revisar con otros sus propios descubrimientos, lo realizó a través de Marin Mersenne, el científico y músico que mediaba entre los científicos más importantes de Europa. Hobbes, a quien se lo reconoce como el primer cientista político, tenía una profunda admiración por los conocimientos matemáticos de Descartes. Finalmente, el autor de El Leviatán (1651) no pudo deslindar a las ciencias exactas de la construcción de su corpus teórico político. Estudioso de las matemáticas, Hobbes pretendió, en su delirio, construir un cuerpo teórico para la ciencia política que se pudiera demostrar como un teorema en geometría. Cabe señalar que la modernidad temprana fue la época donde se dirimía la fundamentación de las monarquías absolutas, su continuidad o disolución. Un autor menor como Le Bret había hecho famosa la idea que la monarquía es indisoluble, porque es tan indivisible como un punto en geometría.

Por otra parte, Descartes llamaba filosofía a las ciencias naturales, y cuando se refería a la filosofía como esencia del ser humano, la llamó metafísica. "Las complejas relaciones de las sustancias corpóreas y materiales de la naturaleza no fueron un obstáculo para que Descartes las expresara en fórmulas algebraicas. Si la naturaleza no se puede conocer a través de los sentidos, la aprehensión de su realidad consiste en indagar su extensión y su movimiento. En definitiva, todo el conocimiento se resume en las matemáticas" (Lagorio, 2012: 38). En pleno siglo XVIII Newton nombraba como filosofía experimental a las investigaciones que realizaba y compartía sus conclusiones con astrónomos y filósofos. Hasta la irrupción del Iluminismo, los filósofos que investigaron y trabajaron en diferentes campos no soñaban con dejar de lado la matriz universal y clasificatoria de la ciencia como única guía y mapa de las ciencias. Hasta entonces, la ciencia unificada

en la filosofía se reconocía en esa matriz donde las taxonomías y las clasificaciones tuvieron la limitación de representar los caracteres visibles de los objetos de estudio. Kant fue el último de los filósofos que realizó estudios de astronomía y ciencias naturales y dirimió sus indagaciones con especialistas de esas áreas. A partir del siglo XVIII, el legado del Iluminismo, asociado a la maduración del mundo colonial y capitalista, sepultó el sueño utópico de una ciencia unificada y comenzó la era racionalista de la especialización de las materias y disciplinas. "Tal como analiza Foucault, recién a fines del siglo XVIII y durante la segunda etapa de la modernidad, los problemas relacionados con el campo formal y el campo trascendental del conocimiento van a ser puestos en suspenso, y el saber ya no se va a desplegar sobre el fondo unificado y unificador de una mathesis universal clásica" (Lagorio, 2012: 53).

Pese al desarrollo que a partir del Iluminismo tuvieron las ciencias sociales, sus métodos y teorías estuvieron subordinados a la importante trayectoria de las ciencias que llamamos duras: matemática, física y química. La tensión entre retórica y demostración, hasta avanzado el siglo XX, se dirimió a favor de la demostración que había sido el punto fuerte de las ciencias exactas. Foucault fue un pionero en la revisión de esos criterios. "Los textos arqueológicos pueden atravesar unos textos literarios, o filosóficos, tan bien como unos textos científicos. El saber no entra tan sólo en las demostraciones; puede intervenir igualmente en ficciones, reflexiones, relatos, reglamentos institucionales y decisiones políticas" (Foucault, 2002: 308). Sin embargo, la prevalencia de la demostración y su pertenencia a las ciencias exactas, y la subordinación de la retórica y su pertenencia a las ciencias humanas, forman parte de la herencia de la modernidad etnocentrista que rige aún en el pensamiento dominante.

En cambio, el pensamiento de los pueblos originarios, basado en el orden cósmico, siempre rechazó la subordinación de la naturaleza a la razón como verdad absoluta. El apogeo de la razón y el surgimiento de la especialización en las ciencias sociales, que se realizó bajo el paraguas de la filosofía positivista, influyó en las teorías de autor y en la asignación de determinados objetos de estudio para cada disciplina en particular. En la actualidad, el discurso sobre las ciencias y las tecnologías se ha vuelto extremadamente autónomo del papel que tienen la política y las ideologías. "La ideología no es exclusiva de la cientificidad. Pocos discursos han dado tanto lugar a la ideología como el discurso clínico o el de la economía política: esto no es una razón suficiente para acusar de error, de contradicción, de ausencia, de objetividad, al conjunto de sus enunciados" (Foucault, 2002: 312). Una suerte de paradigma de neutralidad científica tiñe la discursividad científica, que sin embargo está cada vez más contaminada de una trama donde se instalan las partículas del poder político. Por ello, "la intervención técnica no va derecho, zigzaguea entre una multitud de acuerdos y concesiones. (...) Cuando digo amigos o enemigos, me refiero también a apoyos y obstáculos, (...) pues por supuesto, no se trata sólo de seres humanos, sino también de materiales, máquinas, patentes, etcétera" (Latour, 2012: 55). A fuerza de ser autónomos, aquellos campos, los de las ciencias y las tecnologías, se han vuelto cuerpos ajenos. Esta marcha que zigzaguea en un camino pleno de obstáculos, presiones políticas, concesiones y acuerdos, forma parte de la ideología de una ciencia. Tal como enuncia Foucault, significa reasumir la ciencia como práctica entre otras prácticas.



Un viejo legado etnocentrista del Iluminismo, el del racionalismo como verdad absoluta, en gran medida produjo un distanciamiento de las ciencias y las tecnologías con respecto a la vida cotidiana, la cultura y las pasiones políticas, en definitiva de las humanidades. La fe ciega en la razón y el progreso fueron los vectores de una Modernidad que se extendió hasta avanzado el siglo XX. "Pretender pensar nuestro tiempo cultural implica hoy por lo tanto una dificultad decisiva: la de reflexionar y rever una historia de ideas acaecidas en la crisis crucial de lo moderno en nuestro siglo. (...) Pensar presupone fundamentalmente re-conocerse en herencia crítica, y en crítica de una herencia. Reabrir lo sucesorio en cuanto a lo que vuelve a convocarnos ahora en términos de incertidumbres, pérdidas, pesimismos y variables de salidas" (Casullo, 1998: 97). Por lo tanto, podemos hacernos la pregunta si la famosa autonomía de las ciencias no fue a partir de la creciente especialización de las ciencias sociales y sus disciplinas, un recorte arbitrario y político, que puede responder más a la inversión y el consumo normado por los mercados capitalistas que a mejorar la calidad de vida de los seres humanos. "Además hay algo muy importante: una de las maneras de deshacerse de las verdades molestas es decir que no son científicas, lo cual significa que son políticas, es decir suscitadas por el interés, la pasión y, por lo tanto, relativas y relativizables" (Bourdieu, 1984: 81). "El investigador, el científico, ya no es –entre la gente que tiene poder– un paciente administrador de bienes de formación, sino el experto. (...) Apreciamos el íntimo entrelazamiento de la ciencias, del Estado, al que le es precisamente tan necesario tomarlas cada vez más bajo su custodia y tenerlas bajo su observación" (Gadamer, 2000: 67). De allí que el Estado deba cumplir un papel esencial en la planificación, el control y mantenimiento de las inversiones en ciencia y técnica.

Resulta extraño pensar que mecanicistas como Descartes y humanistas libertinos como Montaigne se enfrentaron por un dilema que todavía hoy está vigente en las ciencias, el de la elección entre la demostración o la retórica. Crear un puente entre demostración y retórica, entre ciencias naturales y sociales, puede permitir el cambio de un paradigma agotado: el de la escisión entre ciencia y política. Un nuevo esquema hermenéutico que pueda representar vínculos y relaciones, y no sólo separaciones, comienza a formar parte de la realidad de los investigadores. No obstante, los dirigentes que tienen poder están acostumbrados a actuar porque han sido autorizados por las verdades científicas, piensan que no tienen que responder sobre sus decisiones a la aprobación de los ciudadanos, porque en realidad gran parte de los funcionarios políticos transmite la verdad de los hechos que los científicos, legitimados por la inversión que se realiza, producen.

Contrariamente a lo que ocurría durante la Modernidad, las nuevas tecnologías juegan un papel central en la era de la sociedad de la información generalizada, a partir del registro de una inmensa reproducción de bienes culturales que parece no tener fin. Aquella visión de Marx, que a mediados del siglo XIX describió el mundo como un vasto almacén de mercancías (en su gran mayoría bienes materiales), se ha trastocado. En esa época, la producción de acero y la máquina de vapor fueron factores fundamentales de la revolución de los transportes. En la actualidad, en cambio, las innovaciones de la revolución industrial y en el mundo de los transportes cedieron su hegemonía a la revolución de las comunicaciones, a las máquinas que trasportan textos e imágenes. La carrera de la velocidad, protagonizada en la Modernidad por los medios de transporte, ha sido suplantada por la carrera de la velocidad de los medios de comunicación, las máquinas que se desplazan en el ámbito de la física han cedido terreno a favor de la máquina de la visión.

Esta situación "llevará inevitablemente a la eliminación del vector menos performativo en materia de velocidad de propagación: la actual fuga hacia adelante del tren de alta velocidad y del avión, como la reglamentación de que ambos son objeto, indica mejor que cualquier previsión que para el vector velocidad, el vehículo amenazado es, justamente, el de la automovilidad terrestre, marina y aérea" (Virilio, 1990: 42). En la década del ochenta, el dominio de Estados Unidos en la fabricación de aviones comerciales se vio amenazada por un avión, el Concorde, que alcanzó la velocidad mach 2, o sea dos veces la velocidad del sonido. Después de la desafectación del Concorde y su entrada a la museística de la aviación, la guerra aerocomercial declinó. En la actualidad la competencia aérea se desplazó a objetivos menos sorprendentes: aumentar la carga, la seguridad y el ahorro de combustible. Cabe subrayar que a fines de la década del ochenta, cuando Virilio vaticinó los cambios que se estaban produciendo, el avión Concorde hacía vuelos comerciales y la navegación por Internet era todavía incipiente.

El entramado de las instituciones que dirimen el poder de la política, la economía y la cultura en el mundo es parte de un proceso de globalización donde los intereses comerciales están fuertemente ligados a las transnacionales y su poder en el campo de las comunicaciones. La novedad es que el poder simbólico de los medios de comunicación es transversal al poder de las instituciones económicas y políticas. Por ello, las innovaciones de carácter científico y sus aplicaciones se imbrican en un juego de intereses que afectan la neutralidad o la independencia de los actores implicados. La videopolítica es un ejemplo de ello.

En la actualidad, la relación entre las aplicaciones científicas y la política atraviesa el universo de las comunicaciones. Pese a que en el ámbito de la comunicación generalizada no existen fronteras nítidas entre la ciencia y la información, es evidente que la práctica científica en general elude esa confrontación periodística, sobre todo en el ámbito de un periodismo científico y crítico. Una de las mayores dificultades para aceptar que las ciencias no ocultan, ni el periodismo no se autocensura, es reconocer que la práctica científica se realiza en un ámbito social donde existe un nuevo clima de época, pero también un dominio de los medios de comunicación. La mayor apertura y proliferación de voces que se difunden en la actualidad se mezcla en un clima de época donde la concentración económica y las empresas transnacionales participan de ese dominio.

El análisis comparado de breves citas comparativas extraídas de medios de comunicación ejemplifica sobre las relaciones y los conceptos mencionados. Hace treinta años, un sociólogo argentino, Eliseo Verón, analizó en Construir el acontecimiento (1983), las noticias que reportaron el accidente de la usina nuclear de Three Miles Islands en el noreste de Estados Unidos. Durante semanas, los canales de televisión emitieron una gran variedad de datos técnicos y no técnicos (percepciones). Las noticias que se difundieron, donde abundaron las percepciones, no fueron concluyentes sino contradictorias. Ello permitió a la industria pronuclear afirmar después del accidente que no hubo daños después de la evacuación de 25.000 personas. En cambio, organizaciones no gubernamentales como Greenpeace evaluaron problemas de salud en la población evacuada. Pese a que el desmantelamiento de la planta estaba programado para 2014, el ente regulador de Estados Unidos, prorrogó la licencia de uso de la usina nuclear hasta 2034. En el campo de la provisión de energía, la polémica está vigente, dado que los defensores de la energía nuclear afirman que es limpia, mientras que las críticas sobre su utilización arreciaron después de un nuevo accidente nuclear, el de Fukushima (Japón), en 2011. Los medios de comunicación suelen describir los daños, pero no centran su análisis en la crítica ni en la ética.

Los hechos que a partir de actos de habla recrean los medios de comunicación, por parte de científicos, periodistas y dirigentes políticos, nos llevan a centrar nuestra atención en "los componentes de los términos éticos" que se distinguen entre "los emotivos y los descriptivos" (Skinner, 2007: 254).

Otro aspecto muy cuestionado por los defensores del ambiente es el uso de productos químicos para combatir las malezas que impiden el desarrollo de los cultivos. La crítica al uso de estos productos llamados agrotóxicos se refiere a los daños a la flora y la fauna, además de los riesgos de la salud de las personas que viven en comunidades rurales próximas a campos de cultivo. La llamada revolución verde aportó el uso masivo de estos productos y de semillas de tipo transgénico (más resistentes). Un grupo de empresas transnacionales tiene el monopolio de la producción de semillas y agrotóxicos. En Argentina, el uso masivo de la soja transgénica es uno de los factores más importantes de la destrucción de bosques nativos, expulsión de campesinos y aumento en la utilización de herbicidas. En la actualidad, la polémica se ha centrado sobre la toxicidad de productos químicos como el glifosato. Las evaluaciones producidas por los laboratorios de las empresas, que desestiman su peligrosidad para la salud, se han confrontado a las investigaciones de científicos que denunciaron grados de toxicidad elevados. En el año 2009, en el Laboratorio de Embriología Molecular de la Facultad de Medicina de la UBA, el equipo del doctor Andrés Carrasco evaluó los efectos dañinos a embriones del glifosato. Sin embargo, el informe científico fue descalificado por referentes de un laboratorio que se presume fue contratado para refutar las conclusiones que se habían publicado. La investigación fue reeditada, aunque la mayoría de los medios de comunicación eludieron su difusión. El mismo año, un cable a la transnacional Monsanto detectado por Wikileads revela que el uso persistente en el tiempo de herbicidas como el glifosato modifica el espectro de malezas que rodean al cultivo y las hace más resistentes. En base a este dato de la realidad, que explica las mutaciones de la flora frente a los herbicidas existentes, las empresas transnacionales como Bayer, Syngenta, Dow Agrosciencies y Monsanto fabrican semillas transgénicas resistentes a nuevos herbicidas como el glufosinato de amonio. La metáfora creada en la pintura que Daniel Santoro grafica en su obra "El descamisado gigante arrasa un campo de soja" describe la problemática de una confrontación que ocurre desde la época del colonialismo: la política de los países dominantes y sus socios locales, que promueven la producción de monocultivos en los países de América Latina y la resistencia que se origina en ellos.

Este breve análisis centrado en dos ejemplos (energía nuclear y producción agrícola), que involucra a la ciencia y al tratamiento de las noticias, se puede extender a otros campos de innovación científica. Vivimos en la era de la revolución de las comunicaciones, y por ende el siglo XXI nos señala un clima de época donde las relaciones entre la práctica científica, las inversiones, las empresas y los poderes políticos se inscriben en una sociedad red. "La ciencia reclama el espacio libre de la teoría, de la investigación libre, mas no hay espacios libres sin responsabilidad política" (Gadamer, 2000: 68). Se puede concluir que la ciencia es susceptible a la trama del poder, a los intereses de los sectores dominantes, en definitiva, a la política, y que esta concepción sería opuesta a los científicos desinteresados de la política.

Bibliografía

Arendt, Hannah (2003): *La condición humana*. Buenos Aires, Paidós.

Bourdieu, Pierre (1990): *Sociología y cultura*. México, Grijalbo.

Bourdieu, Pierre (2007): *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires, Eudeba.

Casullo, Nicolás (1998): *Modernidad y cultura crítica*. Buenos Aires, Paidós.

Debray, Regis (1994): *Vida y muerte de la imagen*. Historia de la mirada en Occidente. Barcelona, Paidós.

Foucault, Michel (2005): *La arqueología del saber*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Gadamer, Hans-Georg (2000): *Elogio de la teoría*. Barcelona, Península.

Girardet, Raoul (1999): *Mitos y mitologías políticas*. Buenos Aires, Nueva Visión.

Habermas, Jürgen (2010): *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid, Katz.

Lagorio, Carlos (2007): *"El valor de lo simbólico en un nuevo clima de época"*. En revista Anales de la Educación Común, La Plata, DGCyE.

Lagorio, Carlos (2012): *Pensar la modernidad*. Una historia cultural de las revoluciones. Buenos Aires, Biblos.

Latour, Bruno (2012): *Cogitamus*. Seis cartas sobre las humanidades científicas. Buenos Aires, Paidós.

Skinner, Quentin (2007): *Lenguaje, política e historia*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Todorov, Tzvetan (1993): *Las morales de la historia*. Barcelona, Paidós.

Vattimo, Gianni (1990): La sociedad trasparente. Barcelona, Paidós.

Vattimo, Gianni (1992): *Ética de la interpretación*. Buenos Aires, Paidós.

Verón, Eliseo (1983): *Construir el acontecimiento*. Barcelona, Gedisa.

Virilio, Paul (1990): *"El último vehículo"*. En AA.VV.: Videoculturas de fin de siglo. Madrid, Cátedra.

Informe

La población de Moreno según el Censo 2010

Los datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, realizado en 2010, permiten describir una serie de características de la población del partido de Moreno en comparación con los otros municipios de la región. De acuerdo a la información definitiva publicada a fines del año 2012 –aún no se han publicado muchas variables del último Censo–, la población de Moreno era de 453.000 habitantes, lo que lo convierte en el séptimo partido más poblado del Conurbano bonaerense (tomando solamente los "24 partidos" de los dos primeros "cordones", de acuerdo a la clasificación del INDEC), y en el 14° municipio de toda la Argentina en cantidad de habitantes.

En comparación con el censo anterior, realizado nueve años antes, la población de Moreno creció un 19%, lo que representa una tasa de crecimiento media anual del 1,9%. En promedio, en esos mismos nueve años la población total del país creció un 11% y la del Conurbano un 14%, con enormes variaciones que van desde el 42% (La Matanza, una tasa elevadísima para el municipio con mayor población de toda la Argentina) hasta valores cercanos a 0%: Lanús, Tres de Febrero, San Isidro y Vicente López, este último con tasa negativa.

El Censo 2010 confirmó la fuerte tendencia de crecimiento verificada en los partidos del "tercer cordón" del Conurbano: Presidente Perón, San Vicente, Pilar o General Rodríguez, con tasas de aumento poblacional intercensal que superan el 28%, seguidos por los del "segundo cordón": La Matanza, Ezeiza, Tigre, Esteban Echeverría y Florencio Varela, que superan el 22%, mientras que los municipios del "primer cordón" prácticamente mantuvieron su población (salvo La Matanza, que pertenece a la vez al primero y al segundo cordón), igual que la Ciudad de Buenos Aires. Por lo tanto, si se lo compara con los partidos que lo rodean, en términos proporcionales Moreno creció menos que los municipios más alejados de la Ciudad de Buenos Aires: Pilar, General Rodríguez y Marcos Paz; aumentó poco más que otros dos municipios linderos: José C. Paz y Merlo; y mucho más que los otros dos: San Miguel e Ituzaingó. También, un detalle notable que arroja este último Censo es que en varios partidos del sur de la provincia de Buenos Aires la población prácticamente no creció, o incluso decreció (ver tabla 1).

Tabla 1. Municipios seleccionados de la provincia de Buenos Aires: población total y variación intercensal relativa por partido, años 2001-2010

Número de orden	Partido	Población		Variación relativa
		2001	2010	
	Total provincial	**13.827.203**	**15.625.084**	**13,0%**
1°	La Matanza	1.255.288	1.775.816	41,5%
2°	Ezeiza	118.807	163.722	37,8%
3°	Presidente Perón	60.191	81.141	34,8%
4°	San Vicente	44.529	59.478	33,6%
5°	Villa Gesell	24.282	31.730	30,7%
6°	Pilar	232.463	299.077	28,7%
7°	General Rodríguez	67.931	87.185	28,3%
8°	Tigre	301.223	376.381	25,0%
9°	Marcos Paz	43.400	54.181	24,8%
10°	Pinamar	20.666	25.728	24,5%
11°	Esteban Echeverría	243.974	300.959	23,4%
12°	Exaltación de la Cruz	24.167	29.805	23,3%
13°	Florencio Varela	348.970	426.005	22,1%
14°	Cañuelas	42.575	51.892	21,9%
17°	Escobar	178.155	213.619	19,9%
18°	Moreno	380.503	452.505	18,9%
19°	Mar Chiquita	17.908	21.279	18,8%
20°	Brandsen	22.515	26.367	17,1%
26°	José C. Paz	230.208	265.981	15,5%
31°	La Plata	574.369	654.324	13,9%
34°	Luján	93.992	106.273	13,1%
35°	Campana	83.698	94.461	12,9%
37°	Zárate	101.271	114.269	12,8%
39°	Berazategui	287.913	324.244	12,6%
40°	Quilmes	518.788	582.943	12,4%
41°	Merlo	469.985	528.494	12,4%
43°	Malvinas Argentinas	290.691	322.375	10,9%
50°	General Pueyrredón	564.056	618.989	9,7%

Número de orden	Partido	Población		Variación relativa
		2001	2010	
	Total provincial	**13.827.203**	**15.625.084**	**13,0%**
53°	San Miguel	253.086	276.190	9,1%
75°	Ituzaingó	158.121	167.824	6,1%
76°	Bahía Blanca	284.776	301.572	5,9%
78°	Mercedes	59.870	63.284	5,7%
85°	Hurlingham	172.245	181.241	5,2%
93°	Lomas de Zamora	591.345	616.279	4,2%
94°	Avellaneda	328.980	342.677	4,2%
98°	Morón	309.380	321.109	3,8%
105°	General San Martín	403.107	414.196	2,8%
117°	Lanús	453.082	459.263	1,4%
121°	Tres de Febrero	336.467	340.071	1,1%
122°	San Isidro	291.505	292.878	0,5%
129°	Vicente López	274.082	269.420	-1,7%
132°	Coronel Pringles	23.794	22.933	-3,6%
133°	Puán	16.381	15.743	-3,9%
134°	Coronel Dorrego	16.522	15.825	-4,2%

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Si se compara el incremento poblacional de Moreno con el de su propia historia, puede verse que en el primer Censo Nacional –realizado en 1869 durante la presidencia de Sarmiento– había en Moreno 2.329 habitantes. Es decir que en 141 años la población creció 194 veces, a una tasa media anual del 3,8%, valor que supera en un 54% a la media de la provincia de Buenos Aires, que fue del 2,5% anual. Dado que los censos nacionales no fueron realizados utilizando intervalos de tiempo regulares, conviene usar la tasa anual para comparar el ritmo de crecimiento de la población, aunque obviamente se trata de un promedio para cada período intercensal, no pudiendo saberse cómo variaron dentro de cada intervalo las tasas de crecimiento. En las primeras cinco décadas que van desde el Censo de 1869 hasta el del año 1914, el partido de Moreno creció a un ritmo relativamente lento, a una tasa anual del 1,6%. Luego, en las siguientes tres décadas, la tasa media anual de crecimiento de población se duplicó, llegando al 3,5%, y luego aumentó todavía más rápidamente: Moreno cuadruplicó su población en sólo 13 años, lo que representó una altísima tasa promedio de crecimiento anual del 11%, entre 1947 y 1960. A partir de este último año comenzaron a realizarse censos aproximadamente cada diez años, y el ritmo de crecimiento fue descendiendo lentamente, llegando al 2,8% anual entre 1991 y 2001. Es decir que la última tasa anual de crecimiento intercensal (1,9%) de la población de Moreno es la más baja desde el año 1895. Sin embargo, debido a que el ritmo de crecimiento poblacional de Moreno sigue siendo superior al de la provincia de Buenos Aires, su participación en el total de la población provincial viene aumentando sistemáticamente desde hace ya un siglo (ver Tabla 2).

Tabla 2. Población de provincia de Buenos Aires y del partido de Moreno en los censos nacionales de población

Año	Provincia de Buenos Aires	Moreno	Moreno/ PBA
1869	307.289	2.329	0,8%
1881	508.316	3.421	0,7%
1895	921.168	3.278	0,4%
1914	2.066.948	4.836	0,2%
1947	4.273.874	15.101	0,4%
1960	6.766.108	59.338	0,9%
1970	8.774.529	114.041	1,3%
1980	10.865.408	194.440	1,8%
1991	12.594.974	287.715	2,3%
2001	13.827.203	380.503	2,8%
2010	15.625.084	452.505	2,9%

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC.

En los dos primeros censos fueron restados de la población de la provincia de Buenos Aires los habitantes de Flores y Belgrano, que hoy integran la Ciudad de Buenos Aires. Respecto a la estructura de la población por grupos de edad, en 2010 había en Moreno 160.000 habitantes menores de 18 años (35% del total, mientras en el conjunto del Conurbano son menores de esa edad el 30% de la población), 264.000 tenían entre 18 y 64 años, y solamente 28.000 tenían 65 años y más (6% del total de la población de Moreno, contra el 10% para el total del Conurbano). El 58% de este último grupo poblacional son mujeres. En el anterior Censo, del año 2001, estos tres grupos de edad representaban el 39%, el 56% y el 6%, respectivamente, lo que significa que disminuyó proporcionalmente la población menor de 18 años, pero el aumento de la población de adultos mayores fue similar al del resto de la población en ese período, con un ligero incremento en la población mayor de 75 años de edad (2,3% en 2010, de los cuales el 64% son mujeres).

Otros datos recientemente disponibles del Censo permiten comparar datos de fecundidad: mientras en Moreno la relación entre niños menores de cinco años y mujeres en edad fértil es del 38% (siendo en este rubro la tercera más alta del Gran Buenos Aires), esa razón disminuye en otros municipios del Conurbano, tales como Vicente López (22%) o San Isidro (26%), lo que a su vez se potencia en un mayor crecimiento vegetativo, debido a que en el "segundo cordón" del Conurbano el porcentaje de mujeres en edad fértil es mayor que en los municipios más cercanos a la Ciudad de Buenos Aires.

A la vez, estas características de estructura de edad y de fecundidad permiten explicar que en Moreno en 2010 la tasa de actividad económica fuera del 69%, que representa un valor intermedio en comparación con otros municipios del Conurbano. Sí existía una mayor tasa de desocupación en comparación con otros municipios: mientras en Moreno esta tasa alcanzaba el 7,5% de la población activa, en los partidos del Norte del Conurbano y más cercanos a la Capital Federal la desocupación era al menos dos puntos más baja. En Moreno, al igual que en el conjunto del Conurbano, las tasas de desocupación y de inactividad son mayores entre los argentinos nativos que entre los nacidos en otro país, aun tomando solamente los intervalos de edad activa.

Más del 7% de los habitantes de Moreno nacieron fuera de la Argentina. En el grupo de quienes tienen entre 25 y 64 años de edad, esa tasa aumenta al 10%, y entre los adultos mayores de 65 años, el porcentaje de extranjeros llega al 13%. Del total de extranjeros, el 89% nació en países limítrofes. Por orden de frecuencias, los nacidos en otro país censados en 2010 lo hicieron en Paraguay (64%, lo que representa el 5% de la población total de Moreno), Uruguay (11%), Bolivia (9%), Perú (5%), Chile (4%), Italia (3%) y España (2%). Sin embargo, observando la estructura de edad de la población inmigrante proveniente de estos países, se verifica que quienes provienen de Europa y –en menor medida– de Chile y Uruguay tienen una mayor representación en los grupos de edad

superiores, lo que indicaría que son inmigrantes "antiguos", mientras proporcionalmente los más recientes serían los nacidos en Perú y Paraguay que, además de estar subrepresentados en los estratos superiores de edad, tienen mayor proporción de niños en comparación con otros países.

En contraste con el resto del Conurbano, en Moreno hay proporcionalmente más inmigrantes provenientes de países limítrofes (89% en Moreno, 72% en los "24 partidos") y provenientes de Paraguay (64% contra 45%) y Uruguay (11% contra 7%), y también hay en Moreno menor porcentaje de habitantes nacidos en Europa (5% contra 18%), en Bolivia (9% contra 15%) y en países de América no limítrofes (6% contra 9%).

De acuerdo a los datos del último Censo, hay en Moreno 124.000 hogares, con un promedio de 3,6 personas por hogar (3,9 por vivienda), que es una de las tasas más altas del Gran Buenos Aires (GBA), aunque representa un valor ligeramente superior a la media del Conurbano (3,4). La brecha entre los partidos del GBA va desde 3,7 personas por hogar (en Florencio Varela, José C. Paz y La Matanza) hasta 2,7 en Vicente López. En cuanto a las condiciones de hacinamiento, de acuerdo al Censo 2010 en Moreno el 6% de los hogares (8.000 en números absolutos) tenía más de tres "personas por cuarto", y el 29% más de dos "personas por cuarto" (36.000 hogares). Son valores sensiblemente superiores a los del conjunto del Conurbano, donde estos porcentajes son 4% y 21%, respectivamente. También el Censo permitió establecer que en Moreno el 88% de las viviendas particulares estaban ocupadas, que es un valor intermedio en comparación con el resto del Conurbano: los partidos con menor porcentaje de viviendas ocupadas son Vicente López y Tigre (ambos con 83%). De todas formas, sólo el 2% de las viviendas de Moreno se usa "para vacaciones, fin de semana u otro uso temporal": son 2.650 viviendas.

Respecto a la caracterización de la población según el "tipo de vivienda", de acuerdo a la clasificación del Censo, el 91% de la población de Moreno vive en casas, el 3% en departamentos y el 5,7% en "ranchos" o "casillas". Este último porcentaje, si bien es cercano al del conjunto del Conurbano (4,4%), representaba en 2010 para Moreno un total de 25.000 personas en viviendas de ese tipo, lo que de todas formas –pese al aumento poblacional– refleja una disminución respecto al Censo 2001, ya que en ese año 37.000 personas vivían en "ranchos" o "casillas". Además, hay otras 2.000 personas que en el momento del Censo 2010 vivían en piezas en inquilinatos, en locales no construidos para habitación o en viviendas móviles. Si se pretende comparar estos valores con el resto de los partidos de la región, se puede observar que el rango de porcentaje de población en ranchos o casillas va desde el 1% en varios municipios del primer cordón, hasta el 9% en Florencio Varela.

Respecto a la calidad de los materiales con que están construidas las viviendas (material predominante de los pisos y techos), teniendo en cuenta la solidez, resistencia y capacidad de aislamiento, así como también su terminación, el Censo 2010 diferencia cuatro categorías. En la primera (calidad I), "la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos tanto en el piso como en techo, y cielorraso": cumplen estas condiciones el 45% de las viviendas de Moreno (y el 63% de las viviendas de todo el Conurbano). En la segunda categoría, la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos tanto en el piso como en el techo, pero los techos no tienen cielorraso o bien hay materiales de menor calidad en pisos: son el 31% de las viviendas de Moreno. En la tercera categoría, compuesta por viviendas que presentan "materiales poco resistentes y sólidos en techo y en pisos", se encuentran el 22% de las viviendas de Moreno. Y la cuarta, aquella en la que "la vivienda presenta materiales de baja calidad en pisos y techos", está el 3% de las viviendas de Moreno: son 3.400 en todo el partido.

Más genéricamente, el INDEC diferenció en este último Censo a las viviendas según su "calidad constructiva", indicador construido a partir de la "calidad de los materiales con los que está construida la vivienda y las instalaciones internas a servicios básicos (agua de red y desagüe) de las que dispone". De acuerdo a esta variable, en Moreno el 41% de las viviendas tiene "calidad satisfactoria", porque "disponen de materiales resistentes, sólidos y con la aislación adecuada", y también de cañerías dentro de la vivienda e inodoro con descarga de agua. Otro 28% de las viviendas tendrían según esta clasificación "calidad básica", porque no cuentan "con elementos adecuados de aislación o tienen techo de chapa o fibrocemento", pero sí tienen con cañerías dentro de la vivienda e inodoro con descarga de agua. Por último, el 30% (35.000 viviendas) tendrían "calidad insuficiente", en tanto no cumplen ninguna de las dos condiciones anteriores.

Corresponde destacar que las tasas correspondientes a las características de las viviendas están muy fuertemente correlacionadas a la tasa de crecimiento de la población de cada municipio, así como el resto de los datos de las viviendas que aporta el Censo: provisión y procedencia del agua, tipo de desagüe, material predominante de los pisos, etcétera. Los municipios que más rápidamente crecen son a la vez los que tienen mayores déficit de infraestructura.

En cuanto a las deficiencias de infraestructura, este último Censo muestra que si bien sólo el 2% de los hogares de Moreno tiene piso de tierra, había todavía un 4% de hogares cuya provisión de agua era desde "fuera del terreno" donde se emplaza la vivienda, y un 18% obtenía el agua "fuera de la vivienda pero dentro del terreno". Además, en 2010 el 64% de los hogares de Moreno no recibía agua por red pública, aunque en el Conurbano también este indicador está claramente asociado a la distancia de cada municipio respecto a la Ciudad de Buenos Aires: mientras en Avellaneda, Lanús y Vicente López menos del 1% de los hogares no reciben agua por red pública, en otros municipios esa tasa superaba el 90% en el año 2010: Malvinas Argentinas (99%), Ituzaingó (92%) y José C. Paz (90%). A la vez, en 2010 en el 3% de los hogares de Moreno no había retrete o éste desagotaba a excavación en la tierra, sin cloaca ni pozo ciego, pero ese porcentaje asciende hasta el 24% si se contabilizan los hogares con instalación sanitaria sin descarga de agua o sin retrete: son en total 29.000 hogares, o 125.000 personas, en estas condiciones (ver tabla 3). Se trata de un porcentaje superior a la media del Conurbano (15%), sólo superado en esta región por los municipios de Ezeiza, José C. Paz y Florencio Varela, y que en cinco municipios del "primer cordón" tienen porcentajes inferiores al 6%. De acuerdo al indicador "calidad de conexión a servicios básicos" construido por el INDEC, en Moreno siete de cada diez viviendas (80.400 en números absolutos) tenían en 2010 "calidad insuficiente", por no disponer de agua por red pública ni desagüe cloacal.

También es dable mencionar que en 2010 más de dos tercios de los hogares de Moreno utilizaban gas en garrafa o tubo, lo que significa para ellos un elevado costo para cocinar y calefaccionar. Respecto a los bienes en el hogar, en 2010 el 6% de los hogares de Moreno no tenía heladera (4% en el total del Conurbano), el 63% no tenía computadora (52% en el Conurbano), el 11% no tenía celular (15% en el Conurbano) y el 59% no tenía teléfono de línea (34% en el Conurbano), aunque sólo el 6% del total de hogares carecía de todo tipo de teléfono. Seguramente estos porcentajes sufrieron una notable variación en los tres últimos años, pero igualmente reflejan la tendencia que se mencionaba en los párrafos anteriores, que por tratarse de un municipio con importante crecimiento migratorio, la infraestructura y el equipamiento de un porcentaje importante de los hogares aún es baja en comparación con los municipios más cercanos a la Ciudad de Buenos Aires.

A la vez, estos datos se encuentran condicionados por el régimen de tenencia de la vivienda y la propiedad del terreno: en Moreno, el 73% de los hogares son "propietarios de la vivienda y del terreno", el 9% es inquilino, el 9% es "ocupante por préstamo o por trabajo", el 5% es "propietario sólo de la vivienda" y no del terreno, y el 3% está en "otra situación". Si se comparan estos porcentajes con los del conjunto de partidos del Conurbano, se verifica que en Moreno hay menor porcentaje de hogares que ocupan la vivienda en condición de inquilinos, y mayores en el resto de las categorías.

En cuanto al nivel educativo de la población: 1,6% de la población de Moreno mayor de 10 años de edad manifestó en 2010 no saber leer ni escribir, porcentaje que aumenta sensiblemente entre quienes tienen más de 60 años de edad. Pero si se toma por ejemplo a la población que en 2010 tenía entre 20 y 34 años de edad, se observa que el 7% no completó el nivel primario y el 55% no había llegado a completar el secundario o Polimodal. Modificando ese intervalo de edad y llevándolo a adultos de 30 a 49 años de edad, sólo el 4% de los habitantes de Moreno de ese grupo había completado estudios universitarios, y un 5% adicional completó estudios superiores no universitarios. No es un dato irrelevante el hecho de que quienes nacieron fuera de la Argentina tienen indicadores de nivel educativo muy inferiores a los nacidos en nuestro país.

Tabla 3. 24 partidos del Gran Buenos Aires:
población en viviendas particulares
por instalación sanitaria, según partido, año 2010

Partido	Población en viviendas particulares	Instalación sanitaria	
		Con descarga de agua	Sin descarga de agua o sin retrete
Total	**9.859.658**	**8.165.417**	**1.694.241**
Almirante Brown	550.322	440.339	109.983
Avellaneda	340.258	314.089	26.169
Berazategui	321.612	277.673	43.939
Esteban Echeverría	300.256	236.572	63.684
Ezeiza	160.254	112.127	48.127
Florencio Varela	421.795	298.538	123.257
General San Martín	411.786	372.479	39.307
Hurlingham	180.360	162.664	17.696
Ituzaingó	164.759	152.128	12.631
José C. Paz	265.167	186.586	78.581
La Matanza	1.771.261	1.389.168	382.093
Lanús	457.032	416.731	40.301
Lomas de Zamora	611.559	501.377	110.182
Malvinas Argentinas	320.647	248.865	71.782
Merlo	526.908	396.608	130.300
Moreno	451.170	325.882	125.288
Morón	317.820	302.303	15.517
Quilmes	579.961	485.723	94.238
San Fernando	161.673	144.348	17.325
San Isidro	290.675	279.128	11.547
San Miguel	274.613	225.040	49.573
Tigre	375.042	316.273	58.769
Tres de Febrero	337.408	319.888	17.520
Vicente López	267.320	260.888	6.432

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Buena parte de estos indicadores se resumen con el índice ya clásico de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que en 2010 alcanzaba en Moreno al 13% de los hogares (16.000 en números absolutos), que supera por cuatro puntos al del conjunto de los 24 partidos del Gran Buenos Aires. En estos hogares con NBI residían 74.000 personas, que representan el 16% de la población de Moreno, pero este porcentaje aumenta hasta el 21% entre los nacidos fuera de la Argentina. De todas formas, es importante resaltar que en el Censo anterior, nueve años antes, el 22% de los hogares y el 26% de la población de Moreno tenía NBI, lo que representa una disminución intercensal muy superior a la del promedio del Conurbano.

Aportes

El bicentenario de la Asamblea del año XIII

Marisa D'Aquino

Profesora de Historia Social I y II, UNM

Estamos viviendo tiempos significativos, tiempos en donde el festejo del bicentenario del proceso de Revolución nos lleva a recrear puntos de inflexión en nuestra historia, como la Asamblea del año XIII[1]. El 31 de enero de 1813 se reúne la primer Asamblea General Constituyente del Río de la Plata en Buenos Aires. Esta Asamblea, la primera desde la creación de la Primera Junta de Gobierno, representó el ideario del morenismo, ese ideario que proponía la independencia como el principal objetivo de la revolución. Es por ello que todas las provincias fueron convocadas para consensuar las premisas fundamentales de su creación: Independencia y Constitución. Sin embargo, este desafío inicial al juramento a Fernando VII (rey de España apresado por Napoleón) establecido por la Primera Junta, se fue transformando en una situación de moderación –producto del inminente retorno del rey de España– y de la oposición federal liderada por Artigas, caudillo de la Banda Oriental (hoy Uruguay), quien envió a sus diputados con instrucciones precisas en contra del centralismo porteño. Lamentablemente, la Asamblea no declaró la independencia y, por lo tanto, tampoco se pudo consensuar una constitución, pero se sentaron las bases de importantes transformaciones sociales que tuvieron su impronta en el proceso posterior.

Mucho se ha dicho este año sobre la "abolición de la esclavitud". La verdad es que la Asamblea no abolió la esclavitud, pero sí estableció que todo hijo por nacer de padre esclavo nacería libre. Si bien los vientos libertarios estaban fluyendo en la América Latina, ya que había estallado una rebelión en Haití en 1791, liderada por negros esclavos que en 1804 lograron abolir la esclavitud, la sociedad criolla rioplatense aún no estaba preparada para tamaña decisión libertaria... Sí abolió la mita, la encomienda y el yanaconazgo, aún vigentes en las regiones con una fuerte presencia aborigen. Estas instituciones, producto de la etapa más fuerte del colonialismo español y la servidumbre indígena, fueron un ejemplo claro de las ideas de fraternidad e igualdad civil. Además, se abolieron la tortura y los tormentos, se prohibió el tráfico de esclavos y los títulos de nobleza, y se crearon los símbolos que, con el tiempo, se asociarán a nuestro sentido de Nación: el himno nacional y el escudo.

Es decir, aunque la Asamblea no cumplió con su cometido, su actividad fue febril y las medidas que tomó mostraban la voluntad de cortar los lazos con España a partir del establecimiento de una nueva sociedad, con principios igualitarios, libertarios y fraternales, producto del impacto y la influencia de las nuevas ideas materializadas por la Revolución Francesa. Es la Asamblea el punto de partida para que definitivamente en 1816 se declarara la independencia del Río de la Plata y se legitimara con las acciones de San Martín y Bolívar en el resto del continente, a partir de su proyecto independentista en Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.

1. Agradezco la colaboración de mi colega, el profesor Oscar Esperanza.

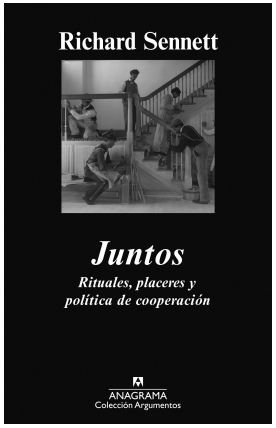
Reseñas bibliográficas

La cooperación en detalle

Mariano Fontela

Director del Centro
de Estudios de Políticas
Sociales

(Richard Sennett: "Juntos Rituales, placeres y política de cooperación", Barcelona, Anagrama, 2012, 432 páginas)



Richard Sennett, nacido en 1943, es un sociólogo norteamericano cuya obra, compuesta por una docena y media de libros –en su mayor parte traducidos al castellano, aunque varios de ellos hoy resultan imposible conseguirlos por estar agotados hace muchos años–, constituye una de las más lúcidas y originales de la actualidad. Si bien se identifica como un autor "decididamente de izquierdas" o "un marxista de la vieja escuela" (2013), en sus libros no se percibe un especial apego a autores marxistas, y sí referencias frecuentes a la obra de Tocqueville, Freud, Weber, Simmel, o a la de Saskia Sassen, que además es su esposa. Su primer libro editado en castellano, Vida urbana e identidad personal (1970), es admirable no sólo por haberlo publicado a los 27 años de edad, sino porque cuestiona tempranamente los riesgos de la segregación urbana planificada, motivada por la búsqueda de los individuos de una imagen pura de sí mismos, así como Narcisismo y cultura moderna (1980) anticipaba algunos rasgos que luego se harían masivos en la cultura occidental. Quien quiera acceder a una breve síntesis de la vida y las tempranas inquietudes de Sennett puede leer El respeto (2003), un libro imprescindible para cualquier persona que trabaje en políticas sociales, donde se analizan las condiciones para el respeto mutuo entre personas en un mundo con enormes desigualdades. Y en La cultura del nuevo capitalismo (2006) también pueden encontrarse resumidos varios de los temas de sus anteriores libros, que el propio Sennett retoma para adecuar sus reflexiones de entonces a los problemas del nuevo siglo, algo que también hace en Juntos, donde además demuestra una vez más su habilidad para seguir generando reflexiones a partir de viejas entrevistas ya comentadas en libros anteriores.

Juntos es el segundo título de una trilogía titulada Homo faber, referida a "las habilidades necesarias para llevar una vida cotidiana satisfactoria", iniciada con la publicación de El artesano (2009), cuyo tema de análisis era el "empeño de producir cosas bien hechas", ya sea una actividad manual o mental: según Sennett, "hacer bien una cosa por el simple placer de hacerla bien es una cualidad que posee la mayor parte de los seres humanos, pero en la sociedad moderna no es objeto de la consideración que merece". El núcleo de esta trilogía está "inspirado en la antigua idea según la cual el Hombre es producto de sí mismo, creador de la vida por medio de prácticas concretas".

En Juntos, su último libro, Sennett ha decidido centrarse "en la sensibilidad para con los demás" y en "la aplicación práctica de esa sensibilidad en el trabajo y en la comunidad". Su objetivo es "la cooperación enfocada como una habilidad. Como tal, requiere de los individuos la capacidad de comprenderse mutuamente y de responder a las necesidades de los demás con el fin de actuar conjuntamente, pero se trata de un proceso espinoso, lleno de dificultades y de ambigüedades y que a menudo tiene consecuencias destructivas".

Retomando en parte los planteos de Vida urbana, Sennett afirma ahora que "Estados Unidos se ha convertido en una sociedad intensamente tribal, donde la gente se opone a reunirse con quienes son diferentes, pero los europeos tampoco pueden sentirse ufanos a este respecto". En contraposición, propone "un exigente y difícil tipo de cooperación, que trata de reunir a personas con intereses distintos o incluso en conflicto, que no se caen bien, que son desiguales o que sencillamente no se entienden". El planteo de Sennett es que esa sensibilidad no es resultado de una disposición ética, sino de una actividad práctica, porque la cooperación requiere habilidad.

Sennett presenta una analogía entre la cooperación y las conversaciones dialécticas y dialógicas. En las primeras, el juego de opuestos va construyendo de a poco una síntesis, mientras que en las conversaciones dialógicas no se busca compartir acuerdos, sino que los interlocutores toman mayor conciencia de sus propios puntos de vista y aumentan su comprensión mutua. Sennett propone desestimar el intento por llevar todos los modelos cooperativos al modo dialéctico, porque ambos tipos de intercambio suponen procesos cooperativos. La analogía sirve entonces para entender que frecuentemente las capacidades de las personas para cooperar son mucho mayores y más complejas que lo que las instituciones permiten.

Sennett también analiza la relación entre cooperación y competencia, comprendiendo algo en lo que muchos autores suelen errar al malinterpretar el concepto sociológico de solidaridad: no siempre cooperación y competencia son procesos contrapuestos, a veces se producen equilibrios entre ambos. Las formas de intercambio que se analizan en Juntos abarcan un espectro amplio que va desde el altruismo a la situación opuesta, donde el que gana se lo lleva todo. En el centro de ese espectro se encuentran las opciones donde "todos ganan" y el "intercambio diferenciador", y en ellas es más fácil el equilibrio entre la cooperación y la competencia, porque ambas se organizan en forma simbólica.

Por otro lado, y retomando viejas tesis de Norbert Elias, Sennett menciona que en la cultura occidental la falta de autocontrol sobre el cuerpo y la propia conducta es fuente de vergüenza: "la dependencia respecto de otros se considera una señal de debilidad, de falta de carácter; tanto en la educación de los hijos como en el trabajo nuestras instituciones tratan de promover la autonomía y la autosuficiencia. El individuo autónomo parece libre, pero visto desde la perspectiva de otra cultura, una persona que se enorgullece de no pedir ayuda es un ser humano profundamente dañado, con la vida dominada por el miedo al arraigo social".

En este libro se sostiene que la disposición a la cooperación se ve limitada muy fuertemente por la desigualdad, incluso desde los primeros años de vida de los niños, y que esa disposición a su vez se ve mermada a causa de los cambios en la sociabilidad generada por las "nuevas formas del trabajo": el trabajo a corto plazo y la fragmentación institucional. En el mundo del trabajo estable y de larga duración –mucho más extendido hace cuatro décadas, cuando Sennett era "un joven sociólogo"–, la desigualdad económica no sólo era menor a la verificada en la actualidad, sino además sus consecuencias eran morigeradas por distintas formas de cooperación entre los propios trabajadores e incluso a veces con sus jefes: la autoridad, el respeto mutuo y la cooperación iban de la mano. Sumados a las transformaciones que conlleva el aumento de la informalidad y la disminución de los ritos en el mundo laboral –que en ciertos contextos pueden favorecer más la cooperación que el exceso de formalidad en las relaciones laborales–, los cambios que conllevó la desigualdad económica no sólo erosionaron la cotidianidad de esos fenómenos, sino además devaluaron la figura de los jefes ante sus subordinados.

El auge del cortoplacismo en el trabajo ha significado un beneficio para la élite y un perjuicio para buena parte de los "trabajadores comunes". Estos cambios, en conjunto, han hecho según Sennett aparecer un "nuevo tipo de carácter, la persona no puede gestionar las existentes y complejas formas del compromiso social y se aísla. Este sujeto pierde el deseo de cooperar con los demás, se convierte en un 'yo no cooperativo'". Los retraimientos voluntarios se proponen reducir la ansiedad sobre el propio valor –los individuos son más exigentes porque compiten consigo mismos, y ningún éxito profesional es lo suficientemente definitivo como para eliminar las dudas sobre el propio valor– y en el trato con los demás, pero producen una ceguera con "dos ingredientes psicológicos: el narcisismo y la autocomplacencia". Mientras en esta última existe baja implicación con el resultado, en el narcisismo hay alta implicación, pero el "yo grandioso" no es contenido y eso atenta contra la cooperación para el buen funcionamiento del grupo. Así, la "ética del trabajo" termina según Sennett disminuyendo el deseo de cooperar con los demás, especialmente con aquellos a quienes no se conoce, porque "los otros no tienen cabida en esa lucha obsesiva para demostrarse a uno mismo lo que vale".

En fin, la propuesta de Sennett es aceptar que si bien es frecuente que se desconozca "lo que pasa en el corazón y la mente de las personas con las que tenemos que trabajar", la ausencia de comprensión mutua no debería llevar a eludir el compromiso con los demás. Para preservar este

compromiso se requiere desarrollar habilidades, algunas de las cuales se exploran en este libro.

Una crítica que le cabría a Juntos es el excesivo detalle con que describe ciertos ejemplos que el autor usa para ilustrar sus reflexiones, algo que también ocurrió en El artesano. Sin tantos ejemplos el libro podría tal vez ofrecer una lectura menos amena, pero bien podría llegar a tener la mitad de las páginas, o incluso menos.

Lo mejor de la ciencia política

Mariano Fontela

Director del Centro de Estudios de Políticas Sociales

(Andrés Malamud y Miguel De Luca: La política en tiempos de los Kirchner Buenos Aires, Eudeba, 2011, 336 páginas)

Con las compilaciones de artículos resulta casi imposible realizar reseñas que no terminen resultando una simplificación injusta contra alguno de los autores, y más en los casos como el de este libro, que reúne textos de nada menos que 24 encumbrados politólogos de una generación aún "joven", en su mayoría con doctorados en Europa o Estados Unidos; otros son profesores de la UBA o la Universidad Torcuato Di Tella; y varios son investigadores del CONICET. Con semejantes pergaminos académicos, es lógico esperar que el libro rebose de excelencia. Así lo plantea en el prefacio Luis Tonelli: los autores de los artículos "representan lo mejor de la ciencia política contemporánea argentina". Por su parte, los compiladores Malamud y De Luca sostienen que todos ellos, "sin excepción, son especialistas en el área sobre el que se los invitó a escribir". Debido a la virtual imposibilidad de describir los principales aciertos de tantos artículos, esta reseña se centrará en algunos de sus rasgos reprochables.

El libro está dividido en cuatro secciones: a) instituciones de gobierno; b) actores y procesos políticos; c) actores sociales; y d) políticas públicas. Una peculiaridad muy visible es que los artículos de las dos últimas secciones contienen menos generalidades sobre los rasgos de la construcción política del oficialismo, ya que al pasarse al estudio de actores sociales o políticas públicas concretas el tono se hace más preciso y moderado. Tanto si quienes redactaron los textos de las dos últimas secciones aprueban o critican en ellos al gobierno nacional, en general evitan las afirmaciones que no estén fundadas en la observación equilibrada de hechos concretos, precaución que varias veces brilla por su ausencia en las dos primeras secciones, donde se concentran los autores más visiblemente antikirchneristas, que además son amplia mayoría en todo el libro. Los "especialistas en políticas" resultan –al menos en este libro– mucho más respetuosos de los protocolos científicos que los "especialistas en política": por ejemplo, no recurren al tono sobrador que –salvo pocas excepciones– impera entre la mayoría de los artículos de las dos primeras secciones; prescinden de generalizaciones acusatorias e imprecisas, así como de simplificaciones excesivas en la proposición de eventuales relaciones causales entre fenómenos; evitan sesgos sistemáticos a la hora de evaluar hechos e intenciones de los actores; no aplican adjetivos deshonrosos a los actores políticos cuyas decisiones cuestionan; y en general se citan mucho menos a sí mismos. Esto último puede que no forme parte estrictamente de los protocolos científicos, pero por ejemplo ya en el primer artículo Mario Serraferro ("Presidencia y vicepresidencia: otra difícil combinación") cita en la bibliografía ocho publicaciones: seis son de su autoría. Por lo demás, algunos –pocos, en este caso– autores argumentan como si desconocieran los más elementales aspectos del funcionamiento real de las instituciones políticas argentinas, tal vez porque en ciencia política no suele estar mal visto que un "especialista" jamás haya visitado un ministerio, una legislatura o una gobernación, lo que suele asociarse a cierta vocación por realizar análisis "procedimentalistas" con hipótesis irrelevantes o desatinadas. Conviene de todas formas aclarar que en las dos primeras secciones hay artículos como los de Carla Carrizo, María Inés Tula y Miguel De Luca, que no tienen los defectos enumerados.

Frecuentemente ocurre en los análisis pretendidamente científicos sobre el peronismo o el kirchnerismo que, cuando quien escribe es antiperonista, suele asumir un criterio explicativo secuencial unilateral: algunos actores, los que no gozan de la preferencia del autor, son quienes siempre toman la iniciativa de maniobrar para incrementar su poder; los otros actores simplemente se adecuan para evitar ser arrollados por el apetito desmedido de los primeros; se expone esa secuencia de los hechos para sugerir que la "culpabilidad" de los conflictos políticos

siempre recae de un solo lado. No es que este tipo de explicaciones sesgadas sea patrimonio exclusivo del antiperonismo –los niños hacen lo mismo cuando se pelean–, pero al menos en este libro es algo muy visible en los autores opositores al gobierno y no en los otros, y no deja de ser llamativo que en un texto académico se aplique un análisis tan evidentemente parcial. "Lo mejor de la ciencia política contemporánea argentina" se da a sí misma un permiso generoso para publicar simplificaciones cuyo objetivo evidente es patrocinar una posición condenatoria del peronismo, pese a que en los análisis de otras fuerzas políticas los mismos autores tienen mayor disposición a aceptar los "motivos mentados". Lo sorprendente no es la unilateralidad, sino el hecho de que en el marco de una disciplina científica se acepte tan fácilmente el sesgo constante contra alguien. Es lo que –por ejemplo– hace en este libro Roberto Gargarella ("Notas sobre kirchnerismo y justicia"), para quien los giros políticos del kirchnerismo fueron siempre acciones cuyo fin era acumular más poder y no reacciones contra iniciativas de sus adversarios. Por lo demás, de ese artículo se puede decir lo mismo que de otros tantos enmarcados en la ciencia política: analiza el "modelo" kirchnerista según lo que el autor considera que debería ser la democracia, sin tomar en cuenta que tal vez el kirchnerismo pueda tener otra idea sobre la democracia. No es que sea necesariamente mejor o peor una u otra idea, pero constatar que se trata de otro ideal ayuda al menos a evitar que se critique a un actor político por no tomar las decisiones que deberían llevar a un objetivo que en realidad no tiene. Una cosa es que un autor analice una situación a partir de un esquema conceptual acorde a sus propios ideales, y otra cosa es que en el marco de una ciencia social alguien condene todo aquello que no se condice con su ideal, máxime si no hace el mínimo esfuerzo por exponer cuáles son los valores que asumen los actores políticos que reprueba: pareciera así que algunos no tienen "ideales", sino solamente "intenciones".

Tampoco le faltan al artículo de Gargarella juicios de valor insólitos para un texto académico (por ejemplo, que la visión de la democracia del kirchnerismo es "inatractiva", e igualmente no la describe), ni adjetivos despectivos (por ejemplo, menciona a los intendentes como "dueños" del Conurbano), ni usos intencionados de ciertos conceptos (por ejemplo, el de "poderes establecidos": argumenta como si todos fueran iguales, tanto da si se trata de la Iglesia, los intendentes (?) o los sindicatos, pero no califica de tales por ejemplo a los jueces ni a otros poderes mucho más "establecidos" que los intendentes, amén del detalle de que esa calificación refleja un muy escaso respeto por el voto del pueblo), ni afirmaciones rotundamente desmentidas por los resultados electorales (por ejemplo: "en lugar de abrirse a la ciudadanía, tratando de apoyarse en el respaldo ciudadano, el oficialismo ha preferido confiar su estabilidad a los poderes establecidos más tradicionales", aunque es posible que en realidad el autor estuviera pensando en otro tipo de "ciudadanía").

Otros tres artículos, los de Malamud ("Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado"), Carlos Gervasoni ("La política provincial es política nacional") y Marcos Novaro ("La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo"), contienen largas series de afirmaciones erróneas, relaciones causales simplistas, comentarios despectivos, etcétera. Por ejemplo, Malamud sostiene que "desde 1946, sólo radicales y peronistas ganaron elecciones presidenciales, pero únicamente los segundos aprendieron a culminar mandatos", lo que supone una dosis de cinismo excesiva, teniendo en cuenta que –si se excluye la reelección de Perón en 1952– todas las "culminaciones de mandatos" de la primera mitad de ese período fueron por golpes militares. El artículo además afirma al respecto relaciones causales que de tan simplistas resultan desacertadas, como por ejemplo la que postula que la diferencia principal entre la caída de De la Rúa en 2001 y la continuidad de Cristina Fernández en 2008 se debió a que el peronismo –a diferencia del radicalismo– "moviliza masas" e "instrumentaliza" las manifestaciones de protesta para volver al poder, olvidando que seguramente intervinieron otras variables que podrían explicar mejor esa diferencia.

Gervasoni por su parte sostiene por ejemplo que tanto Menem como Kirchner eran gobernadores de "provincias extremadamente beneficiadas por la coparticipación" que "usaron sus ventajas fiscales y políticas para lanzarse a la captura de la presidencia". Son tantas las objeciones que pueden hacerse a afirmaciones de este tipo que ocuparían demasiadas páginas, aunque a los lectores jóvenes al menos habría que advertirles que La Rioja recién fue "beneficiada" por las transferencias nacionales (no por la coparticipación) luego de que Menem ya hubiera "capturado" la presidencia. Además, el mismo autor afirma que no son democráticas las

provincias donde el candidato triunfador obtuvo un altísimo porcentaje de votos. Se preguntará el lector cuál es el marco teórico que aplica para afirmar eso, a lo que el propio Gervasoni responderá en ese mismo párrafo: no son democráticas porque Adam Przeworski sostiene que "la democracia es un sistema en el que los partidos pierden elecciones".

Novaro, el tercero de esta saga, se diferencia del resto porque al menos ofrece hipótesis alternativas –y mucho menos simplistas– sobre un mismo fenómeno, aunque todas las que propone son desfavorables para el kirchnerismo. También hace afirmaciones que de tan concluyentes resultan desafortunadas: por ejemplo, la "ortodoxia cultural" del kirchnerismo le habría servido, según Novaro, "para polarizar el campo político y descalificar y excluir de los espacios estatales, y en alguna medida también del conjunto del espacio público, a sus adversarios". Demuestra asimismo ser un experto en descubrir las intenciones ocultas de los kirchneristas, que siempre son, más allá de los matices, la obsesión por acumular poder.

En fin, el objetivo de esta breve enumeración no es dar cuenta de todo lo que estos autores afirman, sino simplemente mostrar la enormidad del monóculo con el que se analiza al kirchnerismo en estos artículos. Cabe aclarar además que sobre otros temas Novaro y Gargarella han escrito textos inteligentes y documentados, por lo que cabría suponer que el kirchnerismo tiene algún rasgo que anula la ecuanimidad que les sobra para otro tipo de análisis.

Párrafo aparte merece la visión que sobre su propia disciplina tiene "lo mejor de la ciencia política contemporánea argentina". En conjunto, casi todos los artículos de las dos primeras secciones esgrimen análisis típicamente "procedimentalistas", para los cuales la política es vista principalmente como un simple juego de posiciones de poder, sin importar los valores que impulsan los actores, ni el contenido de las políticas concretas, ni los resultados sobre los distintos sectores sociales. Todo lo que hay para estudiar son los intereses políticos y las correlaciones de fuerza, no hay ningún valor o ideal externo a la política que merezca la atención del politólogo, que por lo demás no se reprime a la hora de emitir juicios de valor. Este modelo analítico calza perfecto a cierta exculpación de algunos desaciertos de grupos políticos opositores durante esta década: sus fracasos no habrían sido resultado del contenido de sus propuestas, ni de sus visibles alianzas con ciertos actores no estatales, y su único defecto habría sido el haber jugado limpio contra quienes juegan demasiado sucio. Como ya se mencionó arriba, hay que llegar a la segunda parte del libro para descubrir que los gobiernos nacionales tuvieron objetivos explícitos que se plasmaron en sus políticas económicas, sociales, sindicales, etcétera, y tampoco hay referencias analíticas que puedan eventualmente servir para explicar la relación entre objetivos y procedimientos en un momento concreto de la correlación de fuerzas políticas. Aparentemente, la especialización en uno u otro tema parece impedir a algunos politólogos –principalmente los especialistas en "política"– ver que lo que motiva a un actor político no siempre es el poder a secas, sino lo que puede hacer con él.

Tampoco hay en el libro referencias relevantes sobre otras dos dimensiones de la política donde en esta última década hubo grandes cambios: la lucha cultural y la territorial. La primera involucra desde el debate en y sobre los medios masivos de comunicación, hasta la educación o la crítica de prejuicios y creencias a través de recursos tan diversos como el arte o los foros virtuales. Las pocas referencias al tema en este libro se inscriben bajo la categoría de "relato kirchnerista", especialmente en el ya mencionado artículo de Novaro, soslayándose el hondísimo bajo fondo que se ha venido sublevando en los últimos diez años. La dimensión territorial, por su parte, comprende interacciones políticas locales –incluyendo movilizaciones masivas, asistencia barrial, organización de beneficiarios, gestiones administrativas, etcétera– entre personas y organizaciones relativamente cercanas, cuando su objetivo no es visiblemente electoral. En este sentido, y cualquiera sea el juicio que pueda merecer a cada autor los roles asumidos por los adherentes del oficialismo en estos dos temas, al ignorarlos la ciencia política argentina parece mostrar un excesivo tributo al procedimentalismo propio de algunos autores europeos, en tanto deja de lado no sólo los aportes conceptuales de muchos de los cientistas sociales latinoamericanos, e incluso de buena parte de los norteamericanos, al menos en lo referido a la importancia política de la lucha cultural. Además, siendo los autores de este libro en su mayoría doctores en ciencias sociales, asombra que no reparen en que escribir una explicación no es lo mismo que demostrar su validez. Es digna de ser celebrada

la producción militante y apasionada en la ciencia política, pero no cuando deja de ser ciencia y pasa a contener hipótesis banales cuya única lógica explicativa es la maldad apenas disimulada de los actores políticos que cada autor reprueba. Para argumentar en ciencias sociales se requiere algún fundamento más que la convicción de que los malos tienen siempre muy malas intenciones.

Ya es hora de que obtenga reconocimiento académico una nueva rama de la ciencia política vernácula, el "intencionalismo": una corriente interna del funcionalismo que explica la realidad política tomando como datos los motivos declarados solamente cuando configuran "confesión de parte", y asume que siempre es por definición perversa la intención que guía a ciertos actores. ¿Es mucho pedirle a la ciencia política el rechazo de explicaciones tan sistemática y unilateralmente sesgadas, o asumir el supuesto de que no todas las acciones de un actor político colectivo tienen univocidad de sentido? ¿Cuánto desprecio por el peronismo es necesario para no poder notar que semejante sesgo desvirtúa la pretensión de considerar estos textos dentro de cualquier noción amplia de "producción científica"? ¿Es completamente descabellado suponer que quizás los peronistas tienen otra idea de democracia, diferente a las que suelen figurar en los manuales europeos de ciencia política? ¿Tan inaccesible es la información que permitiría bucear en los rasgos genéricos de esa idea alternativa de democracia? Parte de la culpa le cabe a los propios peronistas, que no suelen escribir libros académicos sobre este tema. Pero a esta altura del desarrollo de la metodología de las ciencias sociales es posible obtener información de otras fuentes que no sean los libros académicos: los peronistas figuran en la guía telefónica. Es posible incluso formular la hipótesis de que tal vez los kirchneristas tengan ideas y valores políticos, equivocados o no, pero en los que sí tienden a creer. ¿Entonces por qué al menos no se les aplican los sutiles instrumentos de la etnografía?

Cuesta aceptar que la producción de varios de estos autores pueda conformar lo mejor de la ciencia política argentina. Sí tal vez podría ser lo mejor que puede lograr cierto perfil de profesionales consagrados en algunas universidades, lo que representaría un posible indicador sobre la calidad de esos ámbitos.

Colaboraciones

La Revista de Políticas Sociales pretende intervenir en el debate en torno al campo de las políticas sociales consideradas en sentido amplio, incluyendo normas, provisión de bienes y servicios por parte de cualquiera de los niveles del Estado, procurando aportar al análisis y a las propuestas para una mejor articulación entre políticas sociales sectoriales entre los distintos niveles del Estado, y entre éste y los actores sociales no estatales.

1. Los escritos que se remitan para su publicación en deberán ser originales e inéditos. En la primera página se deberá colocar: título, autor/es, lugar de trabajo y correo electrónico del primer autor.

2. Los artículos no deberán tener una extensión mayor a 20.000 caracteres con espacios, incluyendo texto, tablas y bibliografía.

3. No se deberán usar en el texto negritas, subrayados o viñetas. La letra itálica o cursiva deberá ser usada sólo para títulos de publicaciones y para palabras en otros idiomas, y el entrecomillado sólo para citas textuales.

4. Las citas bibliográficas deben estar incluidas dentro del cuerpo del artículo, de acuerdo a la normativa APA consignando los datos entre paréntesis. El formato requerido en la bibliografía al final de texto será el siguiente: apellidos, nombres (año): título sin comillas en cursiva. Editorial, lugar. En el caso de textos disponibles en Internet debe consignarse el URL y la fecha de consulta.

5. Si el artículo incluyera tablas, gráficos o mapas deberán citarse en cada caso la fuente de los mismos. Tablas, gráficos o mapas deberán estar incrustados en el texto del artículos, pero además deberán remitirse en archivos separados para que pueda modificarse su tamaño, escala, color, letra, etc.

6. La evaluación del artículo será realizada por el Consejo de Redacción y su aceptación será comunicada oportunamente en un plazo no superior a seis meses.

Los trabajos y colaboraciones que deseen enviarse, deben remitirse a:
Revista de Políticas Sociales, Centro de Estudios de Políticas Sociales, Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de Moreno.

Av. Bme. Mitre Nº 1891, Moreno (B1744OHC)
Email: rps@unm.edu.ar

Teléfonos.: Líneas rotativas
(54 237) 466-7186/4365/1529/4530
(54 237) 462-8629
(54 237) 460 1309
interno: 125

Universidad Nacional de Moreno

Hugo O. Andrade
Rector

Manuel L. Gómez
Vicerrector

Jorge Luis Etcharrán
Director General del Departamento de Ciencias Aplicadas y Tecnología

Pablo A. Tavilla
Director General del Departamento de Economía y Administración

Marta P. Jorge
Directora General del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

María C. Belziti
Coordinadora de la Licenciatura en Trabajo Social

Roberto Marafioti
Coordinador de la Licenciatura en Comunicación Social

Lucía Romero
Coordinadora de la Licenciatura en Educación Secundaria

Nancy Mateos
Coordinadora de la Licenciatura en Educación Inicial

Mariano Fontela
Director del Centro de Estudios de Políticas Sociales

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO
Editora

DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO