

año 1

#1

VERANO 2015

REVISTA DE

POLITICAS SOCIALES



Revista de Políticas Sociales

Año 1
Número 1
Verano 2015

Revista de Políticas Sociales

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

Año 1. Número 1. Verano 2015

Director

Mariano Fontela

Consejo de redacción

Marta Patricia Jorge
María Claudia Belziti
Lucía Romero
Nancy Mateos
Roberto Marafioti
Oscar Grillo
Ana Gómez

UNM Editora

Miembros ejecutivos

Adriana Sánchez (presidenta)
Jorge Etcharrán
Pablo Tavilla
Patricia Jorge
Silvio Santantonio
Marcelo Monzón

Miembros honorarios

Hugo Andrade
Manuel Gómez

Director de Comunicación institucional

Lic. Leonardo Rabinovich

Responsable editorial

Laura Cardona

Staff

Sebastián Hermosa Acuña
Daniela Ramos Espinosa
Juan Carlos García Curtino
Alejo Cordara (arte)
Pablo Penela

Colaboran en este número:

María Claudia Belziti, Victoria Sverdlick, Rocío Brandariz, Juan José Canavessi, María Gabriela Innamoratto, Rodolfo Alberto Núñez, Cristina Inés Rastelli, Oscar Grillo, Gabriela Agosto, Fernanda Schilman, Ana Gómez, Alenka Mereňuk, Miguel Vallone, Fabián Otero, Daniela Klapproth, Daiana Páez, Andrea López, Norberto Zeller.

ISSN: 2347-1204

1.ª edición: febrero 2015

©UNM Editora, 2015

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires
(+54 237) 466 7186/4365/1529/4530

(+54 237) 462 8629

(+54 237) 460 1309. Interno 154

unmeditora@unm.edu.ar

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

© Fotografías del interior: Santiago García Sánchez (págs. 36, 41, 49, 67, 75, 78, 87).

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



Sumario

Presentación	9
<i>Marta P. Jorge</i>	
Eficacia de las políticas sociales para afrontar situaciones de pobreza persistente	11
<i>María Claudia Belziti</i>	
<i>Victoria Sverlick</i>	
<i>Rocío Brandariz</i>	
Corresponsabilidad y articulación: caminando hacia un nuevo paradigma	35
<i>Juan José Canavessi</i>	
<i>María Gabriela Innamoratto</i>	
<i>Rodolfo Alberto Núñez</i>	
Políticas sociales, género y construcción ciudadana: traspasando el umbral	45
<i>Cristina Inés Rastelli</i>	
Entrevistas	53
Mesas barriales y presupuesto participativo en Moreno	55
Entrevista a Jorge Santucho	
<i>Oscar Grillo</i>	
Paradojas y márgenes en el juego político municipal	59
Entrevista a Magdalena Chiara	
<i>Oscar Grillo</i>	
Debates	63
Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (II)	65
<i>Oscar Grillo</i>	

El acompañamiento familiar como herramienta de eficacia en el abordaje territorial de la implementación de las Redes de Protección Social en América Latina <i>Gabriela Agosto</i> <i>Fernanda Schilman</i>	73
Las formas de la escuela secundaria: umbrales hacia la universidad <i>Ana Gómez</i> <i>Alenka Mereñuk</i> <i>Miguel Vallone</i>	85
Las políticas educativas que atraviesan la escuela secundaria: un panorama de América Latina y de la Argentina <i>Fabián Otero</i>	91
Reflexiones acerca de la praxis política en contextos de educación popular <i>Daniela Klapproth</i> <i>Daiana Páez</i>	101
Aportes	107
El Personal del Estado Nacional (2003 a 2012) Hacia un análisis cuanti-cualitativo de sus principales transformaciones <i>Andrea López</i> <i>Norberto Zeller</i>	109

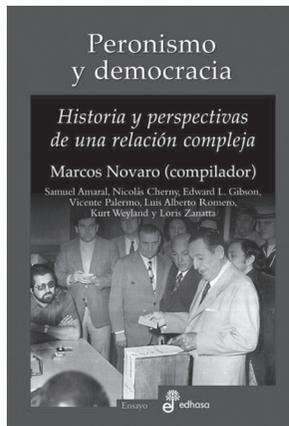
Reseñas bibliográficas 121

Cadena de violencia 123
Juan Facundo Muciaccia



Javier Auyero
María Fernanda Berti
La violencia en los márgenes
Una maestra y un sociólogo
en el conurbano bonaerense
Katz, Buenos Aires, 2013
176 páginas

El antiperonismo indocumentado 127
Mariano Fontela



Marcos Novaro
(compilador)
Peronismo y democracia
Historia y perspectivas
de una relación compleja
Edhasa, Buenos Aires, 2014
192 páginas

Presentación

Marta Patricia Jorge
Directora General
del Departamento de
Humanidades y
Ciencias Sociales
UNM
pjorge@unm.edu.ar

Este nuevo volumen de la revista del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Moreno, si bien lleva el número 1, es continuación del número 0 editado en el verano de 2014. A diferencia del anterior, ahora comienzan a visibilizarse algunos trabajos de producción colectiva del Departamento. Dos de los artículos son avances de proyectos de investigación realizados por equipos de docentes recientemente conformados en esta Universidad.

Las dos entrevistas y algunos de los artículos incluidos en este número tratan sobre distintos aspectos de la gestión municipal de políticas sociales, entre otros: pobreza, infancia y adolescencia, género, salud, participación social y acompañamiento familiar. Se centran en los objetivos de las iniciativas y programas, propuestas de reforma, experiencias innovadoras, modelos organizativos y prácticas de implementación. Hay también tres artículos referidos a la educación secundaria elaborados por el plantel docente de la Licenciatura en Educación Secundaria de la UNM junto con docentes provenientes de otras carreras, lo que demuestra cierta regularidad en las áreas de interés de quienes integran esta Universidad.

La revista es un instrumento que refleja este empeño en la producción de conocimientos referidos a las políticas sociales, empeño especialmente acucioso en un contexto en que la cantidad de alumnos y cátedras se expanden fuertemente año a año. También sirve para que los estudiantes perciban que la tarea docente no se agota únicamente en el dictado de clases. Y permite, además, consolidar la intención del Departamento de complementar la formación de grado con la capacitación continua de graduados y equipos técnicos que se desempeñan en distintas etapas de las políticas sociales.

El Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales pone el foco en la integración social como finalidad necesaria de la vida en comunidad, a partir de las especificidades propias de cada carrera y considerando la identidad de los sujetos políticos y sociales concretos de la región. En este marco se inscribe la intención de dialogar permanentemente con otros actores que no suelen concebirse como interlocutores típicos de los claustros universitarios. Con lo diverso se construye el bien común. En ese sentido, las prioridades de investigación y de desarrollo de tecnologías de gestión se han asignado en función de sus posibilidades de aplicación real, otorgando primacía a aquellos conocimientos que resulten de utilidad directa para perfeccionar y reformular dispositivos, normas y estrategias –tanto del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil– que tengan como propósito la integración social.

Al menos cuatro ejes estructuran las propuestas incluidas en la *Revista de Políticas Sociales*. Dos corresponden a las ya clásicas herramientas de la teoría de las políticas públicas: la reformulación de las normas y la reorientación de los incentivos –o desincentivos– que hoy brindan o podrían proveer los programas sociales. Los otros refieren a dos iniciativas que, si bien no suelen ser consideradas en ciertos enfoques académicos, son tradicionalmente impulsadas por los movimientos nacionales latinoamericanos: la expansión del ideal de justicia social y la modificación de los poderes relativos de algunos actores políticos y sociales. Esto supone aceptar que los valores asociados a lo que es considerado socialmente justo o injusto informan las políticas del Estado y todas las interacciones sociales, incluidas las que se dan entre individuos particulares. Este enfoque procura reforzar el principio por el cual las relaciones de poder social se cambian mediante la rectoría del Estado, pero también cuando se impulsa un mayor protagonismo de ciertos sectores, movi-

mientos u organizaciones que generan nuevas correlaciones de poder en los distintos ámbitos de la lucha política. A tal fin, en esta revista se impulsa una mirada sobre la realidad que se quiere modificar con enfoques que salgan de la lógica convencional interna de las instituciones. La reflexión sobre la política social puede inspirar modificaciones administrativas progresivas y colaborar con la razón de ser de la política, que consiste en señalar a toda la sociedad un horizonte hacia el cual podría encaminarse.

Por último, no escapa a quienes participan en este debate que las propuestas de políticas públicas donde puede intervenir la Universidad tienen una faz técnico-académica, pero corren el riesgo de caer en el vacío si se las despega de los intereses y valores portados por sujetos colectivos. Entendemos que el fin de una universidad no se limita a proveer conocimiento científico sobre la realidad social y las formas de transformarla –ni mucho menos impulsar propuestas desde un enfoque tecnocrático–; también debe aportar una “clarificación de valores” en los debates donde intervienen otros actores políticos y sociales. Es decir, no se asume que lo que esos actores demandan o proponen pueda ser a *priori* correcto o falso. Sobre la base de que esas demandas y propuestas involucran ideales presentes en las comunidades, la universidad debe proveer insumos para desmontar prejuicios que obstaculizan su consagración. Resulta satisfactorio confirmar que esta revista expresa progresivamente estos objetivos.

Eficacia de las políticas sociales para afrontar situaciones de pobreza persistente

María Claudia Belziti
 Coordinadora
 de la Licenciatura
 en Trabajo Social
 UNM
 claudiabelziti@gmail.com

Victoria Sverdlick
 Docente de la Licenciatura
 en Trabajo Social
 UNM
 mavis1612@gmail.com

Rocío Brandariz
 Docente de la Licenciatura
 en Trabajo Social
 UNM
 rochi_bz@hotmail.com

El proyecto de investigación “Factores que inciden en la eficacia de las políticas sociales para afrontar las situaciones de pobreza persistente” fue ejecutado en los años 2013–2014 en el marco de la primera convocatoria de proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico de la Universidad Nacional de Moreno. Este artículo expone un primer avance de los resultados de ese proyecto, cuyo objetivo fue establecer relaciones entre los distintos modelos organizativos vigentes y las prácticas regulares de implementación de las políticas sociales, y su eficacia para la resolución de situaciones de pobreza persistente. Para ello se realizó un relevamiento en diversos municipios de la provincia de Buenos Aires seleccionados en función de diferentes características institucionales y de su población, procurando aislar aquellos factores externos a las políticas sociales que pudieran condicionar la evolución en el tiempo de la pobreza persistente, para establecer patrones institucionales y de diseño condicionantes de la eficacia de los planes y programas sectoriales para afrontar situaciones de pobreza persistente.

Para poder cumplir ese objetivo se creó un panel de informantes calificados¹ que identificaron una serie de variables a tener en cuenta para establecer tipologías de modelos organizativos y de prácticas frecuentes de ejecución de políticas sociales en la Argentina que puedan influir en su eficacia. Esos mismos informantes sirvieron para identificar municipios por sus características institucionales y demográficas. Así se estableció una matriz de variables a relevar en cada municipio. Luego se

realizaron 150 entrevistas a funcionarios, técnicos y profesionales que intervienen en políticas sociales. Finalmente se categorizaron modelos organizativos y prácticas regulares de ejecución de las políticas sociales según la percepción de los entrevistados acerca de su eficacia para afrontar las situaciones de pobreza persistente.

Antecedentes

Los estudios sobre pobreza en Argentina tienen una tradición que comienza a principios del siglo xx (Arias, 2012). A la vez, los modelos organizativos de las políticas sociales fueron reflejando diversos patrones predominantes a lo largo del tiempo, aunque existen también diferencias coyunturales entre los distintos niveles del Estado nacional, provincial o municipal y en interior de ellos (Feijoó, 2001). Si bien hay abundante producción bibliográfica descriptiva sobre la pobreza y las políticas sociales (Castronovo, 2013), los estudios que analizan la eficacia de las políticas no suelen centrarse en los aspectos institucionales –por ejemplo, en la calidad de la coordinación entre políticas sociales en el nivel municipal o barrial– sino en la pertinencia de sus objetivos o los instrumentos de planes o programas concretos.

Además, en contraste con el modelo de políticas sociales que predominó en la década de los noventa en la Argentina (Hintze, 2006), a partir del año 2002 aumentó el gasto público en políticas de transferencia de ingresos y otras políticas sociales, educativas y sanitarias (Repetto, 2014) y se implantaron subsidios de mayor magnitud y nuevas regulaciones estatales en el empleo y en precios de productos y servicios (Roffler, 2010). El resultado

1. Fueron entrevistados, entre otros: Adriana Clemente, María del Carmen Feijoó, Rubén Lo Vuolo, Néstor López, Fabián Repetto y Carlos María Vilas. También realizaron aportes conceptuales Marta Patricia Jorge y Ana Gómez. Participó en todas las etapas del proyecto María Noel Guidi López, alumna de la Licenciatura en Trabajo Social, UNM.

inmediato fue una visible disminución de los niveles de pobreza e indigencia (Feres y Villatoro, 2012). Sin embargo, con el correr de los años, las estadísticas han mostrado una persistencia en la situación de pobreza de un sector significativo de la población: los últimos datos disponibles del INDEC señalan, en el primer semestre de 2013, que el 5,4% de los habitantes del conurbano bonaerense vivía bajo la línea de pobreza y en 2010 el 19% de los hogares habitaba una casa precaria, rancho o casilla, con notables diferencias entre municipios: de acuerdo con el Censo 2010, en cinco partidos del mismo conurbano, por ejemplo, más de un cuarto de la población habitaba en viviendas sin baño con botón, cadena o mochila, mientras que en otros cuatro municipios, esta proporción no llegaba al 5%. Esta persistencia de la pobreza también se percibe en la vida cotidiana de los barrios y hogares pobres donde, en los últimos años, el sensible aumento de empleados de programas estatales y voluntarios que los recorren no logra evitar que muchos hogares sigan en una situación de pobreza persistente (Clemente, 2014), aunque hoy se encuentren en una condición mucho menos dramática que en los primeros años de la década pasada. También es preciso reconocer que sería incorrecto atribuir a las políticas sociales toda la responsabilidad con relación a la evolución de la pobreza en el tiempo.

Con frecuencia, para estudiar este tipo de problemas se utiliza un enfoque centrado en las características o en las causas de la persistencia de las situaciones de pobreza “dentro” de los hogares, tales como la distribución de recursos en el interior del hogar, la capacidad de sus miembros para generar ingresos, etcétera. En cambio, aquí se opta por poner el foco en la efectividad de las políticas sociales para así evitar evaluar su cobertura o la pertinencia de sus instrumentos.

El problema que este proyecto buscó describir y explicar es la visible insuficiencia –hasta el momento– para afrontar algunas situaciones de pobreza persistente a partir de programas que intervienen fuertemente en aspectos puntuales que influyen sobre las condiciones de pobreza de la población, y que a veces incluso llegan a presentarse bajo el supuesto de que la solución de ese problema servirá de suficiente estímulo para resolver otros (Clemente, 2012). Se intentó así analizar en qué medida este supuesto se ve desmentido en un porcentaje significativo de hogares, o más extensamente, en qué suelen fallar los programas sectoriales para afrontar la pobreza persistente.

Así como la pobreza tiene múltiples causas y manifestaciones, también es razonable imaginar que no todos los programas tienen la misma eficacia a la hora de resolver cada una de esas causas o manifestaciones –incluso hay programas sociales que no la tienen explícitamente como objetivo principal–. A la vez, es posible imaginar una hipótesis por la cual, en cada municipio, una mayor coordinación entre políticas sociales estatales –y entre ellas y las acciones de la sociedad civil– (Echebarria Ariznabarreta, 2001; Faria, 2002) puede aumentar la eficacia de cada una de las políticas, o incluso lleve a una modificación sustancial en la manera en que se formulan y ejecutan las políticas sociales (Martínez Nogueira, 2007), aunque aquí el problema metodológico para la investigación es mayúsculo: por un lado es difícil aislar relaciones causales, teniendo en cuenta que hay muchos factores explicativos de la pobreza externos al accionar del Estado, y que además hay distintos niveles y áreas del Estado interviniendo en cada barrio o municipio; por el otro, el protagonismo de los estados nacional y provincial en las políticas sociales impide hacer comparaciones de tipos de diseño organizativo, porque para todos los municipios de cada provincia las características de los programas nacionales y provinciales son una constante y no una variable. Por ello, el proyecto que aquí se presenta no buscó determinar con precisión el nivel de relevancia de alguno o de todos los eventuales factores explicativos de la eficacia de las políticas sociales, sino establecer algunas relaciones típicas entre diferentes modelos organizativos de las políticas sociales y prácticas regulares de ejecución por un lado, y por otro, su eficacia para afrontar diferentes tipos de pobreza persistente.

Estos primeros resultados del proyecto seguramente servirán para impulsar mejores diseños de políticas sociales, tanto en los niveles municipal como provincial o nacional, más adecuados a diferentes tipos de pobreza persistente. Asimismo, probablemente resulten de utilidad para la reformulación de contenidos metodológicos y de la práctica profesional de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social.

Marco conceptual

El modelo organizativo con el que se formulan y ejecutan las políticas sociales y la coordinación entre programas sectoriales tiene un doble efecto: influir en una mayor o menor eficacia de las políticas, y afectar los valores imperantes en una sociedad referidos a la pobreza. Ésta no debe ser entendida meramente como dato estadístico, sino en términos de desafiliación y de insuficiente integración social, y también a partir de formas singulares en la expresión de significados y percepciones del mundo. El dolor y el padecimiento se expresan en los cuerpos y en las formas de relación social, y cuando aquellos son atravesados por distintas problemáticas se alteran los modos de pensar la vida cotidiana y la relación con los otros (Carballeda, 2013). Esto involucra valoraciones relacionadas con experiencias anteriores de los sujetos y sus situaciones biográficamente determinadas, ya que los sujetos no pueden sustraerse de su comunidad y su cultura.

Corresponde distinguir entre la pobreza persistente, la pobreza estructural, la transmisión intergeneracional de la pobreza y la indigencia. El primer concepto remite a una situación en la cual las personas que integran un hogar permanecen en situación de pobreza durante más de una década, y particularmente cuando tras una crisis socioeconómica otros hogares logran salir de la pobreza y éste no. Si bien no existe un conjunto de indicadores convencionalmente aceptados de la pobreza persistente, puede medirse a partir de su trayectoria, sus causas (nivel de educación, discriminación, salud mental, capacitación social, etcétera) o sus manifestaciones (condiciones de la vivienda, situación ocupacional, insuficiencia de ingresos, etcétera). En cuanto a la pobreza estructural, con frecuencia se produce en los mismos hogares que la pobreza persistente, pero su rasgo característico es la presencia en el hogar de alguno de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), no su perdurabilidad, aunque cada uno de los indicadores de NBI puede estar asociado a la persistencia de la pobreza. La transmisión intergeneracional de la pobreza también suele coincidir en los hechos con las dos categorías anteriores, pero refiere no a una persistencia de la pobreza en el tiempo, sino entre padres e hijos. Por último, la indigencia es un término que se utiliza para describir la situación de un hogar que no obtiene los ingresos suficientes para alimentarse, pero nada dice respecto

de si esa condición es duradera o transitoria. Si bien es razonable suponer que los hogares indigentes son los que más persisten en la situación de pobreza, al menos desde el punto de vista teórico corresponde hacer la distinción. Claro está que con estas distinciones no se pretende invalidar otros conceptos o definiciones, sino simplemente delimitar el objetivo de esta investigación.

La crítica a la focalización de las políticas sociales en la década de los noventa llevó a revalorizar las políticas sociales universales que garantizaran un piso de ciudadanía, lo que en parte favoreció que el Estado Nacional retomara un papel central en las políticas sociales. El modelo de garantía de derechos ciudadanos y de provisión de bienes o servicios uniformes, necesarios para facilitar la masividad, se construyó sobre la idea de que gracias a las políticas universales los beneficiarios traccionarían sobre el resto de su hogar, sus vínculos cotidianos o su barrio. Sin embargo, se verifica en algunas zonas que una cantidad relativamente elevada de personas no logra beneficiarse con esa tracción porque si bien las políticas masivas alivian carencias específicas, el tipo de problemas que causan esas formas de pobreza no se ve suficientemente alterado por las políticas masivas nacionales o provinciales actuales, ni tampoco por las municipales, cuando de éstas se pretende principalmente que sigan la tendencia (y utilicen recursos) nacionales o provinciales. Esta consideración habilitaría investigar el diseño y el tipo y cantidad de bienes y servicios que deberían proveerse para poder enfrentar los diferentes tipos de pobreza persistente, pero se desechó este objetivo para este proyecto de investigación, a fin de que pudiera centrarse en los modelos organizativos y las prácticas regulares de implementación de políticas sociales. Por eso, y en acuerdo con varios de los especialistas entrevistados, el proyecto se centró en el análisis de las deficiencias concretas que los actuales diseños y prácticas tienen para superar la pobreza en general, y no tanto en una tipificación de las distintas situaciones que la originan.

Con relación a los modelos organizativos vigentes de las políticas sociales (Hintze, 2009), algunos expertos consultados postularon que las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza no lograrían ese objetivo debido a la complejidad de elementos y problemáticas que la componen. Según su diagnóstico, sería insuficiente la información que se

dispone acerca de las maneras eficaces para intervenir sobre las distintas causas de la pobreza o sobre los trayectos típicos de una situación a otra. También algunos informantes consultados cuestionaron la eficacia de las políticas actuales para abordar situaciones de pobreza persistente en poblaciones atravesadas por problemáticas sociales complejas, es decir, aquellas que abarcan una serie de problemas que se expresan de manera singular en la esfera del sujeto, lo que habilitaría a reclamar intervenciones específicas e interdisciplinarias y a plantear nuevos desafíos a las prácticas profesionales (Carballeda, 2013). Muy diferente es la posición que reclama la necesidad de diferenciar rigurosamente entre una política social integral y una multiplicidad de programas sociales con lógica asistencial.

Además, los expertos consultados acuerdan en señalar que pobreza no significa solo falta de dinero. Por ello expresan que en los diagnósticos que se realizan para diseñar políticas sociales deberían tenerse en cuenta cuestiones vinculadas con la diversidad, la territorialidad, la identidad, la desigualdad y –sobre todo– los procesos de desafiliación y desestructuración de la integración social que operan sobre los hogares pobres. Estos elementos podrían servir para construir un enfoque institucional por parte del Estado, a partir del análisis de algunas trayectorias típicas de los hogares pobres y sus experiencias con programas sociales para identificar quiénes siguen quedando afuera y así poder diseñar nuevas adecuaciones.

También los informantes consultados afirmaron la necesidad de identificar dos dimensiones fundamentales para el diseño de políticas sociales relacionadas con la pobreza persistente: a) la diversidad, que supone la posibilidad que tienen las personas de expresar su cultura y sus formas de relacionarse con otros, la existencia de diferentes singularidades, la construcción de subjetividades o incluso aspectos de salud mental; y b) la igualdad, que implica cuestiones no solo vinculadas con los ingresos de los hogares, sino con la pertenencia a la sociedad y los modos de participar en condiciones de paridad en las diferentes dimensiones de la vida social; esto supone combinar políticas de redistribución, reconocimiento y participación (Catenazzi y Chiara, 2009; Fraser, 2008), y además readequar los mecanismos de coordinación en escala para que las definiciones estratégicas se complementen con la atención de las singularidades.

Con relación a las prácticas regulares de ejecución de las políticas sociales, nuevamente surge entre los especialistas entrevistados la referencia a la necesidad de aumentar el nivel de institucionalización y de protocolización de las políticas (Repetto, 2009; Galiani, 2006), evitando las superposiciones y respondiendo a lógicas coordinadas que deberían tender a juntar y no a fragmentar. También identifican como problema el bajo nivel de profesionalización o capacitación de los recursos humanos en algunos sectores críticos, ya que es frecuente que en los lugares con mayor proporción de problemáticas sociales complejas y situaciones de pobreza persistente se empleen recursos humanos con escasa formación o con debilidad de recursos para trabajar en equipo o para intervenir. La institucionalidad requiere calificaciones continuas, abordajes especializados y una resignificación de las prácticas, pero a la vez supone recuperar un cierto esquema común de intervención entre las distintas áreas del Estado para evitar que cada ministerio use lógicas incompatibles con las del resto y potenciar las oportunidades que ciertas intervenciones generan para alcanzar objetivos que no sean únicamente sectoriales. La articulación como estrategia de intervención y de gestión implica un camino a recorrer en un horizonte definido a partir de la necesaria unificación de recursos, acciones, programas, planes y proyectos, tanto familiares como colectivos. Articular implica la modificación recíproca de determinados elementos, una línea de trabajo que se apoya en la recuperación del Estado y en la integración de las acciones en el territorio. Se hace necesario el avance hacia intervenciones que involucren varios sectores trabajando en simultáneo, dado que la integralidad en la intervención supone reconocer la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza. Algunas instituciones con frecuencia pierden de vista a los sujetos y suelen actuar como si ignoraran que nada de lo social es homogéneo ni opera de manera aislada, por lo que algunos informantes calificados plantean la necesidad de reivindicar la diferencia y la flexibilidad de las intervenciones interdisciplinarias. A la vez, se señala con frecuencia la necesidad de recuperar el principio de autoridad, en tanto significa instalar un criterio de ordenamiento y reintroducir códigos de sociabilidad. En ellos hay elementos que no son estrictamente del orden económico sino moral, de concepción del mundo o referidos a la idea de bien común.

Resumiendo las posiciones de los especialistas consultados, pueden identificarse cuatro núcleos de propuestas de reforma de políticas sociales para aumentar su eficacia ante la pobreza persistente: a) la descentralización de la formulación y la ejecución de las políticas sociales hacia los municipios (Cabreró Mendoza, 2007; Fernández Gatica y Serrano, 2005), preservando mecanismos de nivel nacional y provincial que garanticen la equidad regional y la ciudadanía a partir de un conjunto explícito de derechos y obligaciones (Cunill Grau, 2005; Jaramillo Pérez, 2004; Jordana, 2001 y 2004); b) la flexibilidad de las intervenciones, de manera tal de complementar la universalidad del acceso a ciertas prestaciones con la posibilidad de enfrentar situaciones específicas con herramientas eficaces y continuas (Gómez, 2013); c) la protección integral, que supone un funcionamiento continuo en un conjunto claramente delimitado de situaciones protocolizadas, sin baches ni derivaciones fallidas en las áreas, servicios y programas involucrados por la existencia de existencia de dificultades en la readecuación de los dispositivos institucionales (Agosto Riera, 2014); d) la definición explícita de funciones delimitadas según niveles y áreas del Estado (Székely Pardo, 2010), estableciendo sistemas de “responsabilidad nominada” que empadronen a todos los beneficiarios potenciales y determinen conjuntos de protocolos explicitados y responsables identificables ante cada tipo de problema social complejo.

Las entrevistas a funcionarios y profesionales permitieron evaluar la pertinencia y la validez de cada una de esas propuestas, así como de otras dimensiones que fueron consideradas fundamentales por los propios expertos a la hora de evaluar la eficacia de las políticas sociales, tales como la institucionalización y la coordinación (Martínez Nogueira, 2010), o la política de recursos humanos. Resumiendo tales mociones, en la investigación se identificó una serie de dimensiones de análisis que permitieron agrupar indicadores de modelos organizativos y de prácticas regulares de implementación de políticas sociales:

- institucionalización, descentralización y coordinación entre distintos niveles estatales;
- diseño, planificación y evaluación;
- capacitación y coordinación de recursos entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado;
- sistemas de derivación y responsabilidad nominada;

- flexibilidad de las políticas sociales ante situaciones complejas;
- prácticas que distorsionan los objetivos de las políticas sociales (dimensión solamente referida a las prácticas de implementación y no a los modelos organizativos).

Síntesis de los resultados

La encuesta fue realizada a 150 funcionarios, técnicos y profesionales que intervienen en la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales en el Estado nacional, provincial o municipal, elegidos al azar mediante un muestreo por etapas. Un primer análisis de las variables descriptivas de la muestra (aunque se encuentran en un nivel exploratorio porque la muestra no fue diseñada para este fin) permite identificar algunas de las limitaciones vinculadas con el perfil de los recursos humanos empleados en las políticas sociales:

- las personas que tienen mayor antigüedad laboral en el ámbito de las políticas sociales son quienes han realizado en mayor medida actividades de formación o capacitación específica relacionada con las políticas sociales;
- quienes trabajan en políticas de salud o educación tienen en promedio mayor antigüedad laboral en el espacio de las políticas sociales, y son quienes afirman en mayor medida que en su ámbito de trabajo existe “alto nivel de capacitación específica en el tema”, en comparación con quienes trabajan en áreas de acción social o economía social;
- si bien no existe una tendencia visible que indique mayor o menor promedio de antigüedad laboral en políticas sociales según se asciende desde el municipio a otros niveles estatales, sí se percibe claramente que el trabajo en el ámbito “barrial” está realizado por profesionales de menor antigüedad laboral. Es decir que a medida que aumenta la experiencia laboral en el ámbito de las políticas sociales, los profesionales tienden a emplearse en políticas de salud o de educación y en áreas o programas de mayor extensión territorial, que les permite salir del ámbito barrial donde se enfrenta una mayor complejidad de las situaciones de pobreza.

Evolución de la pobreza

Una serie de cuatro preguntas de la encuesta buscó analizar la percepción de los entrevistados respecto de la evolución reciente de la pobreza en el ámbito geográfico donde ellos trabajan y su opinión acerca de la eficacia que el programa, área o servicio donde se desempeñan tuvo para disminuir la pobreza.

Las preguntas fueron operacionalizadas con categorías numéricas en escalas de 0 a 10, lo que permitió no solo establecer un orden de respuestas sino también someter al análisis estadístico (usando medias aritméticas, desviaciones estándar y coeficientes de correlación) segmentos muestrales más pequeños que si se ofreciera a los entrevistados responder según categorías de variables ordinales y no intervalares.

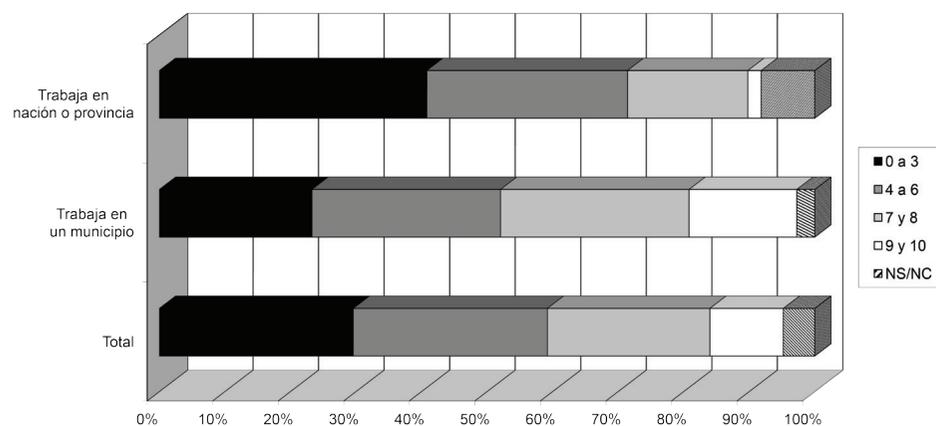
- La primera pregunta de esta serie se refiere a cómo evolucionó en los últimos cinco años la cantidad de hogares pobres según la visión de los encuestados. En tanto un 22% considera que hay más hogares pobres en el ámbito geográfico donde trabajan, un 37% estima que la cantidad de hogares pobres disminuyó en ese lapso.
- La siguiente pregunta, referida a la situación socioeconómica del

conjunto de los hogares y no solo a los pobres, muestra una visión ligeramente más positiva que la anterior. En tanto un 16% considera que esa situación empeoró en los últimos cinco años, un 37% opina que mejoró.

- La tercera pregunta consulta a los encuestados en qué medida consideran que el programa, área o servicio en el que trabajan tiene como objetivo explícito la superación de la pobreza. Mientras menos de un cuarto de los entrevistados sostienen que no está vinculado con ese objetivo, casi la mitad afirma que es su objetivo principal.
- La última pregunta de esta serie indaga sobre la percepción de los encuestados respecto de si el programa, área o servicio colaboró en los últimos años para disminuir la pobreza entre su población objetivo en el ámbito geográfico donde trabajan. Ahora el optimismo disminuye, pues casi un 30% considera que la pobreza empeoró o que el programa fue irrelevante para disminuir la pobreza, mientras el 36% sostiene que muchas personas dejaron de ser pobres gracias a la acción gubernamental.

Independientemente de si se trata o no de su objetivo, ¿en qué medida considera que ese programa, área o servicio colaboró en los últimos años para disminuir la pobreza entre su población objetivo en el ámbito geográfico donde usted trabaja?

(0 es que empeoró o fue irrelevante; 10 es que muchas personas dejaron de ser pobres)



Modelos organizativos vigentes

Las preguntas siguientes analizan cómo perciben y valoran los encuestados la vigencia de modelos organizativos en los programas, áreas o servicios donde trabajan. Nuevamente en estos casos se utilizaron escalas intervalares de 0 a 10. Los 30 indicadores fueron organizados según las dimensiones de análisis descritas *supra*.

La primera pregunta de esta serie refiere a la manera en que los encuestados perciben los modelos organizativos de las políticas sociales en las cuales trabajan:

La dimensión más destacada por los encuestados es la *flexibilidad ante situaciones complejas*. Cinco de los seis indicadores más valorados como “ciertos” son de esta dimensión:

- se dan *respuestas particularizadas* a situaciones específicas;
- se realiza un *seguimiento personalizado* de situaciones singulares;
- los técnicos y profesionales pueden tomar *decisiones en los casos especiales*;
- se registra en una *base de datos el seguimiento personalizado*.
- los funcionarios intermedios pueden *tomar decisiones* en los casos especiales.

La dimensión menos destacada por los encuestados es la del *diseño, planificación y evaluación*. Cuatro de los cinco indicadores más valorados como “falsos” son de esta dimensión:

- la política fue diseñada mediante una planificación concertada con actores no estatales;
- todos los organismos estatales que intervienen participaron en el diseño;
- las instituciones no estatales que intervienen participaron en el diseño;
- participan instituciones no estatales en las evaluaciones o en el control.

Otros dos indicadores de esta dimensión reciben bajos puntajes y tienden por tanto a ser considerados falsos, aunque no tanto como los señalados en la viñeta anterior:

- El presupuesto y los recursos se distribuyen territorialmente en forma visible y pública.
- Frecuentemente hay evaluaciones técnicas.

En esta dimensión sí resultan más valorados como ciertos dos indicadores, referidos a la interdisciplina del equipo de trabajo o del equipo que diseñó la política donde se desempeña laboralmente el encuestado.

La dimensión *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales recibe distintas valoraciones a la hora de evaluar la efectiva aplicación de diferentes modelos organizativos. El indicador más valorado de esta dimensión es el que plantea como cierto que la política social tiene continuidad en el tiempo: es el tercero de una lista de 30 indicadores.

Luego vienen, en los puestos 11.º, 13.º y 15.º, los siguientes indicadores de esta dimensión:

- están claramente delimitados los roles de cada nivel del Estado que interviene;
- está centralizada en el Estado nacional o provincial.
- los beneficiarios ya saben bien qué y cómo demandar.

Levemente más abajo figuran otros dos indicadores:

- es una política universal que da cobertura a toda la población;
- los derechos y la forma de garantizarlos están claramente establecidos en los procedimientos.

El último de los indicadores de esta dimensión –si se los ordena según su grado de aplicación– refiere a si todos los procedimientos están detallados por escrito.

Los indicadores de la dimensión de *capacitación y coordinación de recursos* entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado son los que mayor dispersión muestran en la consideración de los encuestados. En los puestos 9.º y 10.º están los indicadores:

- se realizan ateneos y planificaciones conjuntas de los equipos de trabajo;
- se combinan recursos humanos y equipamiento de distintas áreas de gobierno.

Otros dos indicadores de esta dimensión reciben puntajes intermedios:

- la prioridad no es sectorial sino integral entre las distintas áreas;
- los recursos humanos reciben capacitación frecuente y de calidad.

El indicador que plantea que los técnicos y profesionales reciben apoyo continuo de otras áreas tiene un bajo puntaje. Y el menos valorado de todo el listado también pertenece a esta dimensión: está planificado que los profesionales roten periódicamente entre los programas.

Por último, los indicadores referidos a la dimensión *sistemas de derivación y responsabilidad nominada* reciben también valoraciones disímiles respecto de una efectiva aplicación en las políticas sociales:

- el indicador que postula que existe una base de datos única o se cruzan las bases con otros programas recibe un alto puntaje y ocupa el octavo lugar;
- el que plantea que los beneficiarios son identificados y contactados en sus hogares recibe un puntaje intermedio.

Y son considerados en mayor medida falsos los otros dos indicadores de esta dimensión:

- cada persona u hogar está empadronado y tiene un responsable identificado;
- los beneficiarios asisten a una única oficina y de allí son derivados.

Analizando estos resultados en función del perfil profesional de los entrevistados, puede verificarse que la antigüedad laboral en el ámbito de las políticas sociales no guarda una relación directa con la valoración de los indicadores listados en esta pregunta: el orden de indicadores es muy similar según varía la antigüedad. Si existen mayores diferencias en los puntajes asignados a cada indicador según los entrevistados trabajen en un municipio o en otros niveles del Estado: quienes trabajan en el ámbito municipal asignan mayores puntajes a los indicadores de las dimensiones *flexibilidad ante situaciones complejas y capacitación y coordinación de recursos* entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado.

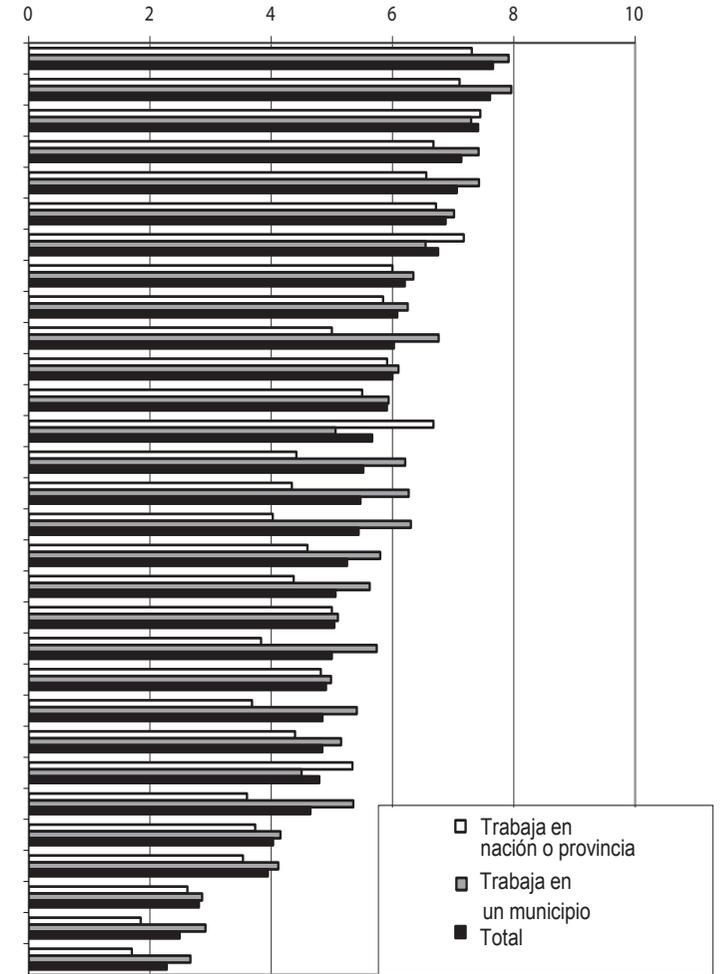
Los entrevistados que trabajan en el ámbito provincial o nacional tienden a asignar mayores puntajes a un listado breve de indicadores: la continuidad en el tiempo de la política, la interdisciplinariedad del equipo de trabajo y el hecho de que todos los procedimientos estén detallados previamente y por escrito. Sin embargo, pese a que este último indicador recibe elevado puntaje entre quienes trabajan en los niveles nacional o provincial, en esos mismos niveles se observa un bajo puntaje del indicador que establece que los beneficiarios saben bien qué y cómo demandar, lo cual estaría señalando la existencia de procedimientos que resultan claramente visibles para los profesionales pero no para la ciudadanía. Por su parte, esos entrevistados –que pertenecen a programas o servicios nacionales o provinciales– asignan comparativamente puntajes más bajos que quienes trabajan en municipios en algunos indicadores seleccionados. En particular, destaca el bajo puntaje que en el ámbito nacional o provincial se asigna a la asignación de prioridad integral entre las distintas áreas de gobierno por sobre las prioridades sectoriales, la distribución territorial del presupuesto y de los recursos en forma visible y pública, así como el indicador referido a la combinación de recursos humanos y equipamiento entre distintas áreas de gobierno.

Tomando escalas de 0 a 10, ¿cómo caracterizaría al programa, área o servicio en el que usted trabaja en cada uno de estos rubros?

Promedio de puntajes

(0 si la afirmación es completamente falsa; 10 si es completamente cierta)

- Se dan respuestas particularizadas a situaciones específicas
- Se realiza un seguimiento personalizado de situaciones singulares
- Es una política con continuidad en el tiempo
- Los técnicos y profesionales pueden tomar decisiones en los casos especiales
- Se registra en una base de datos el seguimiento personalizado
- Los funcionarios intermedios pueden tomar decisiones en los casos especiales
- El equipo de trabajo es interdisciplinario
- Existe una base de datos única o se cruzan las bases con otros programas
- Se realizan ateneos y planificaciones conjuntas de los equipos de trabajo
- Se combinan recursos humanos y equipamiento de distintas áreas de gobierno
- Están claramente delimitados los roles de cada nivel del Estado que interviene
- Su diseño fue realizado por un equipo interdisciplinario
- Está centralizada en el Estado Nacional o Provincial
- Los beneficiarios son identificados y contactados en sus hogares
- Los beneficiarios ya saben bien qué y cómo demandar
- La prioridad no es sectorial sino integral entre las distintas áreas
- Los recursos humanos reciben capacitación frecuente y de calidad
- Es una política universal que da cobertura a toda la población
- Los derechos y la forma de garantizarlos están claramente establecidos en los procedimientos
- El presupuesto y los recursos se distribuyen territorialmente en forma visible y pública
- Frecuentemente hay evaluaciones técnicas
- Cada persona u hogar está empadronado y tiene un responsable identificado
- Los técnicos y profesionales reciben apoyo continuo de otras áreas
- Todos los procedimientos están detallados por escrito
- Los beneficiarios asisten a una única oficina y de allí son derivados
- Fue diseñado mediante una planificación concertada con actores no estatales
- Todos los organismos estatales que intervienen participaron en el diseño
- Las instituciones no estatales que intervienen participaron en el diseño
- Participan instituciones no estatales en las evaluaciones o en el control
- Está planificado que los profesionales roten periódicamente entre los programas



La otra pregunta referida a los modelos organizativos releva la opinión de los encuestados acerca de la eficacia que tiene cada uno de los indicadores para superar la pobreza en la zona geográfica donde desempeña su trabajo. En principio, el orden de las medias de los puntajes asignados a este listado de indicadores es bastante similar al orden de características de las políticas sociales donde trabajan los encuestados, lo cual indicaría una elevada conformidad respecto de estas políticas. De todas formas, el promedio general de los puntajes de la eficacia supera en por lo menos dos puntos al de los puntajes que describen los programas, lo cual indicaría *a priori* una opinión generalizada acerca de la necesidad de profundizar las características que las políticas actualmente tienen para poder enfrentar las situaciones de pobreza persistente. Pero además, cuando el puntaje asignado a la eficacia estimada de un indicador es muy superior al puntaje que describe ese indicador como característico de las políticas sociales, presumiblemente se estaría ante el caso de una demanda de cambio en el modelo organizativo, siempre y cuando se asuma que la pobreza persistente es un objetivo de las políticas sociales.

El indicador que más puntaje obtuvo fue el que postula que si *el equipo de trabajo es interdisciplinario*, aumenta la eficacia de las políticas sociales para superar la pobreza. De todas formas, no conformaría un importante “reclamo de cambio”, ya que ese mismo indicador ocupaba el séptimo lugar como cualidad de las políticas sociales vigentes.

En general se observa una mayor demanda en los indicadores que conforman la dimensión *diseño, planificación y evaluación*: todos los indicadores de esta dimensión suben en la segunda escala, la que permite estimar la percepción de su eficacia para superar la pobreza, aunque, salvo el señalado en la viñeta anterior, no ocupan los primeros lugares en la escala de “eficacia”.

También se observa una tendencia a valorar muy positivamente la eficacia de la dimensión que contiene los indicadores de *flexibilidad de las políticas sociales ante situaciones complejas*, que es, en opinión de los encuestados, una cualidad efectiva de las políticas actualmente vigentes.

Los indicadores de la dimensión de *capacitación y coordinación de recursos* entre áreas de un mismo nivel del Estado ocupan asimismo posiciones más altas en comparación con la escala de funcionamiento real de las políticas, y destaca especialmente el indicador relacionado con la capacitación de los recursos humanos, que se ubica en el tercer lugar en la escala de eficacia para combatir la pobreza.

La dimensión referida a la *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales, si bien ocupa un lugar central en la bibliografía específica sobre políticas sociales, en la consideración de los encuestados se instala en los lugares inferiores si lo que se juzga es su eficacia para combatir la pobreza.

Por último, la dimensión que agrupa los indicadores referidos a los *sistemas de derivación y responsabilidad nominada* también recibe escasa atención por parte de los encuestados a la hora de juzgar su eficacia para combatir la pobreza, aunque aumenta su valoración entre los entrevistados con mayor antigüedad laboral.

Prácticas regulares de implementación de políticas sociales

Las tres preguntas siguientes analizan cómo perciben y valoran los encuestados las prácticas regulares de implementación de políticas sociales con relación a su eficacia para superar la pobreza persistente. Nuevamente en estos casos se utilizaron escalas intervalares de 0 a 10 para valorar 21 indicadores.

La primera pregunta de esta serie refiere a la manera en que los encuestados perciben la existencia de las prácticas listadas en indicadores en las políticas sociales en las cuales trabajan. En primer lugar, hay una ligera diferencia entre el promedio de puntajes asignados a la existencia de prácticas regulares de implementación y los puntajes de los indicadores de los modelos organizativos. Dado que la mayor parte de estas prácticas son negativas para la consecución de los objetivos de las políticas sociales, el menor promedio indicaría entonces que los encuestados entienden que son

poco frecuentes, o bien tienen razones para evitar informar su existencia ante los investigadores. Abundaría a favor de esta última interpretación los relativamente bajos promedios que obtuvieron los indicadores de la dimensión que engloba algunas de las *prácticas que distorsionan los objetivos* de las políticas sociales. Incluso el más bajo de los puntajes lo obtuvo el indicador que describe la exigencia a los beneficiarios de contraprestaciones no estipuladas en las normas, que ha insumido toneladas de papel para libros especializados y artículos periodísticos.

En forma *a priori* poco consistente con las preguntas anteriores, aquí la práctica más frecuente que perciben los encuestados es que las formalidades burocráticas dificultan la respuesta a contingencias frecuentes, pues, como ya se vio, la flexibilidad ante situaciones complejas es la dimensión con mayores puntajes en la descripción de los modelos organizativos vigentes. Además, también en la dimensión *diseño, planificación y evaluación* un indicador relacionado con el de la viñeta anterior recibe bajo puntaje: es el que establece que la práctica obliga a desconocer las reglas de los programas por inadecuadas. Una posible interpretación de la distancia en los puntajes entre estos dos últimos indicadores podría ser la siguiente; las formalidades burocráticas son un obstáculo frecuente para la práctica profesional en las políticas sociales, pero no por eso se desconocen con frecuencia las reglas de los programas: la redacción del indicador no permite diferenciar si lo que no suele ocurrir es si las reglas son incumplidas o si son inadecuadas. En esta misma dimensión sí destaca el otro indicador incluido en la encuesta: las prioridades se fijan en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo.

En cuanto a las prácticas que involucran la dimensión *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales, dos de los indicadores reciben altos puntajes:

- falta coordinación concreta entre distintos niveles del Estado;
- hay variaciones frecuentes en la disponibilidad de recursos.

Pero también pertenecen a esa dimensión dos de los indicadores con menores puntajes, lo cual indicaría que son episodios poco frecuentes:

- en algunos momentos críticos se interrumpe la actividad;

- se delegan funciones en instituciones no estatales sin requisitos mínimos de calidad.

Los indicadores de la dimensión *coordinación de recursos entre distintas áreas* de un mismo nivel del Estado ocupan el tercer lugar en las respuestas de los entrevistados. El indicador de esta dimensión que más puntaje obtuvo fue la falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal.

En cuanto a la caracterización de las prácticas regulares de implementación en función del perfil profesional o de los lugares de trabajo de los entrevistados, se observa que los entrevistados con menor antigüedad laboral –recuérdese que, de acuerdo con los datos de esta misma investigación, la baja antigüedad laboral está asociada al trabajo en barrios– otorgan mayores puntajes a las siguientes prácticas:

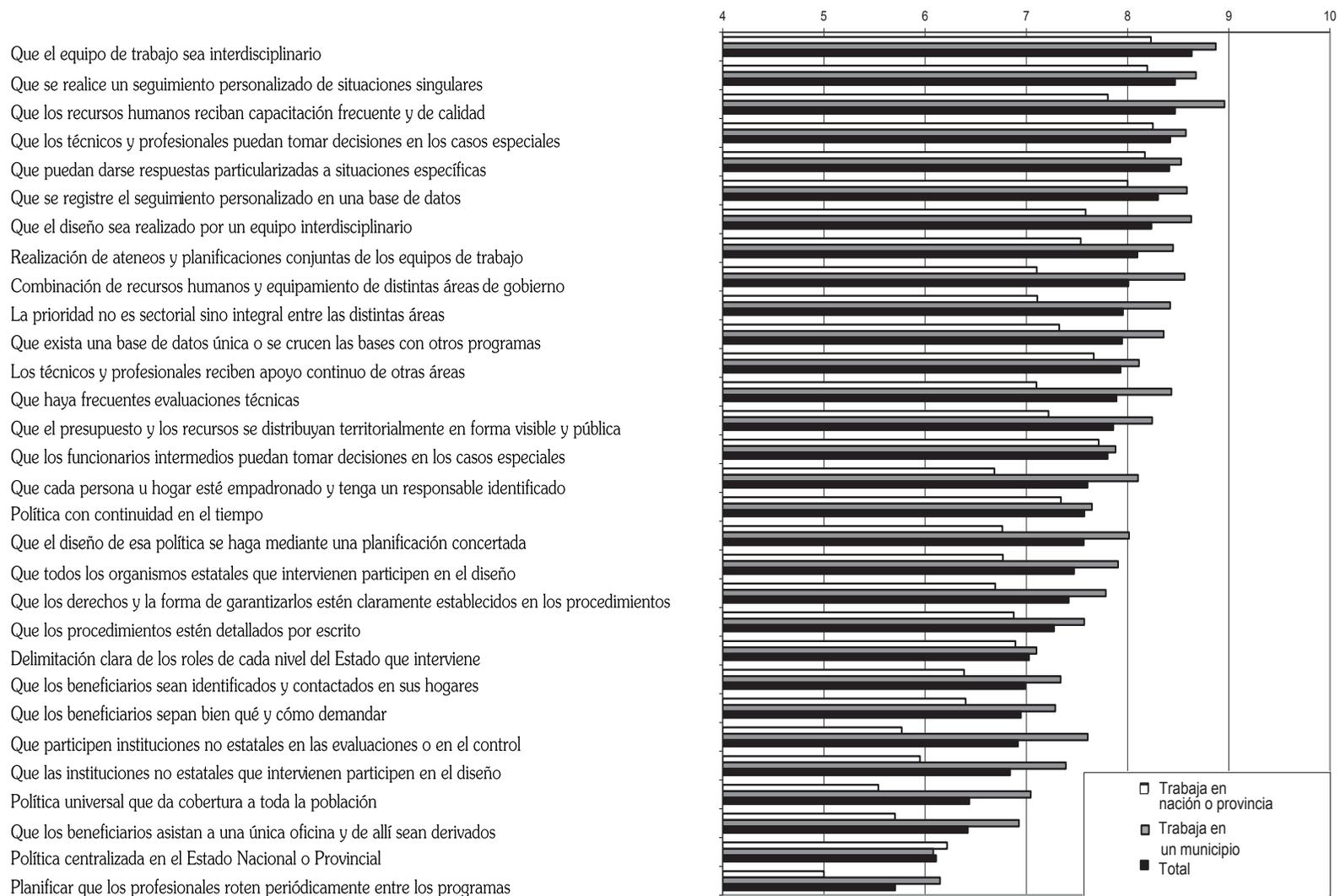
- en algunos momentos críticos se interrumpe la actividad;
- hay poca continuidad en los equipos de trabajo;
- se contrata personal no capacitado o no especializado;
- las prioridades se fijan en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo.

Hay pocas variaciones en la caracterización de prácticas regulares de implementación según los entrevistados trabajen en el ámbito municipal, provincial o nacional, aunque quienes trabajan en municipios asignan en promedio valores menores que los indicadores listados, lo que indicaría una menor frecuencia o una menor disposición para informar acerca de su existencia.

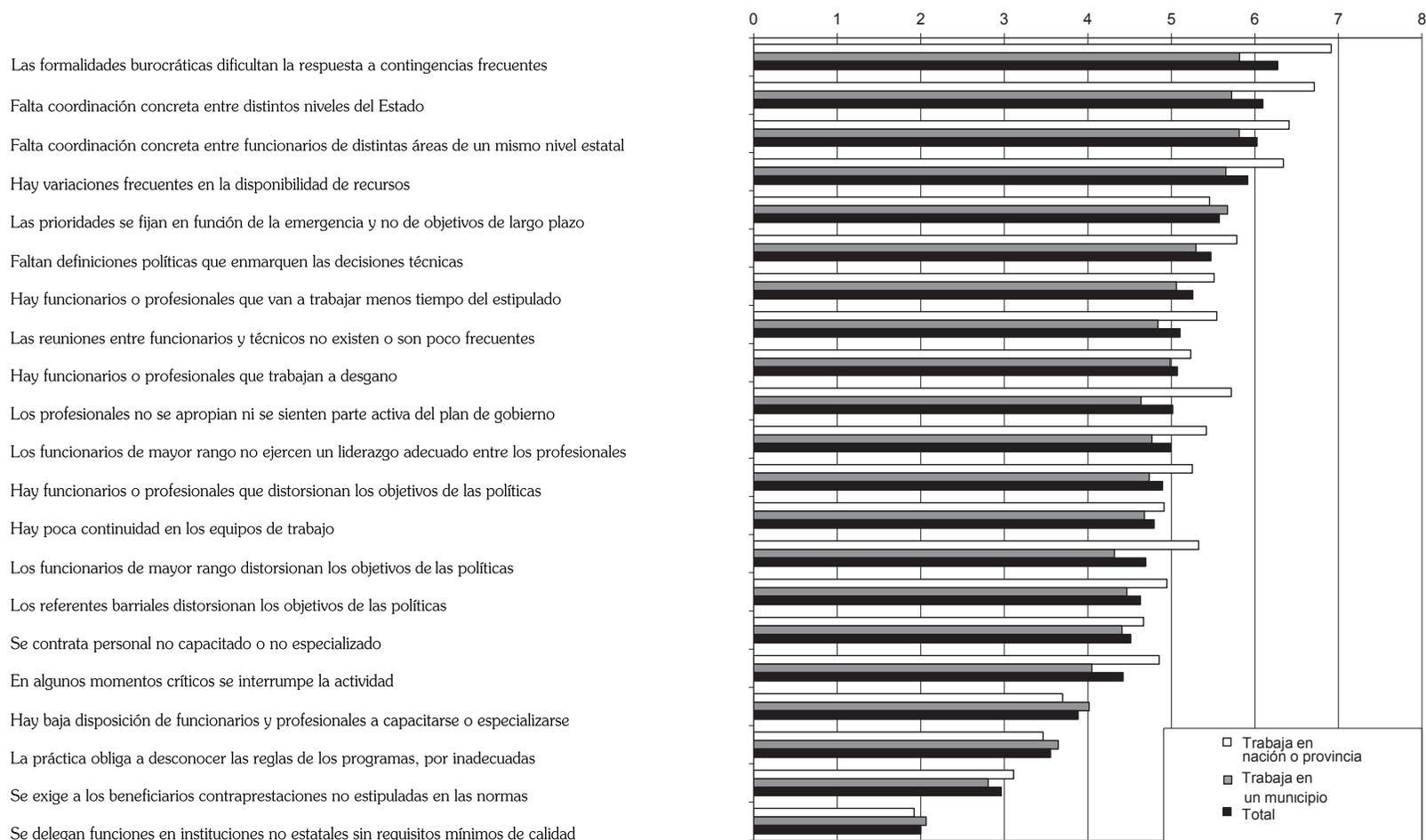
En cuanto al área de acción, los entrevistados que trabajan en acción social o economía social asignan mayores puntajes a la existencia de las siguientes prácticas, todos indicadores de la dimensión *capacitación y coordinación de recursos entre distintas áreas* de un mismo nivel del Estado:

- hay funcionarios o profesionales que van a trabajar menos tiempo del estipulado;
- hay funcionarios o profesionales que trabajan a desgano;
- hay poca continuidad en los equipos de trabajo.

¿Cómo evaluaría la eficacia de cada uno de esos rubros para superar la pobreza en su zona geográfica? Promedio de puntajes
(0 es muy poco eficaz; 10 es muy eficaz)



¿Cómo calificaría al programa o servicio en el que usted trabaja en cada una de estas prácticas? Promedio de puntajes
(0 si la afirmación es completamente falsa; 10 si es completamente cierta)



Por su parte, quienes trabajan en áreas de salud o educación asignan mayores puntajes a las siguientes prácticas, todas referidas al liderazgo de los niveles de decisión política:

- los funcionarios de mayor rango distorsionan los objetivos de las políticas;
- los funcionarios de mayor rango no ejercen un liderazgo adecuado entre los profesionales;
- faltan definiciones políticas que enmarquen las decisiones técnicas.

La segunda pregunta de este apartado toma los mismos indicadores de la pregunta anterior, pero en lugar de averiguar acerca de su existencia, consulta a los encuestados la manera en que evalúan la importancia de cada una de esas prácticas para explicar eventuales dificultades en la eficacia del programa, área o servicio para superar la pobreza en la zona geográfica en que trabajan. Es decir, si en la primera pregunta se les consultaba por la eventual existencia de estas prácticas, en la segunda se les pregunta por la gravedad que podrían tener para impedir resolver las situaciones de pobreza. En este caso, al tratarse de prácticas “negativas”, las diferencias de orden entre los mismos indicadores de esta pregunta y la anterior no indicarían una “demanda de cambio”, sino que más bien el orden asignado a cada indicador en esta pregunta significa en sí la prioridad que se le da a la necesidad de cambiar esa situación.

La *dimensión diseño, planificación y evaluación* contiene dos indicadores, uno ocupa el primero y el otro el último lugar. El que ocupa el primer lugar es el que las prioridades se fijen en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo. También ocupan los extremos los indicadores de las *prácticas que distorsionan los objetivos* de las políticas sociales: los indicadores con mayores puntajes son aquellos por los cuales funcionarios o profesionales distorsionan los objetivos de las políticas. Si bien en los hechos estos indicadores no parecen ser muy frecuentes por el bajo puntaje que obtuvieron en la pregunta anterior, los encuestados le asignan gran importancia a la hora de explicar la falta de eficacia de las políticas sociales para superar la pobreza.

En la *dimensión capacitación y coordinación* de recursos entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado también ocupa un lugar elevado la

falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal. En esta dimensión existen también otros indicadores que obtienen un puntaje intermedio, con muy escasa diferencia de puntaje entre unos y otros.

Por último, los indicadores de la dimensión *institucionalización, descentralización y coordinación* entre distintos niveles estatales también reciben puntajes muy disímiles en esta pregunta. El que obtiene mayor puntaje es el que postula la gravedad que tendría la falta de coordinación concreta entre distintos niveles del Estado.

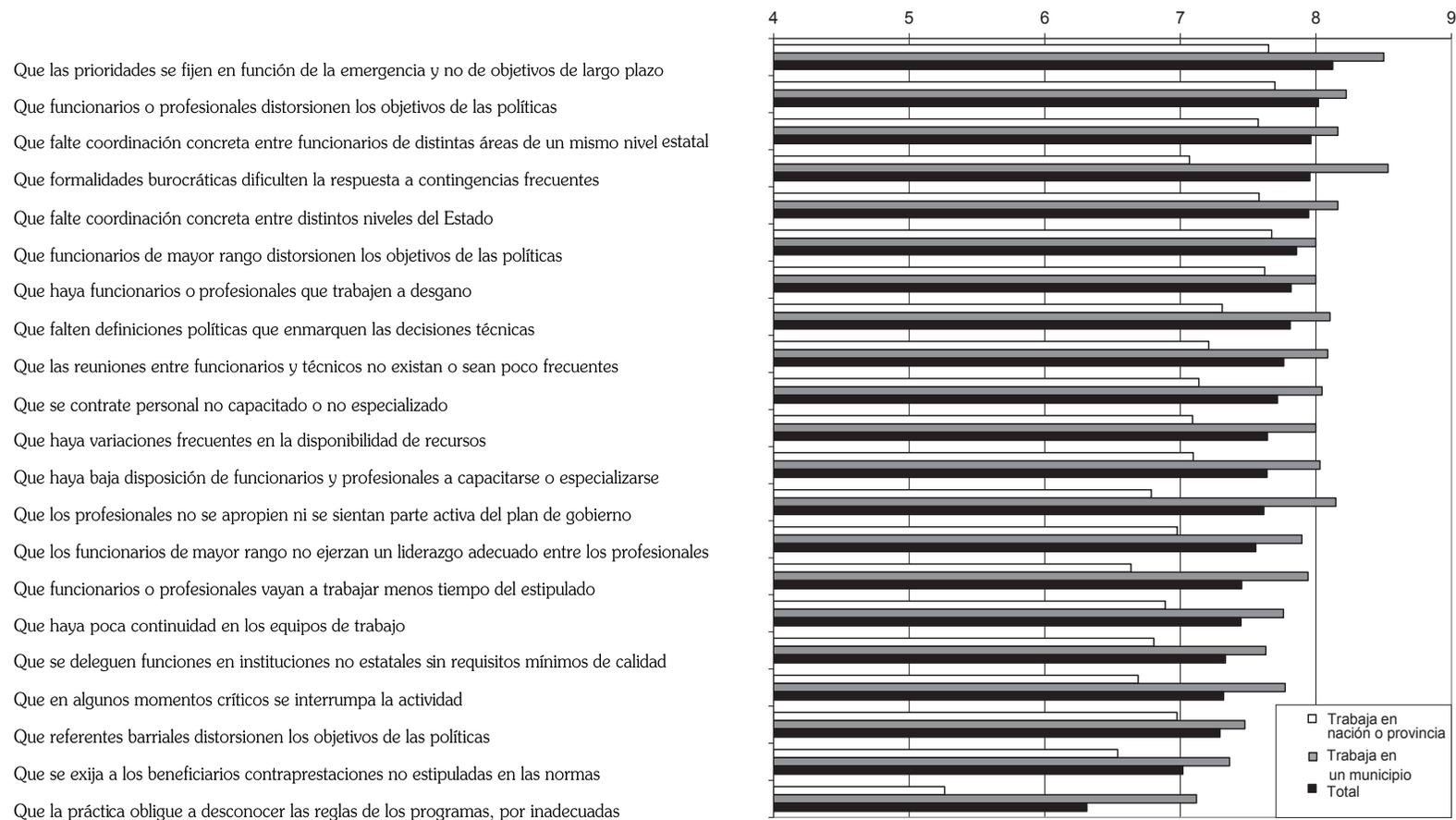
Las diferencias entre puntajes referidos a los indicadores de esta segunda pregunta según el perfil profesional o laboral de los entrevistados permiten inferir que los entrevistados con mayor experiencia laboral en el ámbito de las políticas sociales le asignan mayor importancia que el resto al que se deleguen funciones en instituciones no estatales sin requisitos mínimos de calidad. Por su parte, quienes tienen menor antigüedad –nuevamente, recuérdese que trabajan en mayor medida en los barrios– resaltan los siguientes indicadores:

- que la práctica obligue a desconocer las reglas de los programas, por inadecuadas;
- que referentes barriales distorsionen los objetivos de las políticas;
- que formalidades burocráticas dificulten la respuesta a contingencias frecuentes;
- que haya variaciones frecuentes en la disponibilidad de recursos.

A diferencia de la pregunta anterior, en la que los entrevistados que trabajan en municipios asignaban menores puntajes a la frecuencia de las prácticas regulares de implementación, en esta pregunta asignan en promedio puntajes muy superiores, lo que indica que asignan mayor importancia a las prácticas que quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. En particular, asignan mayores puntajes especialmente a los siguientes indicadores:

- que la práctica obligue a desconocer las reglas de los programas, por inadecuadas;

¿Cómo evaluaría la importancia de cada una de esas prácticas para explicar eventuales dificultades en la eficacia del programa, área o servicio en que usted trabaja para superar la pobreza en su zona geográfica? Promedio de puntajes
(0 es nada importante; 10 es muy importante)



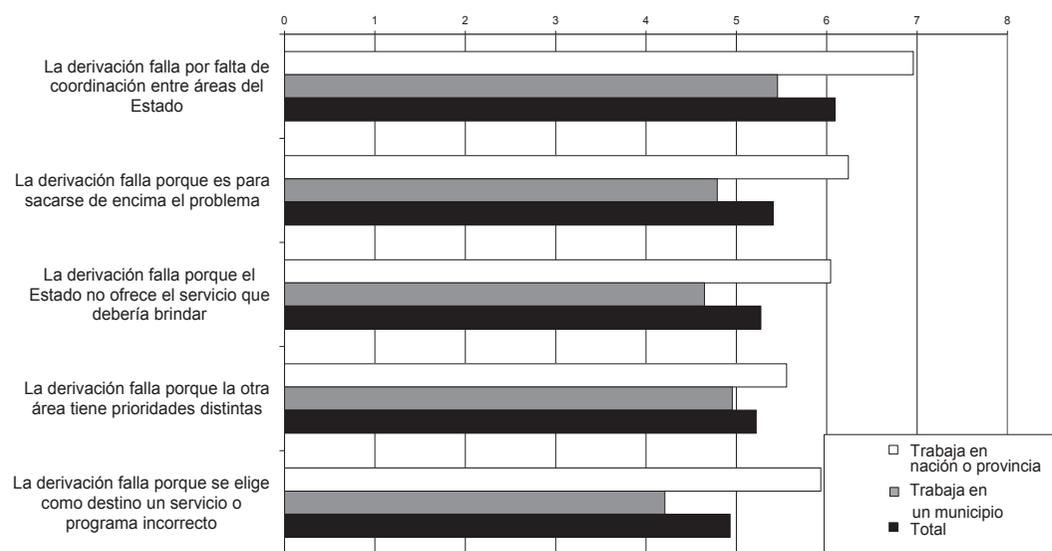
- que formalidades burocráticas dificulten la respuesta a contingencias frecuentes;
- que los profesionales no se apropien ni se sientan parte activa del plan de gobierno;
- que funcionarios o profesionales vayan a trabajar menos tiempo del estipulado.
- la derivación falla por falta de coordinación entre áreas del Estado;
- la derivación falla porque solo se quiere sacar de encima el problema;
- la derivación falla porque el Estado no ofrece el servicio que debería brindar;
- la derivación falla porque la otra área tiene prioridades distintas;
- la derivación falla porque se elige como destino un servicio o programa incorrecto.

La última pregunta de este apartado remite específicamente a un aspecto de las prácticas que resulta de especial interés, debido precisamente a la importancia que se le asigna a la flexibilidad de respuesta ante situaciones complejas. Se les preguntó a los encuestados con qué frecuencia consideran que ocurre que personas o familias con un problema específico son derivadas en forma fallida en cada una de las cinco situaciones listadas. Los promedios de puntajes asignados a cada indicador arrojaron el siguiente orden:

Si bien existe poca distancia entre los promedios consignados, si se comparan los puntajes asignados en esta pregunta con los de la primera pregunta de este apartado se confirma la importancia que tienen los sistemas de coordinación en el interior de un mismo nivel estatal.

Quienes trabajan en el ámbito municipal otorgan puntajes muy inferiores de la frecuencia de derivaciones fallidas que quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. Algo similar ocurre entre quienes trabajan en

¿Con qué frecuencia usted considera que ocurre que personas o familias con un problema específico son derivadas en forma fallida en cada una de las siguientes situaciones? Promedio de puntajes (0 es que nunca ocurre; 10 que ocurre muy frecuentemente)



áreas de acción social o economía social: otorgan menores puntajes a la frecuencia de fallos en las derivaciones, especialmente en lo que refiere a la falla debida a que “el Estado no ofrece el servicio que debería brindar”.

Descentralización de las políticas sociales

La siguiente pregunta del cuestionario estaba orientada a evaluar la opinión de los encuestados respecto de la municipalización de las políticas sociales. Esta pregunta también utilizó una escala numérica, al igual que las anteriores. El análisis de los resultados permitió establecer que solo el 1% de los entrevistados afirma que un mayor protagonismo de los municipios en el diseño de las políticas sociales podría ser perjudicial en términos de eficacia para resolver las situaciones de pobreza persistente, mientras que el 82% sostiene que el mayor protagonismo sería favorable para ese objetivo.

Los entrevistados con mayor antigüedad en el ámbito de las políticas sociales y quienes lo hacen en áreas de salud o educación asignan mayor importancia a la eficacia de la descentralización para resolver las situaciones de pobreza persistente. También lo hacen quienes trabajan en el ámbito municipal, aunque es importante destacar que la valoración de la eficacia de la descentralización también es elevada entre quienes trabajan en el nivel nacional o provincial.

Rasgos específicos de la persistencia de la pobreza

La última de las preguntas precodificadas consultó a los funcionarios, técnicos y profesionales encuestados en qué situaciones perciben que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres.

Las frecuencias con que fueron mencionadas las distintas opciones indican claramente un predominio de situaciones que no están asociadas a grandes inversiones de largo plazo, ya que las cuatro opciones que mayores porcentajes obtuvieron fueron:

- adicciones;
- personas sin redes de apoyo;
- salud mental;
- vínculos familiares conflictivos.

Si bien estos cuatro primeros problemas no son exclusivos para una política “flexible”, queda claro que su resolución exige una reformulación de la orfandad presupuestaria de las políticas sociales municipales que requieren profesionales calificados y que mantengan estrategias de intervención de mediano plazo, pues todas ellas requieren conformar un lazo de confianza entre los profesionales que intervienen y los destinatarios. Recién a partir del quinto lugar aparecen problemas que exigen grandes inversiones de largo plazo:

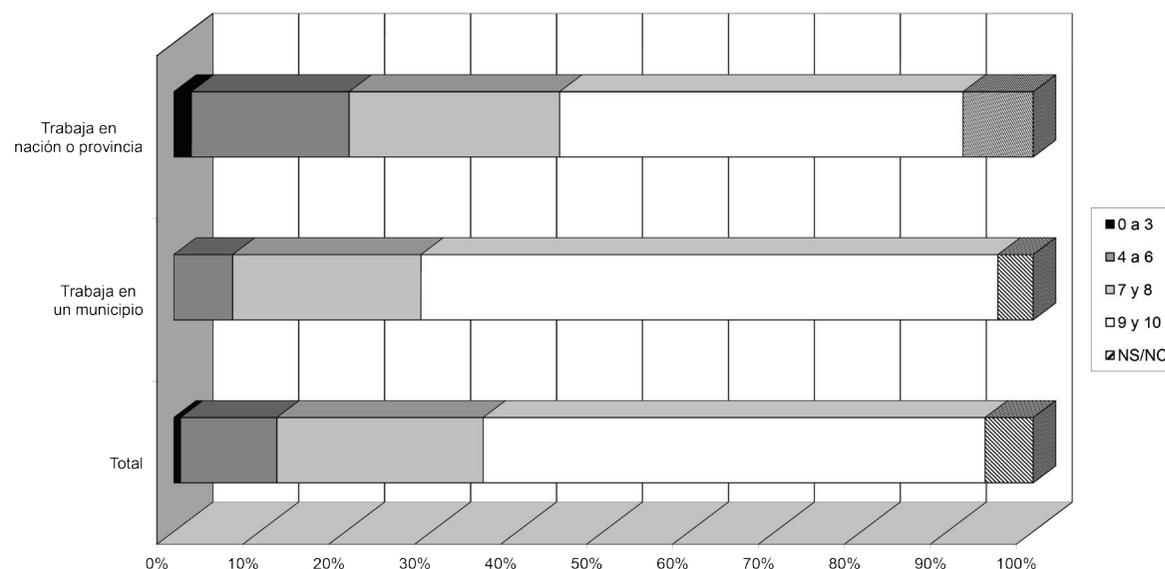
- viviendas muy precarias;
- baja calificación laboral;
- bajo nivel educativo.

Un tercer grupo de problemas está asociado a la necesidad de reformular las políticas que consagran derechos ciudadanos:

- conflicto con la ley penal;
- personas sin documentos;
- dificultades para reclamar por derechos;

Existen fuertes diferencias en la valoración de inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres, según el perfil profesional o laboral de los entrevistados. Quienes tienen mayor antigüedad laboral en políticas sociales asignan mayor importancia a las adicciones y las “diferencias culturales”, mientras que quienes trabajan en el ámbito de las políticas sociales hace menos de cinco años les otorgan mayor importancia a los problemas de salud mental y a la precariedad de las viviendas. Por su parte, quienes trabajan en programas o servicios municipales otorgan mayor relevancia a los problemas vinculados con la

¿En qué medida considera que un mayor protagonismo de los municipios en el diseño de las políticas sociales podría ayudar a que aumente su eficacia para resolver las situaciones de pobreza persistente?
(0 es que sería perjudicial; 10 que sería muy favorable)



salud mental y las adicciones que quienes trabajan en el nivel nacional o provincial. Por último, quienes trabajan en áreas de acción social o economía social asignan mayor importancia a la existencia de personas sin documentos y de hogares con jefa mujer, mientras que quienes lo hacen en el ámbito de la salud o la educación resaltan en mayor medida las cuestiones referidas a la salud mental y las diferencias culturales.

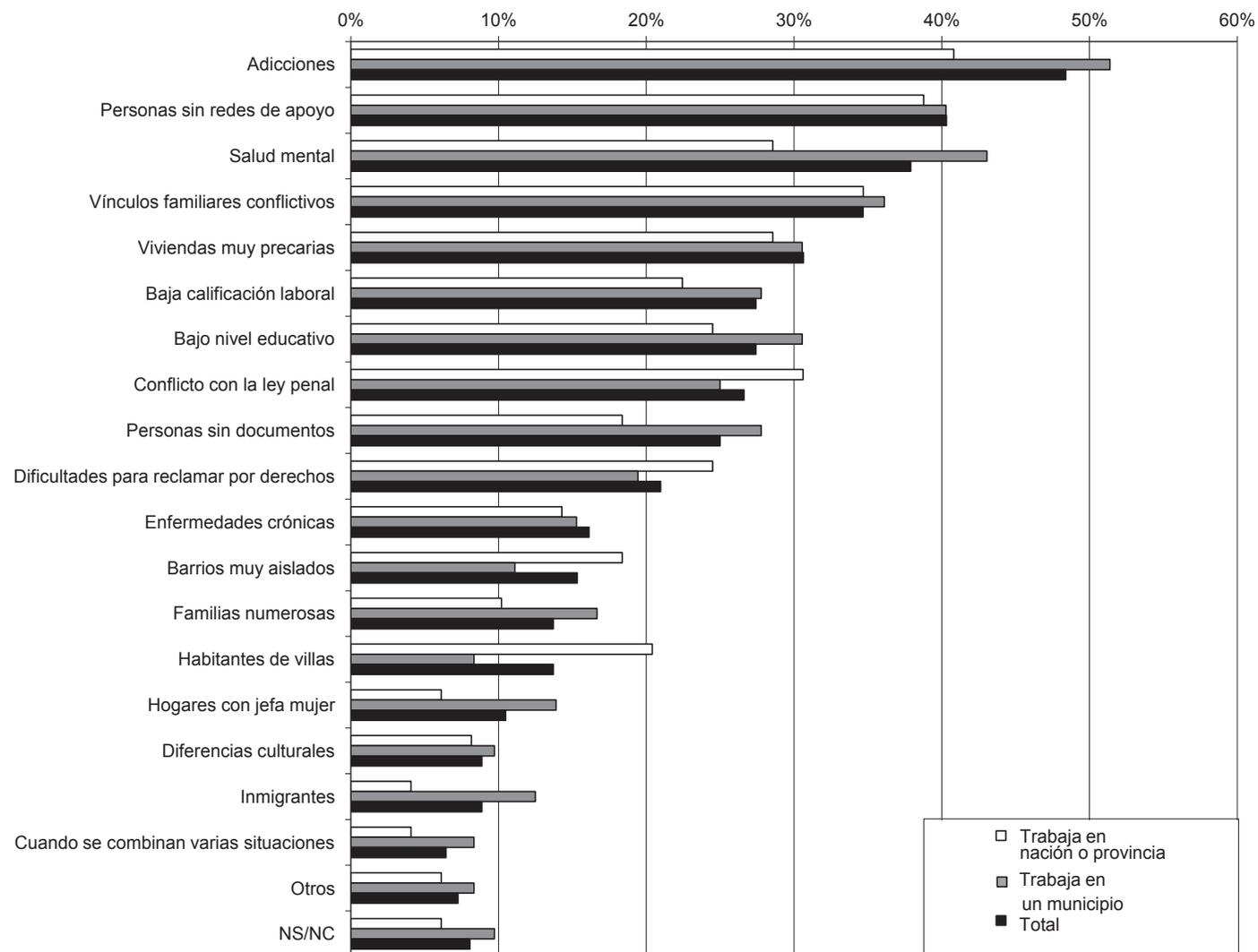
Desafíos para el análisis

La reformulación de las políticas sociales en la última década tuvo un sentido general tendiente a una universalización que sirvió en buena medida para resolver situaciones de pobreza en millones de hogares, conforme lo demuestran los índices de pobreza menos favorables. Sin embargo, con todo lo positivo que esto implica para el conjunto, fue

necesaria una readecuación de las políticas sociales para poder dar respuesta a las situaciones de aquellos hogares que no pudieron beneficiarse de las reformas para poder salir de la pobreza. El proyecto de investigación cuyos primeros resultados aquí se presentan da cuenta de la percepción que tienen acerca de la eficacia de esa readecuación los profesionales y funcionarios que trabajan cotidianamente en la implementación de políticas sociales. A la vez, estos datos pueden contrastarse con la visión de los especialistas y la bibliografía académica sobre las políticas sociales, y también sirven para revisar la validez de algunos de los discursos con mayor difusión en los medios masivos de comunicación. Este análisis procura entonces valorar la pertinencia de impulsar algunas reformas en las políticas sociales para superar la pobreza persistente.

El proyecto de investigación se centró en dos de los aspectos centrales referidos a posibles estrategias de reforma de las políticas sociales: los modelos organizativos vigentes y las prácticas regulares de implemen-

¿En qué situaciones percibe que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres?



tación. Quedaron por tanto fuera del análisis otras dos cuestiones que podrían resultar indudablemente pertinentes a la hora de evaluar la eficacia de las políticas públicas para resolver las situaciones de pobreza persistente: 1) los objetivos que tales políticas asumen explícitamente y los métodos concretos que implementan para alcanzarlos; 2) los recursos presupuestarios y humanos que se asignan para cumplir tales objetivos, ambos indudablemente relacionados con el nivel de cobertura y los criterios de selección de beneficiarios. Este recorte no responde a una consideración acerca de la relevancia de cada ámbito de discusión, sino que procura producir conocimientos acerca de algunas referencias que no están siendo suficientemente priorizadas en algunos de los debates más difundidos sobre las formas de superar la pobreza.

La pobreza persistente no es solo falta de dinero. En la planificación de políticas sociales se debe tener en cuenta la diversidad, la identidad, la territorialidad y las desigualdades que devienen en desintegración social. A la vez, se requiere tomar en cuenta las formas singulares de construcción de vínculos sociales que se reproducen de generación en generación, donde hay una particular mirada hacia el otro en el interior de las familias, en los barrios y en la sociedad en su conjunto. Esos vínculos y esas miradas no pueden ser consideradas eficazmente mediante contactos esporádicos con profesionales muchas veces principiantes, con inserciones laborales inestables y mal remuneradas.

Los funcionarios, técnicos y profesionales encuestados identifican situaciones en las que existen inconvenientes especiales que impiden mejorar la condición de las personas pobres. Las frecuencias con que fueron mencionadas las distintas opciones indican claramente una predominancia de situaciones que no están asociadas con grandes inversiones de largo plazo, ya que las cuatro opciones que mayores porcentajes obtuvieron fueron adicciones, personas sin redes de apoyo, salud mental y vínculos familiares conflictivos. Si bien estos cuatro primeros problemas no son exclusivos de una política “flexible”, queda claro que su resolución exige una reformulación de la orfandad presupuestaria de las políticas sociales municipales, y en particular la asignación presupuestaria preferencial a profesionales que trabajan en los barrios con problemas sociales complejos que necesitan profesionales calificados y que mantengan estrategias de intervención de mediano y largo plazo, pues

todas ellas requieren conformar un lazo de confianza entre los profesionales que intervienen y los destinatarios. Lo que es necesario revertir la situación de las poblaciones más relegadas y con problemas sociales más complejos, que son las que tienen mayores dificultades de acceso, o tienen acceso a las profesiones con menor capacitación y peor remuneración, o reciben respuestas de instituciones públicas débiles y degradadas.

Algunos de los especialistas consultados identifican la necesidad de diferenciar rigurosamente entre una política social integral y una multiplicidad de programas sociales con lógica asistencial.

Se han identificado cuatro núcleos de propuestas de reforma de políticas sociales para aumentar su eficacia ante la pobreza persistente: a) la descentralización de la formulación y la ejecución de las políticas sociales hacia los municipios, preservando mecanismos de nivel nacional y provincial que garanticen la equidad regional y la ciudadanía a partir de un conjunto explícito de derechos y obligaciones; b) la flexibilidad de las intervenciones, de manera tal de complementar la universalidad del acceso a ciertas prestaciones con la posibilidad de enfrentar situaciones específicas con herramientas eficaces y continuas; c) la protección integral, que supone un funcionamiento continuo en un conjunto claramente delimitado de situaciones que ameritan las intervenciones, sin baches ni derivaciones fallidas en las áreas, servicios y programas involucrados; d) la definición explícita de funciones delimitadas según niveles y áreas del Estado, estableciendo sistemas de “responsabilidad nominada” que empadronen a todos los beneficiarios potenciales y establezcan conjuntos de protocolos explicitados y responsables identificables ante cada tipo de problema social complejo.

La primera de las propuestas, la *descentralización del diseño de las políticas sociales* en los municipios, tiene indudable respaldo en la valoración de los funcionarios y profesionales entrevistados, incluso entre quienes no trabajan en el ámbito municipal, sino en áreas, programas o servicios del Estado nacional o provincial.

La *flexibilidad de las intervenciones*, que estaría asociada a una estrategia de descentralización, concita un indudable respaldo entre los entrevistados, especialmente porque consideran que resultan eficaces

para superar la pobreza el seguimiento personalizado de situaciones singulares, la posibilidad de tomar decisiones de técnicos y profesionales en algunos casos especiales y dar respuestas particularizadas ante situaciones específicas. A la vez, los entrevistados agregan que si bien a veces hay flexibilidad para decidir e intervenir sobre situaciones complejas, luego hay dificultades institucionales que interfieren en la posibilidad de realizar intervenciones profesionales precisas y a tiempo.

Además, se resalta la importancia de un seguimiento personalizado de las intervenciones en bases de datos, que no siempre existen o a veces no están razonablemente diseñadas para facilitar ese seguimiento. Si bien esto último no necesariamente indica flexibilidad, sí constituye un insumo indispensable para racionalizar intervenciones flexibles. A la vez, entre las prácticas regulares de implementación de políticas sociales, una de las más resaltadas es el hecho de que a veces las formalidades burocráticas dificultan la respuesta a contingencias frecuentes.

La propuesta de *protección integral* es otro de los desafíos de indudable relevancia para las políticas sociales: si bien los problemas de derivaciones fallidas no fueron considerados demasiado frecuentes por parte de los entrevistados, sí se resaltaron especialmente aspectos organizacionales de las políticas sociales que tienen incidencia en la posibilidad de superar la pobreza, entre otros, la continuidad en el tiempo de las políticas implementadas y la interdisciplinariedad de los equipos de trabajo y de los que diseñan las políticas.

Por último, la propuesta de *protocolizar y nominalizar las responsabilidades de cada nivel del Estado* es uno de los aspectos que más espacio ocupa en la bibliografía especializada. Sin embargo, si bien no parece despertar especial interés en los entrevistados como vía de solución, sí resulta relevante si se analizan sus opiniones acerca de la importancia de algunas prácticas regulares de implementación para explicar dificultades en la eficacia para superar la pobreza de los programas, áreas o servicios en los que trabajan los propios entrevistados; entre otros, que las prioridades se fijen en función de la emergencia y no de objetivos de largo plazo, la falta de coordinación concreta entre funcionarios de distintas áreas de un mismo nivel estatal y entre distintos niveles del Estado.

Los propios funcionarios y profesionales entrevistados destacaron la relevancia de otros indicadores de modelos organizativos a la hora de juzgar su eficacia para superar la pobreza persistente: la capacitación y coordinación de recursos (especialmente de recursos humanos) entre distintas áreas de un mismo nivel del Estado es una dimensión cuyos indicadores resultaron especialmente resaltados por los entrevistados, así como la realización de controles y evaluaciones técnicas, la participación de organizaciones comunitarias y que el presupuesto y los recursos se distribuyan territorialmente en forma visible y pública.

Entre las prácticas regulares de implementación también resultan subrayadas aquellas que distorsionan los objetivos de las políticas sociales, especialmente cuando son funcionarios quienes llevan adelante esas desviaciones.

Otro aspecto que merece destacarse en la interpretación de los resultados es la pertinencia de las prácticas regulares de implementación a la hora de desvirtuar los méritos de la aplicación de modelos organizativos considerados eficaces: la distorsión de los objetivos, la fijación de prioridades en la permanente emergencia, la falta de coordinación dentro del propio Estado, las rigideces burocráticas, la relativamente baja calificación o disposición de los profesionales, etcétera, pueden dar por tierra con las mejores intenciones. En ese sentido, la indudable necesidad de asignar mayor presupuesto público para poder dar respuestas profesionales flexibles que sirvan para superar las situaciones de pobreza persistente, debe ir acompañada no solo de una reformulación de los modelos organizativos sino también de las herramientas que permitan morigerar esas prácticas reformulando las normas, readecuando los incentivos, reorganizando las instituciones públicas y los sistemas de intervención para que puedan reflejar una imagen de coherencia y sistematicidad, creando y fortaleciendo espacios de concertación que permitan impulsar y sublimar valores que orienten la acción de los agentes estatales e impulsando cambios en las correlaciones de fuerza entre los distintos actores estatales o de la sociedad civil, favoreciendo la emergencia de nuevos actores, reforzando los recursos de algunos de ellos y vulnerando la capacidad de resistir los cambios o recortando las atribuciones que otorgan un poder excesivamente discrecional a otros actores.

Existen otros aspectos que fueron resaltados por los entrevistados por fuera de las categorías y propuestas mencionadas: por ejemplo, se advierte que algunas políticas sociales presentan dificultades para traccionar y modificar situaciones de profundas desigualdades sociales, porque hay equipos de trabajo reducidos en personal, por cobertura insuficiente para padecimientos crónicos, por falta de regularidad en la provisión de recursos o por dificultades de acceso de poblaciones relegadas, aisladas, con dificultades para llegar “al centro”.

Durante la ejecución de este proyecto se percibió largamente la necesidad de asignar mayores recursos a la producción de conocimientos acerca de la eficacia de las instituciones estatales para abordar la pobreza persistente, y en particular en un área de relativa vacancia en Trabajo Social referido al diseño y ejecución de estrategias de intervención profesional que permitan un abordaje integral y eficaz de la pobreza.

Bibliografía

Agosto Riera, Gabriela (2014): “Redes de Protección Social las nuevas lógicas de gestión de un Estado que busca ser inclusivo”. En *Revista de Políticas Sociales*, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 0.

Arias, Ana Josefina (2012): *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio.

Cabrero Mendoza, Enrique (2007): *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. México, CIDE.

Carballeda, Alfredo Juan Manuel (2013): *La intervención en lo social como proceso. Una aproximación metodológica*. Buenos Aires, Espacio.

Castronovo, Raquel (2013): “Algunos interrogantes sobre las políticas sociales en el marco de los cambios de paradigmas en el campo de las políticas públicas”. En Raquel Castronovo, coordinadora: *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. Buenos Aires, Eudeba.

Catenazzi, Andrea y Magdalena Chiara (2009): “La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización”. En Magdalena Chiara y María Mercedes Di Virgilio, organizadoras: *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo.

Clemente, Adriana (2012): “Pobreza persistente. Una problemática poco explorada”. En *Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales*. Buenos Aires, Eudeba.

— (2014): “Sobre la pobreza persistente, su caracterización y abordaje”. En *Revista de Políticas Sociales*, Moreno, Universidad Nacional de Moreno, número 0.

Cunill Grau, Nuria (2005): “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre.

Echebarria Ariznabarreta, Koldo (2001): “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”. En *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre de 2001.

Faria, Vilmar E. (2002): “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”. En *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, número 77.

Feijó, María del Carmen (2001): *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Feres, Juan Carlos y Pablo Villatoro (2012): *La viabilidad de erradicar la pobreza: Un examen conceptual y metodológico*. Santiago de Chile, CEPAL.

Fernández Gatica, Ignacia y Claudia Serrano (2005): “Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza”. En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, 18 al 21 de octubre de 2005.

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

Galiani, Sebastián (2006): *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Santiago de Chile, CEPAL.

Gómez, Ana (2013): “¿Nuevos problemas o respuestas viejas?”. En M. Cecilia Testa, compiladora: *Trabajo Social y territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones*. Buenos Aires, Espacio.

Hintze, Jorge (2009): “Modelos organizativos para la gestión social y sus lógicas”. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Obra citada.

Hintze, Susana (2006): *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio.

Jaramillo Pérez, Iván (2004): “La nueva descentralización y su impacto en las relaciones intergubernamentales”. En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 al 5 de noviembre de 2004.

Jordana, Jacint (2001): *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Washington, Estados Unidos, BID.

— (2004): “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”. En Ricard Goma y Jacint Jordana, editores: *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona, CIDOB.

Martínez Nogueira, Roberto (2007): “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. En Juan Carlos Cortázar Velarde, editor: *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, Estados Unidos, BID.

— (2010): “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado.

Repetto, Fabián (2009): “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”. En *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Obra citada.

— (2014): “Políticas sociales: una mirada político-institucional a sus reformas, desafíos e impactos”. En Carlos H. Acuña, compilador: *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Roffler, Erika (2010): “Gasto público y política alimentaria”. En Adriana Clemente, coordinadora: *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires, Espacio.

Székely Pardo, Miguel (2010): “Midiendo el nivel de institucionalidad de la política social en América Latina”. En Rolando Franco y Miguel Székely Pardo, coordinadores: *Institucionalidad social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.

Corresponsabilidad y articulación: caminando hacia un nuevo paradigma

Discursos y prácticas de profesionales del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en un municipio del conurbano bonaerense

Del Patronato al Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos

Juan José Canavessi
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
jcanavessi@yahoo.com.ar

*María Gabriela
Innamoratto*
DNPC, Ministerio de
Justicia
magain19@yahoo.com.ar

Rodolfo Alberto Núñez
Universidad Nacional
de Lanús
rodonun@yahoo.com.ar

El presente trabajo analiza el principio de corresponsabilidad y la articulación institucional y comunitaria en algunas de las prácticas que se realizan en los dispositivos del Sistema de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SPPDN) correspondientes a un municipio del conurbano bonaerense. En particular se hace foco en algunas de las variables indagadas en una investigación con asiento en la Universidad Nacional de Lanús, cuyo objetivo general consistió en describir y analizar la correspondencia entre el discurso, los dispositivos y las prácticas de los agentes con relación al abordaje de problemáticas complejas que demandan su intervención.¹ En este sentido, se procuró analizar desde qué paradigmas se piensa y desarrolla el abordaje de algunas de las problemáticas que afectan a niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad social, en particular: el involucramiento en prácticas de delito o violencia, el consumo problemático de sustancias psicoactivas, la exclusión del sistema escolar, las dificultades para la inserción al mundo del trabajo, el aislamiento relacional.

En los últimos veinte años, en un contexto de desintegración socioeconómica, vulnerabilización y exclusión social que ha impactado duramente en una amplia franja de la población, en particular en niños, adolescentes y jóvenes, se ha desarrollado un debate social, académico y parlamentario acerca del modelo de abordaje a las problemáticas de la niñez establecido a principios del siglo xx por la Ley de Patronato de Menores 10.903, y a principios de la década de los 80, con el Decreto Ley 10.067 que instauraba en la provincia de Buenos Aires el Régimen del Patronato de Menores. El debate derivó en la sanción de las leyes de Protección Integral de la Niñez 26.061 a nivel nacional y 13.298 de la provincia de Buenos Aires. Posteriormente, en esta provincia se sancionó la ley 13.634 que regula los procesos judiciales familiares y penales de los niños, estableciendo los nuevos fueros de familia y penal juvenil. La Ley 10.903, llamada Ley de Patronato –por sus objetivos fundamentales– o Ley Agote –por su inspirador y creador–, a cepciones con las que se ha conocido a la gran amalgama disciplinaria de la minoridad en Argentina, fue implementada en el año 1919. La misma rigió las prácticas y los discursos jurídicos en torno a la niñez “minorizada” e infractora a la ley. Bajo el paraguas normalizador, la tutela y la discrecionalidad judicial contuvieron a la niñez que provocaba desorden con los mismos dispositivos que se aplicaban a los niños desprotegidos. Las nuevas leyes se aplican sobre el entramado institucional de la antigua

1. Proyecto “Del paradigma de la situación irregular al de la protección integral: supuestos, dispositivos y prácticas en tensión en el trabajo con adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad socio-penal”. Director: Mag. Rodolfo Núñez; codirector: Mag. Silvana Garello; equipo de investigación: Canavessi Juan José, García de Ghigliano Silvia, Innamoratto María Gabriela, Lahr Mercedes, Makrucz Gustavo, Padrón Gabriela, Sánchez Nadia, Schulteis Hugo y Vallejos Cristina. Código del proyecto: 33B101. Años 2012-2013. <http://www.unla.edu.ar/index.php/depto-salud-comunitaria>



ley, lo que genera las dudas y cuestionamientos acerca de su desarrollo y del arraigo particularmente discursivo de la Convención sobre los Derechos del Niño en el país, que no se manifiesta de igual modo en las prácticas concretas. La noción de protección integral de derechos sustenta, en principio, la no intervención indebida del aparato judicial, ya que es el Estado –en calidad de garante universal de los derechos de la infancia– el que debe dar respuesta desde la política social postulada. La construcción de una respuesta que proteja derechos y que no actúe protegiendo personas como lo establecía la Ley de Patronato, implica necesariamente un replanteamiento de la intervención y de los recursos que esa intervención conlleva. No obstante, tal replanteamiento aún se vislumbra difuso, en especial en lo atinente a los jóvenes en situación de vulnerabilidad social y penal (García de Ghiglini y Garelo, 2014). En tal sentido, la investigación procuró hacer foco en el plano local para estudiar la posible pervivencia de creencias, ideas, mecanismos y circuitos cuya inercia sigue sosteniendo e impulsando prácticas institucionales que no responden a los postulados expresados en las nuevas leyes que regulan el abordaje de las problemáticas de la niñez.

Modelos de organización e intervención entre lo nuevo y lo viejo

Para la indagación y descripción de continuidades y rupturas entre el viejo y el nuevo paradigma se pondrá el foco tanto en la corresponsabilidad como en las articulaciones institucionales y comunitarias a partir del análisis de discursos y prácticas por parte de agentes del sistema. Así, las variables de articulación y corresponsabilidad se presentaron muy productivas en la investigación, dado que permiten abordar el objeto de estudio, observar si existen tensiones paradigmáticas y describirlas. Trabajar articuladamente y de forma corresponsable favorece que las prácticas se integren en un nuevo modelo de organización e intervención que rompe con las jerarquías absolutas, de modo que el poder circule entre ciertas tareas, posiciones y ámbitos que posibilitan configuraciones vinculares móviles, constituyendo así prácticas heterárquicas (Najmanovich, 1995) de acuerdo con las necesidades que presentan en cada ocasión las situaciones de vulneración de derechos.

En una organización formal (red formal de vínculos) ordenada de manera jerárquica, es posible reconocer también un sistema de circulación del poder instituyente que abra posibilidades de reflexión-acción que el organigrama no contempla. Esto es, coordinar tanto en el pensamiento como en la intervención la idea de que aun perteneciendo a organizaciones altamente jerarquizadas se admitan intervenciones *ad hoc*. En este sentido, la noción de posición desarrollada en Núñez (2008) constituye una categoría operativa que supera los alcances de intervenciones sociales desde los roles institucionalizados, asumiendo los atributos de flexibilidad, desdibujamiento de fronteras o límites, temporalidad dinámica y acción con relación a la mejor posición ocupada en la red de relaciones. Desde esta perspectiva es posible superar los límites que impone una organización piramidal con roles inamovibles y atribuciones de poder estrictas, para promover la distribución y la circulación del poder de acuerdo a necesidades y situaciones coyunturales que respondan a la estrategia consensuada. Así, la acción de los participantes dará sentidos autónomos a las herramientas y dispositivos que se aporten, y se promoverá y facilitará la organización en red. En este proceso que va de la autogestión a la co-gestión (Dabas, 1998), el protagonismo de los actores da lugar a la construcción creciente del ejercicio de una ciudadanía responsable. De esta manera y en constante intercambio asimétrico es posible superar jerarquías rígidas, permitiendo el desarrollo de formas heterárquicas que en constante autoevaluación den lugar a una organización dinámicamente democrática. Formalizar una red, nombrarla, definir objetivos, distribuir funciones, programar reuniones informativas o de evaluación, es también ponerle fronteras que serán lo suficientemente estrictas para reconocer las acciones que promueve y lo suficientemente plásticas para no negarse a nuevas alternativas de contacto que puedan favorecer el objetivo consensuado como problemático. Formalizar una organización en red es también reconocerse como parte del proceso, corresponsable de los resultados, protagonista junto a otros, frente a otros y con otros.

Por un lado, al concebir el espacio social como un entramado de relaciones que conforman diversos y heterogéneos sistemas dinámicos, y no como algo estático y cuadrado desde afuera, existe la posibilidad de generar acciones que permitan mantener, ampliar o crear alternativas deseables para los miembros de los colectivos sociales participantes. Por otro lado, cuanto más se abren esas alternativas, los miembros de esas organiza-

ciones sociales tendrán una mayor percepción de que la experiencia de una intervención contribuye a la construcción solidaria de su red.

Acorde con esta perspectiva, el enfoque del análisis de las fuentes primarias en el ejercicio de la corresponsabilidad y las articulaciones operativas permite observar las tensiones paradigmáticas² y las inercias entre el viejo y el nuevo sistema de promoción y protección de derechos.

Articulaciones

La articulación institucional es en sí una herramienta imprescindible en tanto mecanismo que promueve el accionar coordinado y solidario de soluciones y respuestas para una mayor eficacia en las intervenciones. Indudablemente las articulaciones institucionales son una oportunidad para ampliar los recursos, la cobertura de actividades y el ámbito de influencia, pero estas por sí solas no representan o instituyen prácticas corresponsables. Durante los espacios de capacitación y supervisión a los que se ha asistido, se ha podido observar la tensión entre las operatorias del Servicio Zonal, la Dirección de Niñez y los Servicios Locales, como así también las dificultades en la interacción entre el Servicio Local y las instituciones escolares. En este mismo espacio se ha trabajado para avanzar en acuerdos que, en todo caso, servirán para desactivar “quejas y repartijas de responsabilidades”. Con excepción del Equipo de Resolución y Emergencia, el resto de los actores ha manifestado tensiones, desacuerdos y dificultades en la articulación, tanto entre los distintos servicios o dispositivos del sistema como con otras instituciones tales como la escuela, los juzgados y organizaciones de la comunidad. En algunos casos se manifiesta falta de valoración y escaso conocimiento de las competencias y funcionamiento de las diversas instancias del sistema, así como de los diferentes programas que se desarrollan en el territorio. Se hacen intentos de articulación y construcción de espacios de discusión, pero aún no se logra una dinámica sostenida que posibilite

2. Para ver en profundidad el análisis de las tensiones paradigmáticas, consultar Garello, Silvana: “Informe Final. Variable 5: Tensiones paradigmáticas”; Mercedes Lahr y Rodolfo Núñez: “Documento de síntesis de los hallazgos del proceso de investigación”.

avanzar hacia espacios de corresponsabilidad, si bien se manifiesta un alto grado de conciencia acerca de su necesidad y buena predisposición. Así, desde el Equipo de Resolución y Emergencia se hacen múltiples referencias a la importancia de la articulación y el trabajo en conjunto con el Servicio Local y las escuelas por temas educativos, con los Juzgados, con el CPA por problemáticas ligadas al consumo de sustancias, con diferentes programas del Municipio y con el área de salud mental.

La Coordinación de los Servicios Locales admite la existencia de dificultades de articulación con el área de Salud y lamenta la pérdida de espacios de encuentros con las autoridades provinciales. Hay referencias que muestran que en algún momento se propiciaron ámbitos de intercambio y coordinación que a lo largo del tiempo no fueron sostenidos. En la entrevista realizada al Equipo Técnico del Servicio Local 1, si bien se describen acciones conjuntas con el Equipo de Resolución y Emergencias, instituciones educativas e instituciones barriales, refieren desconocer algunos recursos disponibles, la imposibilidad de acceder a los existentes, dificultades para la articulación con programas de promoción de derechos o de fortalecimiento familiar, así como también para la articulación con el Servicio Zonal en lo relacionado con las medidas especiales de protección o de abrigo. Asimismo, en una entrevista a profesionales del Servicio Local 2, se destaca que las acciones conjuntas no deben depender de los vínculos personales que tienen establecidos los profesionales, limitadas al capital social del que cada uno de los agentes del sistema dispone y coloca al servicio de la estrategia: “No puede quedar en lo personal, en que yo conozco al psiquiatra que está de guardia hoy y en tal lugar, entonces casi como de favor le pido que lo vea. Eso es imposible”. Por otro lado, los profesionales del Servicio Local 3 manifiestan articular con programas de promoción de derechos del Estado Nacional, pero desconocen su nombre y vigencia, de modo que difícilmente puedan planear formas de sustituir esas intervenciones. Asimismo, la Dirección de Niñez cuenta con un equipo de apoyo territorial a los equipos de los Servicios Locales, aunque la modalidad de trabajo que despliega no contempla acciones conjuntas con las organizaciones de los barrios.

En la descripción que se realiza de los docentes y el sistema escolar se manifiesta el deterioro en el vínculo, que también es observado en otras

expresiones respecto de otras instituciones tales como hogares, escuelas o el Servicio Zonal, evidenciándose una evaluación negativa respecto de la intervención de otros actores.

Se pueden recortar expresiones que dan muestra de las dificultades de articulación, en especial con el Servicio Zonal, que interfieren en el desempeño de los equipos y la protección de los derechos vulnerados: “una pérdida de tiempo”, “no tienen en cuenta las particularidades”, “se terminó redoblando la situación de vulneración de ese niño”, “hay muchísimo conflicto con algunos dispositivos”, “no fuimos notificados”, “se subestima nuestro trabajo y tenemos que soportar toda una inquisición con respecto a qué hicimos”, “nosotros siempre hicimos el trabajo más difícil”; y ante requerimientos de una instancia a otra: “me la tienen que sacar –la vacante para las medidas de abrigo– con fórceps, (...) los tenemos absolutamente controlados”.

Este tipo de expresiones manifiestan obstáculos considerables para el funcionamiento del sistema. El desconocimiento, la no disponibilidad de recursos o su falta bajo la propia gobernabilidad, la desconfianza y la subestimación impiden que las instancias trabajen con eficacia.

Finalmente, a lo largo del análisis de las entrevistas se observa que muchos entrevistados representan el rol del Poder Judicial es como la continuidad del viejo paradigma. Se trata de una instancia con la cual más que lazos de articulación, integración y cooperación se manifiestan relaciones de desconfianza y competencia: “son un desastre”, “se la ganamos”. En general, los diferentes agentes de los dispositivos suelen presentar desacuerdo con los criterios judiciales y cierto menosprecio hacia la tarea de los juzgados.

Corresponsabilidad

Algunos de los interrogantes y apreciaciones que surgieron de las observaciones realizadas en los espacios de capacitación abordaron el tema de la corresponsabilidad de la siguiente manera: “¿Cuál es nuestra responsabilidad? ¿Cómo encarar la corresponsabilidad? (...) ¿Cómo pensar la

intersectorialidad? (...) Consideramos que la intersectorialidad no debe pensarse como un mero ejercicio de articulación administrativa”. En este sentido, la corresponsabilidad implica algo más que la mera articulación. Se ha observado en el espacio de formación permanente la preocupación por sistematizar modalidades y criterios para implementar prácticas institucionales desde la lógica de la corresponsabilidad.

Uno de los dispositivos institucionalizados para el ejercicio de la corresponsabilidad promovidos en el artículo 15 del Decreto 300/2005 es el Consejo Local. Entre sus tareas principales destacamos la de “elaboración del Plan de Acción para la protección integral de los derechos de los niños a nivel territorial que refleje la concertación de acciones y la optimización de recursos”. Se espera que, aunque no de manera obligatoria, dicho dispositivo esté también integrado por agentes del municipio, por representantes de organizaciones de la sociedad civil debidamente inscriptos en el Registro Único de Entidades No Gubernamentales (artículo 25 de la ley), de organizaciones de defensa de derechos humanos, representantes de universidades si existieran en ese ámbito territorial, de los colegios profesionales, entre otras. En el caso analizado, dicho Consejo ha sido promovido por las autoridades Municipales y sostenido como espacio de participación por la Dirección de Niñez. Si bien este espacio en la práctica no cumple con las funciones de contralor de las organizaciones prestadoras y del uso de los recursos destinados a Programas previstos en el decreto reglamentario, sí ejerce la función de colaborar con la gestión del sistema. Este dispositivo prevé la participación amplia de distintos actores relacionados con las temáticas de niñez. Actualmente se ha invitado a jóvenes que participan en actividades promovidas por el municipio. Sin embargo, al igual que otros ámbitos de las políticas sociales, los niveles de participación son bajos y fluctuantes. Las representaciones y conocimientos que algunos entrevistados poseen sobre el funcionamiento del Consejo y su incidencia en las prácticas cotidianas son diferenciales. Hay quienes manifiestan desconocimiento y distanciamiento de lo que allí sucede; otros que valoran el espacio pero son críticos de su eficacia, y finalmente algunos entrevistados se refirieron positivamente a la iniciativa por ser importante para ahondar en nuevos criterios y buscar recursos.

Un mecanismo que está en proceso de institucionalización es la construcción de un Instructivo de Actuación que la Dirección de Niñez elabora con las escuelas de la zona. El mismo se propone formalizar las estrategias de corresponsabilidad con los dispositivos locales del SPPDN, con el objeto que facilite la puesta en marcha de un encuadre de trabajo conjunto y evite así la antigua lógica de la derivación del paradigma del patronato de menores. Este es un buen ejemplo de cómo pensar en el mediano plazo a partir de dinámicas participativas que permitan avanzar en acuerdos de trabajo, que en todo caso servirán, como señalamos, para desactivar quejas y repartijas de responsabilidades.

En el nivel micro de las prácticas territorializadas se encuentran ensayos eficaces de institucionalización de la corresponsabilidad entre los actores del sistema. En la misma dirección que la expresada en el Instructivo de Actuación, el Servicio Local 4 ha generado una mesa de trabajo con una periodicidad mensual para trabajar con los maestros y profesionales de los Equipos de Orientación Escolar en las situaciones problemáticas que se les presentan. También se han relevado las intervenciones del Servicio Local 5 que demuestran un gran trabajo interdisciplinario y actitud militante de la lógica de la corresponsabilidad, y la dinámica de intervención que fueron construyendo los profesionales del Servicio Local 2, apoyados en la experiencia de fortalecimiento de la trama comunitaria que desde hace años vienen desarrollando las psicólogas del ex programa ATAMDOS, además de las articulaciones que se promueven desde la Dirección con los efectores del municipio resignificando el capital social de los mismos profesionales al servicio de las problemáticas que se presentan.

De manera complementaria, en el nivel de los dispositivos de base –como los Servicios Locales–, los agentes van construyendo corresponsabilidad e institucionalizándola por medio de acuerdos concretos para la resolución de las situaciones problemáticas que se presentan cotidianamente. Hay expresiones que resaltan la importancia que los propios agentes del sistema asignan a estas dimensiones: “el trabajo más fuerte que intentamos hacer es articular con los otros, o sea, esto de la corresponsabilidad, pero ponerlos en acción, y articular y pensar las estrategias conjuntas, (...) si no sería imposible. Si lo pensáramos, qué hacemos solos, ¡imposible!”.

En cuanto a obstáculos en relación con la corresponsabilidad, se observan con mayor preponderancia los ya señalados en la variable Articulación referidos a la comunicación entre los profesionales de los servicios locales y los del Servicio Zonal. En este sentido, se observa un ideal de estrategia de revinculación familiar apoyada en la legislación vigente, que difícilmente sea compatible en términos operativos para la mayoría de los casos que los primeros le elevan al Servicio Zonal. Se manifiesta la existencia de una distancia necesaria que éste último como instancia superadora debe mantener para “discutir la medida de protección”, pero sin alejarse demasiado de las posibilidades reales que los profesionales de los Servicios Locales evalúan agotadas en sus estrategias. Tensionar demasiado, retrasar o no hacer la devolución de las consultas de los servicios lleva a que los profesionales se sientan sin respuestas y desprotegidos ante las familias y sobre todo ante los niños que tienen derechos vulnerados. Esto contrasta ciertamente con la percepción que se tiene desde el Servicio Zonal.

También en términos de dificultades, los profesionales del Servicio Local 3 señalan la carencia de vínculos sólidos con áreas municipales para co-gestionar el abordaje de distintos problemas, y remarcan que las mismas dificultades que tienen las familias a la hora de gestionar un principio de solución se reproducen al interior del Servicio Local. Además, manifiestan obstáculos de mayor complejidad con los juzgados, ya que a las dificultades de toda articulación se suma un frecuente conflicto tanto de criterios como de poderes.

En relación con la agencia judicial, la nueva institucionalidad que generan las leyes de promoción y protección de los derechos de la niñez amplía el campo de relaciones entre actores que hasta el momento no tenían facultades para intervenir en los procesos que vulneran los derechos de los niños. Se parte de la ruptura de un campo restringido en el que el actor hegemónico era el Juez de Menores que entendía de manera omnimoda, pudiendo disponer cambios sustanciales en la vida de los niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la cosmovisión que se tenía de la familia era la del núcleo familiar restringido a sus progenitores y hermanos, mientras que la revinculación familiar generalmente se llevaba a cabo desde una lógica moral en la que imperaba la culpabilización. La base de actores con facultades y distintos niveles de responsabilidades se

ha ampliado a la red institucional, familiar y comunitaria. No obstante, este pasaje desde la intervención hegemónica del juez que desresponsabilizaba a los actores hacia una multiplicidad de actores corresponsables, no está aconteciendo sin tensiones. La lógica de la corresponsabilidad es un desafío para el nuevo sistema: “El nene aparece con el problema en la escuela, la escuela lo lleva al Servicio Local, y el Servicio Local tendría que armar una estrategia con esta escuela, con un centro de día, un centro de salud, una parroquia, un club de fútbol, un centro cultural, y ver quiénes están ahí para satisfacer el derecho de este pibe. Aún estamos muy lejos de armar la estrategia que debería hacer el Servicio Local. (...) Esta es la ruptura, esto de derivar al pibe de un lado al otro y de romperse los cuernos para tratar de satisfacer los derechos de un pibe. Esto es un desafío, por lo menos tenemos que verlo y cómo lo vamos logrando, tenemos un camino largo para andar”. Uno de los entrevistados expone este sentir bastante generalizado: “Falta que todos aprendamos el espíritu de esta ley, que todos los sectores podamos trabajar en ese marco de corresponsabilidad. (...) Va a llevar muchos años para mí: la ley está bárbara y me gusta, pero poder llevarla a cabo es un laburo”.

Hay consenso entre los profesionales de los servicios locales en percibir la corresponsabilidad más como un desafío que una dificultad, como una oportunidad de asunción de responsabilidades y de acuerdos para la intervención. La corresponsabilidad permitiría romper con la lógica del gabinete, del aislamiento y de la actuación de manera endógena: “y lo que tiene la corresponsabilidad también es esa dinámica que es la mirada del otro, no es sólo la responsabilidad, es el aporte”.

Respecto de la posibilidad de diseñar estrategias de corresponsabilidad con otros actores centrales, como son las familias, los entrevistados manifiestan una percepción generalizada de bajo nivel de compromiso de los familiares con las situaciones de vulneración de derechos, que evidenciarían que la lógica del patronato ha calado hondo no solo en los agentes del sistema sino también en las formas que ellos mismos tienen de percibir las continuidades o rupturas del funcionamiento con el nuevo sistema.

A modo de síntesis

Los profesionales del sistema otorgan de forma unánime gran importancia a la necesidad de articulación y al ejercicio de la corresponsabilidad. Al respecto, reconocen insuficiencias y dificultades a la vez que se ensayan algunas iniciativas para una mayor y mejor articulación que exprese la corresponsabilidad del sistema. Se han recogido algunas manifestaciones que señalan la necesidad de ajustes que el Sistema solo podrá realizar a partir de su creciente institucionalización, que evidencia *tensiones paradigmáticas* en la aplicación de criterios de intervención que emergen como una suerte de transición inevitable. Dichas tensiones suelen presentarse como una necesidad de diferenciarse de lo antiguo, no solo por convicción a nivel de los principios sino incluso para evitar etiquetamientos.

En un momento fundacional del paradigma son necesarios ciertos niveles de estabilidad, previsibilidad y continuidad, de manera que las nuevas dinámicas se puedan conformar y ejercitar. De otro modo se estará siempre empezando. En este sentido, se evidencian algunas de las dificultades manifestadas por varios de los entrevistados, tales como el cambio de profesionales en los distintos dispositivos, producto de

los magros salarios y modalidades contractuales. El nuevo paradigma requiere destinar partidas presupuestarias que permitan contar con los recursos necesarios para el abordaje integral de la problemática, en caso contrario se estaría propiciando, en continuidad con el viejo paradigma, que el sistema descansa permanentemente sobre las espaldas de una mística especial y vocacional por parte de organizaciones de la comunidad, instituciones religiosas, operadores y profesionales que terminan desarrollado la tarea casi como un voluntariado.

En tal sentido, resulta evidente que un sistema que se propone promover y proteger derechos no puede ser eficaz si en su funcionamiento no ejercita esa promoción y protección de los derechos de quienes son los principales agentes que el Estado dispone para las intervenciones: “En qué grado nosotros podemos restituir derechos, cuando tenemos nuestros propios derechos vulnerados, es otra cuestión a tener en cuenta y que afecta al trabajo diario y la posibilidad de aceptar y de consolidar el trabajo en equipo. Uno va a necesitar otro trabajo y va a venir menos días. El espíritu de la ley, la interdisciplinariedad y la integralidad se van a ver menoscabadas. Me parece que el sistema de fortalecimiento integral también debe ser el fortalecimiento integral de los actores trabajadores”.



El ejercicio de la corresponsabilidad, desde nuestra perspectiva, engloba también a aquellos agentes de los poderes provinciales y locales que deben garantizar los distintos tipos de recursos, para que quienes tienen la responsabilidad directa de promover y proteger derechos puedan hacerlo de forma eficaz.

Por último, la indagación acerca de la cuestión de la articulación y la corresponsabilidad manifiesta cierta falta de integración de las diversas instancias del servicio. Si bien es lógico que existan diferentes dispositivos con funciones específicas, se observa un bajo sentido de pertenencia a la totalidad, como colectivo de actores corresponsables. Si se explora la construcción de subjetividades en el desarrollo del Sistema, pareciera que el “nosotros” de cada profesional no se refiere al Sistema en conjunto sino a cada instancia, mientras que los demás dispositivos constituyen un “ellos” con quienes se interactúa en mayor o en menor medida. Para la construcción de una dinámica de red capaz de manifestar e institucionalizar el nuevo paradigma es preciso romper con lógicas endogámicas, dinamizando espacios de interacción y mecanismos estables para el ejercicio de la articulación y la corresponsabilidad. Para ello, sería deseable potenciar iniciativas que configuren una suerte de nosotros que, al modo de círculos concéntricos multidimensionales, incluya al resto de las instancias con diversos grados de proximidad y responsabilidad.

Bibliografía

Dabas, Elina (1998): *Redes sociales, familias y escuela*. Buenos Aires, Paidós.

García de Ghiglino, Silvia y Silvana Garello (2014): “*El sistema de protección de derechos de la niñez: dispositivos, discursos y prácticas*”. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas*. Santiago de Chile.

Najmanovich, Denise (1995): “*De la independencia absoluta a la autonomía relativa*”. En: Dabas, E. y Najmanovich, D.: *Redes el lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*. Buenos Aires, Paidós.

Núñez, Rodolfo (2008): *Redes Comunitarias. Afluencias teórico metodológicas y crónicas de la de la intervención profesional*. Buenos Aires, Espacio.

Políticas sociales, género y construcción ciudadana: traspasando el umbral

Cristina Inés Rastelli
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
crisrastelli@yahoo.com.ar

El presente trabajo surge de la actuación profesional como trabajadora social con grupos de mujeres pertenecientes a la red de trabajadoras vecinales en el marco del Plan Vida desde la Dirección de Acción Social del Municipio de Ituzaingó, provincia de Buenos Aires, durante el periodo 2002-2010, en torno a la cuestión de género, políticas sociales y su incidencia en la construcción de ciudadanía. El Plan Vida, implementado en toda la provincia de Buenos Aires desde el año 1994, persigue como objetivo “mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno-infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando las redes sociales”. Se compone de tres ejes: alimentario, salud y organización comunitaria. En 1996 se implementó en el distrito de Ituzaingó, en once barrios evaluados con NBI, y ha consolidado, a lo largo de casi veinte años, una estructura organizativa de mujeres voluntarias: trabajadoras vecinales (denominadas manzaneras y comadres) que, atendiendo a los ejes vertebradores del Plan, tienen a su cargo la distribución cotidiana en sus hogares de la leche y alimentos no perecederos entre familias en situación de riesgo con niños y niñas entre 0 y 6 años, y entre mujeres embarazadas y en período de lactancia. Con relación al segundo eje, manzaneras y comadres complementan sus funciones articulando los vínculos entre los beneficiarios y los centros de salud presentes en los barrios, brindando información a las embarazadas y acompañando el control periódico. Con ello se busca colaborar en la disminución del riesgo de morbimortalidad materno-infantil. Con relación al tercer eje, la construcción y consolidación de una red social apunta a la detección de problemáticas sociales presentes en las familias y en los barrios, y sus posibles soluciones. Si bien a lo largo de estos veinte años el Plan ha sufrido modificaciones en la modalidad de implementación (Vale Vida y posteriormente Plan Más Vida) y cambios en las autoridades provinciales, la red de manzaneras y comadres aún se mantiene en la provincia.

A partir de la intervención profesional en torno al último eje, el presente trabajo busca poner de relieve cómo las mujeres, trabajadoras vecinales del hoy denominado Programa Más Vida en el distrito de Ituzaingó, se fueron constituyendo en referentes barriales y comunitarias –siendo que históricamente lo público fue el *locus* atribuido al varón–, y qué transformaciones tuvieron lugar en la construcción de ciudadanía, teniendo en cuenta los profundos cambios operados en el Estado y las políticas públicas implementadas desde la perspectiva de género. En primer lugar, se hará una referencia general a los cambios operados en torno al Estado, y en segundo término se pondrá de relieve, desde la perspectiva de género, la participación de las trabajadoras vecinales como actoras –protagonistas ineludibles– intentando dar cuenta de: a) las percepciones del proceso mujer/ama de casa/madre a mujer/referente comunitaria con protagonismo barrial; b) la incidencia de la constitución de referente femenino barrial en la construcción de ciudadanía; y c) su relación con los cambios operados en el Estado.

Cambios operados en el Estado

A partir de la crisis emergente del 2001-2002 y con el advenimiento de lo que algunos autores denominan el Estado postsocial (García Delgado, 1996), se evidencia un cambio de rumbo: el pasaje del modelo neoliberal al modelo de desarrollo con inclusión social, operándose asimismo un giro en materia de políticas públicas y sociales en particular. Los años 90 se caracterizaron por el retiro del Estado como garante de los derechos sociales, la descentralización y la focalización de las políticas sociales. Este Estado mínimo (Oszlak, 2003) trasladó gran parte de sus

responsabilidades al sector privado (empresas, ONG, etcétera) como así también la administración de servicios públicos a provincias y municipios. “Hacia el final de la década se evidenciaron los niveles de pobreza e indigencia más altos en la historia del país, lo que generó nuevas formas de padecimiento, particularmente en los sectores más empobrecidos. La vida cotidiana se vinculó en gran parte con la lógica de la sobrevivencia, deteriorando aún más las tramas sociales, cambiando las representaciones sociales de la desigualdad y generando también otras formas de organización y resistencia”. (Maier y Carballeda, 2011: 5)

Si bien las políticas sociales neoliberales de este período ponderaron la focalización y los sectores en situación de mayor vulnerabilidad se tornaron su población objetivo, la dinámica que generaba la territorialidad se plasmó, por un lado, en la progresiva construcción de relaciones interpersonales-trabajadoras vecinales-vecinos; y por otro, otorgó ciertas características de universalidad al Plan, en tanto alcanzaba a todas las familias con niños entre 0 y 6 años, mujeres embarazadas y en período de lactancia que vivían en su zona de influencia. Hacia el final de la década, el paulatino recupero de la centralidad del Estado a partir de la crisis del 2001 lo convirtió en actor ineludible en la consecución de políticas sociales que evidenciaron el cambio de rumbo: orientadas a la integración social, adquirieron un carácter que buscaba la universalidad en su implementación. Durante ese período “se asiste a una revalorización del Estado. A diferencia del período anterior y dado el fracaso en la reducción de la pobreza y el desarrollo económico, se estima que el Estado juega un papel importante en tres campos: en la articulación de los diversos factores y actores en el proceso económico, con el fin de asegurar la competitividad sistémica de los países en una economía globalizada; como garante de la integración de la sociedad; y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos” (Lechner, 1999). “De este modo, la integración del Estado va de la mano con la recuperación de la unificación de la sociedad, superando la fragmentación social como una expresión de la tremenda destrucción del tejido de protección, desarrollo y reciprocidad social que ha dejado una serie de fuertes marcas subjetivas en los individuos, las organizaciones, las instituciones y en los lazos sociales. Construyendo, a su vez, consecuencias singulares de exclusión, desprotección y profunda desigualdad social”. (Maier y Carballeda, 2011: 3)

En este marco de progresivas transformaciones, desde el Departamento de Promoción Comunitaria de la Dirección de Acción Social del distrito de Ituzzaingó se fueron impulsando estrategias de intervención orientadas a desarrollar en el ámbito barrial el tercer eje (organización comunitaria), propiciando la participación y el involucramiento de los trabajadores vecinales en actividades emergentes de las necesidades e intereses sentidos y percibidos por ellas. La convicción de base que sustentó la intervención privilegió la transformación de la realidad, ponderando la territorialidad como uno de los principios rectores del quehacer profesional. En ese sentido, la lógica de la intervención siempre estuvo orientada al despliegue de prácticas de acompañamiento, de articulación interinstitucional, de promoción de instancias participativas, traducidas en distintos proyectos sociales. Los mismos contemplaron la creación de espacios de capacitación, reflexión e intercambio a partir de la dinámica de taller, abordando temáticas tales como participación comunitaria orientada a la elaboración de un diagnóstico social-barrial; recupero de la historia barrial y creación de consejos vecinales, propiciando el involucramiento de vecinos; vinculados a salud: nutrición y adicciones; considerando la perspectiva de género: rol de la mujer, mujer y sexualidad, métodos anticonceptivos, violencia familiar, entre otros.

En este contexto, la apropiación de saberes personales y colectivos, y más específicamente desde la perspectiva de género adoptada¹

1. En América Latina, la legitimación e institucionalización de los temas relacionados con el género se consolidan a partir de la década del ochenta. Estos procesos se despliegan en sociedades concretas, con distintos grados de diversidad cultural, de densidad organizativa y de sistema político, con culturas políticas y desarrollo institucional específicos, y con distinto nivel de desarrollo y de modernidad. Las características propias de cada país condicionan e impregnan entonces los procesos estudiados. Las posibilidades de legitimar las desigualdades de género como problema público están condicionadas económica, política, legal e institucionalmente (Guzmán, 2001). Por tanto, la institucionalidad para el adelanto de la mujer que se afianza en los años noventa es el resultado de procesos sociopolíticos en los que participan diversos actores del sector público y de organismos no gubernamentales. Las instancias de género se crearon en momentos en que hubo un cambio significativo del clima político nacional, alternancias parlamentarias o de gobierno y campañas de fuerte presión por parte de grupos de mujeres. Los acuerdos de las sucesivas conferencias internacionales del sistema de las Naciones Unidas de la década del noventa han significado también una presión a favor de la aceptación o redefinición del sentido y alcance de la institucionalidad de género (Guzmán, 2005).

—operando como política transversal—, la puesta en marcha de procesos grupales y personales constituyeron las bases para la ampliación de ciudadanía, recuperando las voces de las trabajadoras vecinales: “Queremos una reunión con el intendente, con el director de salud. Les vamos a decir nuestras propuestas, los problemas de la gente, y que nos den una respuesta”.² Reclamamos que no solo buscaban instancias de diálogo con quienes detentaban el poder político y la capacidad de decisión y ejecución, sino también, al decir de Irma Arraigada, “la sensibilización de funcionarios para romper la inercia burocrática que excluye a estos grupos de programas y políticas en el funcionamiento tradicional de las políticas sectoriales”. (Arraigada, 2006: 14)

Traspassando el umbral: de ama de casa a referente barrial

Si entregar los productos del Plan Vida no deja de ser una función nutricia adscripta a la mujer extendida al ámbito barrial, hay que señalar que el cuidado humano mantiene un estrecho vínculo con los derechos y por ende con el ejercicio de ciudadanía (Domell, Sande, Aguirre, 2014). En ese sentido, cabe destacar que la construcción de ciudadanía no estaría únicamente dada en función de la relación con el Estado, sino —al decir de Nora Aquin— con la sociedad (ciudadanía societal, véase Aquin, 2006), siendo que el ejercicio de cuidar implica un conjunto complejo de habilidades a desarrollar en el marco de la sociabilidad temprana y posteriormente en los espacios institucionales —escuela y otros— que proveen saberes, aprendizajes y herramientas para el despliegue y aprehensión de las virtudes ciudadanas (civilidad, responsabilidad, etcétera). Estado y Sociedad se imbrican mutuamente. Al respecto, el arte del cuidado, históricamente reconocido como responsabilidad de las mujeres, adquiere un nuevo sentido y nuevas connotaciones: el pasaje del cuidado al interior de la familia, al cuidado de otros y otras presentes en el ámbito barrial, conlleva implícitamente la ampliación de la mirada: otras realidades, nuevas realidades. Nuevos actores sociales y disputas que se dirimen en

2. Extraído de reuniones mensuales con las trabajadoras vecinales.

el territorio pasan a formar parte del cotidiano y propician la visualización de dimensiones políticas y económicas de las problemáticas por las que atraviesan las familias y las instituciones. La sacudida es y será grande: conocer qué le pasa a la gente. “Yo vivía dentro de mi casa, pero cuando entrego la leche me cuentan sus problemas, hay muchos problemas en el barrio”. Esto dará cuenta de la inminente apertura que operaría: ya no será posible quedarse en el hogar. Será necesario abrirse a sumar historias, muchas trasumidas por el dolor.

El barrio como espacio público se convertirá en un nuevo domicilio. Haberse constituido en manzanera ya no remite únicamente a la entrega de leche ni a la depositaria pasiva de problemas de diversa índole. Se requerirá de la participación activa que necesariamente involucre a otros actores, en especial los referentes políticos y las autoridades municipales, instalando progresivamente una instancia de diálogo ciudadano.

Aproximaciones desde la mirada de género³

La progresiva separación entre los ámbitos privado y público encuentra su origen en la revolución industrial, el advenimiento de la modernidad y la constitución de los estados-nación. Así, en el ámbito privado como espacio de la actividad humana, encontrarían su despliegue y desarrollo las relaciones familiares, cuya impronta estará dada por la manifestación de los afectos, la reproducción biológica y el cuidado de la prole. Ámbito privado asignado y aun reconocido como el espacio consagrado a la mujer, quien se constituye así como ama de casa. Lo doméstico, lo cotidiano en tanto orden simbólico constitutivo de las representaciones de lo femenino, encuentran su expresión en la sensibilidad, la función

3. Se parte de entender al género como “una construcción social e histórica de carácter relacional, que se configura a partir de las significaciones y simbolización cultural de las diferencias anatómicas entre varones y mujeres. Constituye una serie de asignaciones sociales que van más allá de lo biológico-reproductivo, desde las cuales se adjudican características, funciones, responsabilidades y derechos, es decir, modos de “ser” y “actuar” diferentes para unos y otras históricamente en nuestras sociedades”. (Grimberg, 2004)

nutricia, la sumisión, la dependencia. En el mundo de fuera, del trabajo, de lo público, el amo histórico fue el varón.⁴

Las prácticas de actuación profesional con grupos de mujeres en torno a la cuestión de género implican un compromiso efectivo y afectivo con el otro. Se trata de escuchar activamente historias, vivencias, experiencias, sueños. Propiciar la construcción conjunta de relaciones grupales empáticas es así primordial, en tanto impulsan, en primer lugar, el intercambio como instancia de encuentro, de reconocimiento mutuo, de territorios comunes transitados donde las experiencias cobran otro sentido –el común denominador de ser mujer–; en segundo lugar, el intercambio deviene construcción colectiva del ser y del hacer –actuar– de mujeres en una cotidianidad barrial caracterizada, además, por la presencia de múltiples actores y atravesada vertebralmente por lo familiar, cercano e inmediato.

El ser mujer referente barrial reelabora lo femenino en el ámbito público y se vincula con lo que Pierre Bourdieu plantea: “Para cambiar el mundo es necesario cambiar las maneras de hacer el mundo, es decir, las visiones del mundo y las operaciones prácticas por las cuales los grupos son producidos y reproducidos” (Bourdieu, 1993: 140). En este sentido, las mujeres que participan constituyéndose como referentes en el ámbito público barrial aportan su feminidad, su saber y su percepción de mujer al mundo, e incluyen el pensamiento femenino en el pensamiento político. Ser y hacer de mujer converge en la frontera entre el espacio privado –lo familiar y doméstico del hogar– y el público: el barrio, la vecindad, las organizaciones e instituciones presentes en el mismo. Frontera devenida en un nuevo territorio, nuevo domicilio, a partir del cual el ejercicio ciudadano de mujeres referentes comunitarias encuentra sus posibilidades de construcción y despliegue. Siguiendo a Martín-Bar-

4. Cabe la distinción entre ambos ámbitos que efectúa Estela Grassi: “Privado se entiende, en general, como todo aquello que se sustrae al Estado, de donde se deriva que público es equiparable a estatal [...] La sociedad civil, a su vez, es lo público no estatal, un ámbito en el que los particulares participan y debaten, fundamentalmente por intermedio de múltiples instancias mediadoras (partidos políticos, corporaciones, medios de comunicación) [...] Asimismo, público es el espacio físico o son los bienes colectivos que pertenecen o son del disfrute de todos (las plazas, las veredas, las playas). Privado, la vida privada de las personas... un espacio sustraído de las miradas y los juicios del exterior... Por oposición, entonces, el público es el colectivo que mira o participa, opina, juzga o decide”. (Grassi, 2003)

bero, el barrio emerge como “el gran mediador entre el universo privado de la casa y el mundo público de la ciudad” (Martín-Barbero, 1987: 217). Es el afuera público, propiciando la construcción de un nosotros, lugar de constitución de identidad y de ejercicio ciudadano.

La incorporación de las mujeres al espacio público barrial se tradujo en emprendimientos y proyectos comunitarios con una fuerte impronta femenina en el momento de organizarlos: la provisión de agua en el Barrio Nuevo, coordinada e impulsada por una trabajadora vecinal, es uno de los tantos ejemplos que dan cuenta de ello. Por un lado y a nivel personal, una mayor autonomía respecto de sus familias, mayor confianza en las propias capacidades y saberes; y por otro lado, la habilidad de impulsar mecanismos de participación más horizontales, solidarios y democráticos. Autonomía que deviene en un progresivo proceso emancipador, y por ende, constructor de ciudadanía:⁵ “Yo, desde que me incorporé al Plan cambié, cambié un montón. Viví la violencia en mi propia casa, pero escuchaba a las mamás, sus problemas, y entonces, después de mucho, me separé, me capacité con el Plan, conocí a otras manzaneras, empecé a andar el barrio, y crecí un montón, me di cuenta de que se podían hacer muchas cosas, y ahí nomás empezamos con el agua, porque no teníamos agua, así que iba casa por casa hablando con los vecinos y formamos una asociación vecinal”. “Me eligieron presidenta del club. Ya conseguí las luces para la cancha”.

Lo característico de las mujeres (la impronta femenina) es la incorporación, en primera instancia, de otros, de grupos de vecinos. Lo público barrial “es el colectivo que mira o participa, opina, juzga o decide” (Grassi, 2006: 17), orientado a la resolución de problemas locales. Es donde la participación en la gestión de problemas que atañen a toda la comunidad se articula con la concepción de ciudadanía como ejercicio y titularidad de derechos: “La ciudadanía está constituida por la conjunción de tres elementos: posesión de derechos, pertenencia a una nación

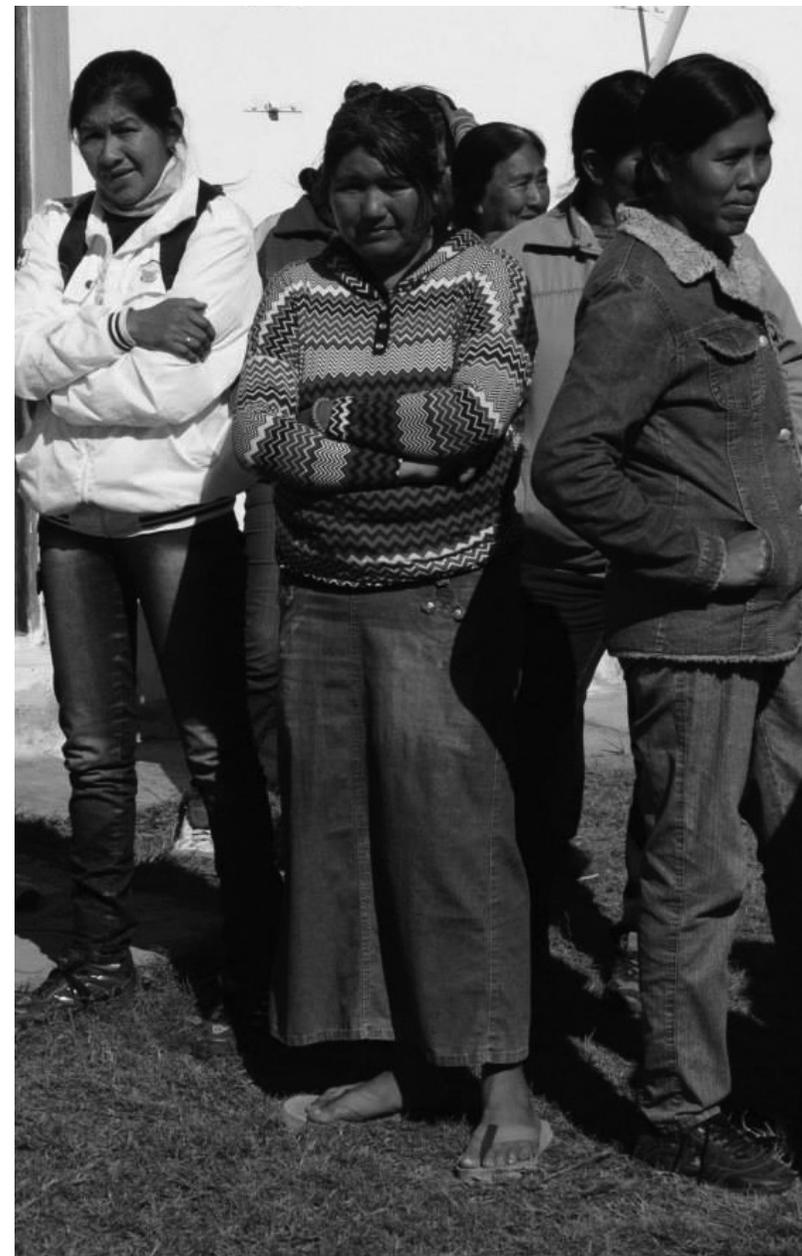
5. “El principio de autonomía se basa en la soberanía sobre la propia vida (etimológicamente: *autos*: propio, por uno mismo; *nomos*: regla, ley). Es la libertad de elegir la creación de una posición moral y asumir la responsabilidad de los propios actos. Se es autónomo en este sentido sólo si se es capaz de actuar libremente”. (*Revista del Consejo Profesional de Graduados en Servicio Social o Trabajo Social*, Año 9, número 31, diciembre 2000).

y participación social” (Sánchez Olivera, 2006: 1-2). Considerando la propuesta de ciudadanía de baja intensidad (Guillermo O’Donnell, en Aquín, 2006), cabría observar que, en general, los sectores populares, y en particular las mujeres, se encontraban alejadas de cualquier participación efectiva en las decisiones que las afectaban. Si, a su vez, la ciudadanía se entiende como “pertenencia, identidad y derechos en relación a una determinada comunidad política” (Daniel García Delgado, 2003), es el barrio que opera como espacio común donde se juegan la construcción y deconstrucción de imaginarios y representaciones que incidirían en las autopercepciones de las mujeres en tanto sujetos de derechos con protagonismo barrial. En otros términos, ejercicio ciudadano vinculado con el desempeño como referentes comunitarias, atravesado fuertemente por su condición de mujeres en el espacio público históricamente reservado a los hombres. En ese sentido se postula la posible riqueza de un ejercicio ciudadano participativo y transformador, en el sentido dado por García Delgado (2003): “Esta ciudadanía pone en marcha nuevas prácticas que implican formas alternativas de acceso al espacio público y de concepción de política y del poder, (...) ampliando el espacio público del debate respecto del sentido y los valores del orden social”. Espacio público recuperado en función de las transformaciones operadas en el Estado, y resignificado por las manzanas como referentes comunitarias con protagonismo barrial.

A modo de conclusión

Parfraseando a Denzin y Lincoln (2001) con relación a la práctica investigativa, puede decirse que el Trabajo Social es una práctica relacional que se basa en la comunicación. Como en toda relación social, ambas partes de la interacción pueden verse afectadas. En la interacción se transforma y se es transformado, propiciando la emergencia de un horizonte de sentido compartido.

El acceso al conocimiento de las prácticas ciudadanas desde el ser y hacer de mujeres en el espacio barrial en cuanto referentes comunitarios requiere asumir lo que Irene Vasilachis (2006) denomina “la epistemología del sujeto conocido” en interlocución con la epistemología



del sujeto cognoscente (metaepistemología). Ambas, trabajadora social y mujeres, intentando dar voz, delinear contornos y límites, recuperando experiencias y aprendizajes, ponderando la producción de conocimiento a partir de la praxis social, desde aquellas que saben de sus procesos y trayectorias como trabajadoras vecinales en el marco de una de las políticas públicas alimentarias provinciales más relevantes implementadas durante los años noventa. En este sentido “se trata de considerar el resultado del proceso de conocimiento y de praxis social como una construcción cooperativa en la que sujetos esencialmente iguales realizan aportes diferentes”. (Vasilachis, 2006: 53)

Desde esta labor conjunta se pueden identificar procesos de aprendizaje, transformación y empoderamiento⁶ progresivos: del común denominador mujeres-amas de casa-madres, abocadas a la mera de entrega de alimentos –función nutricia femenina por excelencia–, a mujeres referentes comunitarias con protagonismo barrial, participando activamente en distintos emprendimientos barriales: recupero de la historia barrial, coordinación de la asociación vecinal para la provisión de agua, dirección del club de fútbol barrial, presentación de reclamos y propuestas ante las autoridades municipales y referentes políticos, entre otros.

La creación de la red de manzaneras en el marco del Plan Vida, en el distrito de Ituzaingó, y la intervención profesional desde el equipo de trabajadoras sociales del Departamento de Promoción Comunitaria en torno al eje de organización comunitaria, favorecieron la emergencia de distintas y nuevas formas de concebir lo femenino, y acrecentaron procesos organizativos comunitarios, resignificando el valor de la solidaridad y la justicia social. Para muchas trabajadoras vecinales, su participación en el Plan posibilitó el descubrimiento y el desarrollo de una autoestima distinta, que les permitió desplegar sus capacidades de expresión, gestión, transformación y reconocimiento de nuevas formas de ser mujer.

Las demandas vecinales recibidas y asumidas por ellas, especialmente las que trascendían la mera entrega de alimentos, sumadas a las estrategias desplegadas por el equipo técnico, influyeron en los procesos grupales e implicaron una mayor presencia del Estado municipal. Un ejercicio ciudadano, manifiesto en lo individual como participación y –como ya se expresara–, como cuidado del otro; en lo social, como solidaridad, responsabilidad y cooperación; y en lo político, como exigencia y construcción conjunta. Desde la intervención profesional, la concurrencia de miradas disímiles –equipo profesional, trabajadoras vecinales, funcionarios públicos, vecinos– posibilitó la ampliación de espacios de diálogo e interlocución orientados a la resolución de problemáticas, necesidades e intereses anclados en el territorio como lugar privilegiado de la acción social conjunta.

6. El empoderamiento significa “que la gente está en posición de ejercer su capacidad de elegir de acuerdo al propio y libre deseo. El empoderamiento implica una política democrática en que la gente puede influir en las decisiones sobre sus propias vidas. (...) El empoderamiento implica que las personas cuenten con recursos para enfrentar las exigencias y la competencia en el mercado... desde la perspectiva de género el empoderamiento de las mujeres y de los hombres es preciso para que puedan competir en igualdad de condiciones”. (Lagarde, 1997)

Bibliografía

Aquin, Nora, compiladora (2006): *Ensayos sobre ciudadanía. Buenos Aires, Espacio*.

Arriagada, Irma (2006): *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. Santiago de Chile, CEPAL*.

Bourdieu, Pierre (1993): *Cosas dichas*. Barcelona, Gedisa.

Carreño, Miryamy y Teresa Rabazas (2009): *Sobre el trabajo de ama de casa. Reflexiones a partir del análisis de manuales de economía doméstica*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.

Denzin, Norman K. e Yvonna S. Lincoln (2011): *El campo de la investigación cualitativa*. México, Gedisa.

Domell, Teresa, Sandra Sande y Mariana Aguirre (2014): “El Cuidado Humano como Autonomía en la Vejez y el Envejecimiento”, en *Debates y proposiciones de Trabajo Social en el marco del Bicentenario*, Carmen Inés Lera (compiladora). Paraná, UNER.

García Delgado, Daniel (1996): *Estado y Sociedad*. Buenos Aires, FLAC-SO-Norma.

García Delgado, Daniel y Luciano Noretto (2003): *La ciudadanía en una etapa de reconstrucción: imaginarios y desafíos*. Biblioteca Virtual TOP.

Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires, Espacio.

Grimberg, Mabel (2004): *Sexualidad y relaciones de género: una aproximación a la problemática de la prevención del VIH-Sida en sectores populares de la CABA*. Buenos Aires, Simed.

Lagarde, Marcela (1997): *Género y Feminismo. Desarrollo Humano y Democracia*. Madrid, Horas y Horas.

Lechner, Norbert (1999): “El estado en el contexto de la modernidad”, en Norbert Lechner, René Millán y Francisco Valdés (coordinadores): *Reforma del Estado y coordinación social*. México: Plaza y Valdés.

Maier, Brenda y Alfredo Carballeda (2011): “Las Políticas Sociales y la recuperación de la centralidad del Estado”. *Revista Margen*, Buenos Aires, número 63.

Martín-Barbero, Jesús (1987): *De los medios a las mediaciones*. Barcelona, G. Gili.

Oszlak, Oscar (2003): “El mito del Estado Mínimo. Una década de reforma estatal en la Argentina”, en revista *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, número 168.

Sánchez Olivera, Alma Rosa (2006): “El feminismo en la construcción de ciudadanía de las mujeres en México”, en revista *Itinerario de las miradas*, Acatlan, número 63.

Vasilachis de Gialdino, Irene, coordinadora (2006): *Estrategias de investigación cualitativa*. Buenos Aires, Gedisa.

Entrevistas

Mesas barriales y presupuesto participativo en Moreno

Oscar Grillo
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
grillo.oscar@gmail.com

Las políticas de participación social, como las mesas barriales y el presupuesto participativo, son herramientas con muy fuerte potencial para instalar y estabilizar una articulación novedosa entre democracia representativa y democracia participativa. Por eso, la Revista de Políticas Sociales (RPS) decidió entrevistar a Jorge Santucho (JS), titular de la Secretaría de Participación Comunitaria y Organización Social de la Municipalidad de Moreno. Una descripción muy clara de los objetivos y las reglas de juego de estas dos iniciativas se pueden consultar en la página web del municipio; en esta charla abierta nos concentramos solo en las prácticas de los jugadores.

JS: Vamos a hablar de dos líneas de trabajo que desarrollamos desde la Secretaría. Por un lado están las mesas barriales; y por otro, el presupuesto participativo. Ambas son políticas muy fuertes del municipio, que apuesta por un ámbito de trabajo permanente y constante entre el Estado y las organizaciones o instituciones barriales. Para instalar las mesas barriales hicimos una nueva zonificación del partido de Moreno: lo dividimos en 41 zonas y estamos constituyendo, en principio, una mesa en cada zona, aunque hay zonas que van a tener o ya tienen más de una mesa, porque son muy extensas territorialmente. Tenemos ya 30 mesas funcionando en el municipio, con reuniones quincenales y ámbitos de trabajo permanente con las instituciones, donde surgen temáticas muy diversas: infraestructura, obra pública, salud, cuestiones sociales, cultura o deporte. Toda la riqueza y diversidad de temas que se viven en un barrio se refleja en las mesas barriales, donde trabajan las áreas municipales junto con la comunidad, junto con las organizaciones y los vecinos. También el presupuesto participativo es una política que se empezó a implementar en Moreno desde el año pasado. Lo teníamos

previsto desde el comienzo de la gestión, pero recién en 2013 pudimos arrancar con la primera experiencia. La municipalidad destina un porcentaje de su presupuesto, y la comunidad decide en qué gastar ese dinero a través de proyectos y de propuestas. Hicimos la primera experiencia en la localidad de Trujui. Fue una experiencia muy rica en cuanto a trabajar escuchando las propuestas de la comunidad y colaborando con las áreas municipales que revisaron la factibilidad de los proyectos, trabajaron en su elaboración y los presupuestaron. Y otro aprendizaje fundamental fue cuando se presentaron públicamente las propuestas ya elaboradas en la comunidad. Se hizo una campaña de difusión y luego se votaron. Cada poblador de Trujui votó en su localidad por los proyectos presentados que más le gustaron. Este año 2014 estamos llevando adelante el presupuesto participativo en cuatro localidades: Moreno Norte, Cuartel V, Paso del Rey y Trujui. Estimamos que para 2015 vamos a estar llegando a la totalidad del partido de Moreno. Ya este año los vecinos de Trujui están viendo la ejecución de los proyectos ganadores del año pasado y están trabajando proyectos nuevos, ideas nuevas, para este ciclo 2014.

RPS: ¿Desde cuándo llevan a cabo estas iniciativas?

A partir de diciembre de 2011, cuando asumió Mariano West. Muchas herramientas que ahora se pueden desarrollar existían antes, pero más limitadas.

RPS: A veces, un punto débil de las experiencias de presupuesto participativo es que una vez que se realiza el proceso de consulta, identificación y selección de proyectos, la ejecución queda demorada, trabada u olvidada por la misma gestión que impulsó la iniciativa. ¿Ocurrió esto en Moreno?

Para nosotros ese tema es muy importante, y es el compromiso que asumió Mariano West: que los proyectos elegidos por la comunidad se ejecuten en su totalidad, el 100%. De hecho, el año pasado habían sido seleccionados tres proyectos que agotaban el monto total del dinero destinado por el municipio. Luego el intendente sumó dos proyectos más, al ver que eran iniciativas muy sentidas por la comunidad, que había habido mucha participación y que se involucraron muchos para llevarlos adelante. Resultaban valiosos e interesantes, y se incluyeron en el plan de gobierno 2014.

RPS: A veces, para entender una experiencia participativa hay que mirar simultáneamente tres campos: la sociedad civil, el campo político partidario y el del Estado, el municipal en este caso. ¿Cuál era tu percepción de la situación de la sociedad civil, de las organizaciones territoriales, en el inicio de estas experiencias?

Moreno no ha quedado al margen de la cuestión nacional en la fragmentación que hemos tenido como sociedad en décadas anteriores; el derrumbe del Estado, en muchos casos ausente o corrido de las necesidades populares. Por un lado, aquella situación hizo que surgieran muchas organizaciones como respuesta de la comunidad ante esa ausencia del Estado, pero por el otro también generó una fragmentación y el surgimiento de instituciones nuevas. Hoy en cualquier barrio de Moreno vas a encontrar que algunas viejas sociedades de fomento están devaluadas en cuanto a participación, en cuanto a compromiso de la comunidad, y han surgido otras expresiones nuevas. Las sociedades de fomento siguen estando, pero no con el potencial y el empuje que tenían en otros años, y han surgido otras formas de organización. Esto uno lo ve cotidianamente. También es interesante ver los niveles de compromiso y de participación de la comunidad. ¿Por qué planteo esto? Porque uno a lo mejor desde lo ideal busca generar espacios en los que la comunidad participe de una manera activa, se comprometa y se involucre, y para eso están las Mesas Barriales, que cumplen un rol. Pero que a veces le cuesta al vecino participar regularmente, cada quince días, sosteniendo esos espacios de trabajo. No es solamente venir, dejar la demanda e irse, sino comprometerse. ¿Cómo resolvemos esto? En las mesas barriales terminan participando básicamente las organizaciones que más pueden sostener la iniciativa en el tiempo, los que están más organizados, los que tienen

mayor nivel de empuje y anclaje en el territorio. Son los que sostienen las reuniones cada quince días, las reuniones con las áreas municipales, hacen seguimiento a las problemáticas y trabajan junto con el Estado para dar solución a estos temas. Ahora, con el presupuesto participativo lo que veo es que además de esas organizaciones que se involucraron y lo valoran como una herramienta interesante, aparecieron otros actores que tienen un nivel de participación menor, que se limitan a asistir, conocer los proyectos y luego votarlos, o elegir el proyecto que más les gusta, o sumarse de alguna manera a la campaña, pero que no hacen todo el proceso de armado del proyecto y de la propuesta. Hay diferentes escalas de participación en la sociedad. También hay nuevas organizaciones que aparecen y están llenas de muchos actores sociales que ya participaban en las experiencias anteriores, incluso actores políticos.

RPS: ¿Político-partidarios?

Político-partidarios también. Algunos siguen perteneciendo a una estructura política y otros no, fueron en su momento militantes de alguna organización política y –tal vez también por la crisis–, desencantados de las viejas estructuras políticas, se refugiaron en organizaciones o instituciones barriales. Ahí encontraron sus ámbitos de compromiso y de participación para seguir empujando o militando desde una organización social. Cuando se conoce el territorio y se van viendo los actores, se confirma que muchos siguieron ese camino. Unos son militantes políticos que están en algunas orgánicas y otros no, pero en algún momento sí estuvieron. También se ven muchos actores que fueron más bien producto del florecimiento de organizaciones durante la crisis de 2001, y luego siguieron participando. Toda esa mezcla, esa riqueza que tiene nuestro pueblo, se ve reflejada en las diferentes organizaciones. En realidad es una amalgama de viejos militantes y nuevos actores sociales, donde convive todo esto buscando alternativas a través de la organización. Buscando respuestas para la construcción de un territorio mejor, más inclusivo. Eso es lo que se ve. Por eso digo que hay diferentes niveles de participación. En la mesa barrial se ve lo más organizado, mientras en el presupuesto participativo hay una diversidad mayor de actores, muchos de los cuales se involucran participando en una propuesta específica, y después no la continúan. Pero son diferentes escalas de participación y está bien que todas estén representadas, y que el Estado articule

con ese abanico de la población, porque todos, de alguna manera u otra, tienen una inquietud, un deseo y un empuje para que las cosas mejoren.

RPS: A veces sucede que iniciativas como las mesas barriales o el presupuesto participativo son ubicadas en determinados lugares de la estructura municipal, pero el juego político entre distintas secretarías traba o encapsula el desarrollo de la experiencia en un punto determinado, impidiéndole llegar al momento en que los proyectos se pueden concretar.

Claro, eso depende fundamentalmente de la decisión política de quien conduce el distrito. En el caso de Moreno, es clara la decisión política de parte del intendente para que no se encapsule este tipo de políticas. Hay un compromiso visible para que se lo tome como una lógica de la gestión municipal de manera integral. Por eso también hay un mandato del intendente que indica que, donde haya mesas barriales organizadas y funcionando, todas las áreas de la gestión municipal deben articular con la mesa en ese territorio. De esta forma, la participación comunitaria no es solamente una tarea de la Secretaría de Participación Comunitaria que muere ahí. Porque bien podría ocurrir que estimulemos la organización y la participación, pero después dependemos de que haya en diferentes áreas una gestión y una canalización de lo que surja. Somos como los parteros: hasta que nace la criatura, es responsabilidad nuestra. Una vez que el proyecto ya nació, es el área que corresponda quien lo tiene que ejecutar. No es responsabilidad de nuestra Secretaría, pero igualmente nosotros hacemos un seguimiento.

RPS: ¿Cómo se organiza la Secretaría para coordinar el ciclo de vida de las mesas barriales y del presupuesto participativo?

Estimamos que van a existir cerca de cincuenta mesas barriales. Son cincuenta lugares de reunión en territorios donde participan instituciones, vecinos, organizaciones. Cincuenta espacios donde nuestra Secretaría cada quince días tiene que estar dando una respuesta, reuniéndose con ellos, hablando, planificando, proyectando, poniendo la cara todo el tiempo. Si no hay una ida y vuelta por parte de la gestión, es insostenible.

RPS: ¿Podemos hacer un perfil de la tarea de coordinadores y coordinadoras de las mesas barriales y de las reuniones del presupuesto participativo?

El coordinador o la coordinadora tiene que ir limando y superando las diferencias y las barreras que encontramos en el territorio, que en algunos casos se dan por una cuestión de competencia o disputa territorial, y en otros por diferencias políticas. Tenemos que ir trabajando estas cuestiones. El coordinador o la coordinadora de mesa no solo es quien hace la gestión hacia adentro del municipio, sino que también tiene que venir al territorio, sentarse con las organizaciones, hablar, limar asperezas, ir construyendo vínculos. No es sencilla la tarea. Los tenemos que ir formando, porque no vienen hechos. Somos muy cuidadosos cuando incorporamos a alguien al área. Tienen que ser personas que tengan gran capacidad para escuchar, una cabeza muy abierta, habilidad para construir vínculos y que conozcan el territorio... y también que conozcan cómo moverse en la municipalidad. No es fácil promover a alguien así. Hay veces que los vamos formando de a poco, haciendo su experiencia sumándolos a una mesa para que empiecen acompañando, y en otros casos ya vienen de alguna experiencia similar o con un bagaje de construcción en territorio que facilita la tarea.

RPS: Una amenaza conocida para este tipo de experiencias participativas es que a veces entran en conflicto con el mundo político partidario del territorio porque hay liderazgos zonales que se sienten invadidos por el despliegue del presupuesto participativo o de las mesas barriales, y otras veces se generan conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo local.

Se trata de prácticas y formas de construcción que se contraponen. La lógica de la mesa barrial o la del presupuesto participativo rompen la lógica del puntero tradicional. Existe, y no solo en Moreno, una cultura en la cual si en mi barrio soy referente político de un funcionario o de un concejal, ellos me bajan determinados recursos con los que trabajo. Cuando armamos la mesa barrial o el presupuesto participativo, lo que el intendente plantea es que las áreas municipales empiecen a coordinar en el barrio de otra manera, y así se rompen ciertas prácticas de uso de los recursos municipales.

RPS: Pero que pesan...

Exacto. Han generado disputas fuertes en el territorio. Apostamos a que en la medida que se visualice que la mesa barrial o el presupuesto participativo son una decisión política fuerte de parte del intendente, que es una apuesta en organización hacia adelante, todos empiecen a comprender la necesidad de fortalecerlos, y así esos niveles de conflicto vayan atenuándose. Estas disputas se van superando con trabajo. Se trata de espacios abiertos a toda la comunidad: no le hacemos análisis de sangre al que se sienta en la mesa para ver si es peronista, radical o comunista. Sí ponemos por delante el bien común, el interés por que el barrio avance con esta organización, trabajando juntos con el Estado. Es un concepto de ideología política: el Estado trabajando junto con la comunidad. Quienes comparten estos criterios se van sumando a la mesa y vamos trabajando juntos. Hay actores que se van sumando en el tiempo y hay otros que hasta ahora no se han sumado, condicionados por otros criterios y conceptos de construcción. Pero son cuestiones que se están dirimiendo en el territorio.

RPS: ¿Se están dirimiendo?

Sí. La política es así. Se dirime todos los días. Los actores políticos son actores del territorio. Y estas políticas, al impactar en el territorio, los hacen tomar posición, indudablemente. Unos a favor, otros en contra. Algunos se suman rápidamente a esta lógica de trabajar en el marco de la mesa o del presupuesto participativo, y otros directamente nos han tratado de sabotear.

RPS: ¿Incluso desde el mismo partido político del intendente?

No tiene que ver con una identidad partidaria, sino con criterios de concepción acerca de cómo construir, más allá del partido político. Eso es lo que está de alguna manera dirimiéndose en el territorio. También hay muchos actores de la comunidad que no tienen un encuadramiento político pero ven en la mesa barrial o en el presupuesto participativo un espacio interesante para participar, porque empiezan a ver al Estado más cerca. Un Estado que te abre las puertas, con el que podés trabajar, aunque existan disputas hacia adentro del Estado, porque no

todos tenemos la misma lógica y no todas las organizaciones piensan ni actúan de la misma manera.

RPS: Por último: ¿la Municipalidad de Moreno mejora con ese impulso que le está viniendo de abajo –para decirlo rápidamente– del que ustedes son el vaso comunicante?

Sí. En primer lugar, vuelvo a destacar la decisión política. Lo recalco porque no es habitual. Moreno está abriendo un camino. Hay que ir viendo cómo se va dando, acompañándolo. Y realmente creo que sí, que hace que además mejoremos hacia adentro del municipio. Marca los errores y las limitaciones que tenemos como Estado, y lleva a revisar cómo articulás el Estado municipal con la Provincia y con la Nación. Ahí también a veces se producen contradicciones y conflictos de miradas y formas de actuar en el territorio. La organización en territorio dispara una serie de replanteos y debates acerca de cómo llevar adelante las políticas públicas. Eso mejora la gestión. No es algo que pueda verse de un día para el otro, pero lo va mejorando. Incluso hacia adentro de la gestión municipal hemos ido generando espacios de articulación entre las diferentes áreas. Antes, cada secretaría tenía su planificación de trabajo y la llevaba adelante. A veces hasta se superponían. Hoy nos vamos sentando y planificando en conjunto.

Paradojas y márgenes en el juego político municipal

Oscar Grillo
 Docente de la
 Licenciatura
 en Trabajo Social
 UNM
 grillo.oscar@gmail.com

Nos interesó conversar con Magdalena Chiara (MC) sobre su análisis de las políticas de salud en el Municipio de Malvinas Argentinas del Conurbano Bonaerense. En el libro *Salud, política y territorio en el Gran Buenos Aires* (UNGS, 2012) ella aborda las “paradojas de la descentralización” en ese caso concreto, mediante una cuidadosa deconstrucción y sistematización de lo que denomina un “dispositivo político técnico”. Este dispositivo, reconstruido para su análisis con las herramientas teóricas adecuadas, permite mostrar la capacidad de la política local para “leer las condiciones de implementación” de las políticas de salud y diseñar respuestas capaces de aprovechar intersticios de las políticas nacionales y provinciales en un sentido no justamente convergente con éstas, además de construir legitimidad dentro y fuera de las fronteras del municipio.

Magdalena Chiara es doctora en la Facultad de Ciencias Sociales y Antropóloga (UBA). Desde el año 1995 es investigadora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, donde se desempeñó como su directora entre 2002 y 2006. Es profesora de las asignaturas “Planificación de Políticas Públicas” y “Problemas, Instituciones y Políticas de Salud”. Viene desarrollando investigaciones en el campo del diseño y la gestión de las políticas de salud, con énfasis particular en la cuestión territorial y las relaciones intergubernamentales. Ha publicado libros, capítulos de libros y artículos, entre ellos, “Paradojas de la descentralización en la salud en el Gran Buenos Aires”, “Salud en las metrópolis”, “Políticas e instituciones en salud: el desafío de construir nuevos escenarios” y “Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina”.

RPS: ¿Con qué enfoque conceptual abordaron el tema de las políticas de salud municipales?

*MC: La investigación de origen trató de ver el modo como la política sanitaria nacional y provincial se articulaban en el nivel local en el periodo que va desde la crisis de 2001 hasta 2007. En pugna con la tendencia general de la política sanitaria en aquella época, Malvinas Argentinas –municipio joven creado en 1995– comenzó muy tempranamente a desarrollar en su jurisdicción la totalidad de los establecimientos en los tres niveles de complejidad. Desde el principio tratamos de no caer en el lugar común de contrastar lo que sucede en un municipio determinado con lo que la Organización Panamericana de la Salud o los manuales del Banco Mundial prescriben que debería pasar. Adoptamos un enfoque de análisis político que coloca en primer plano las condiciones del régimen de implementación y el entramado de actores involucrados en la política de salud. Nos preguntamos: ¿cuáles han sido los principios organizadores de la política local en el plano de la atención, gestión y financiamiento? ¿Cuáles son los márgenes de autonomía respecto de los incentivos y restricciones definidos desde el contexto resultante de la descentralización? ¿Cómo incidió en estos procesos la crisis 2001–2003? Lo que se hizo visible en el caso concreto es un conjunto de actores, y en primer plano la Secretaría de Salud del Municipio. Éste, lejos de lo que la visión normativa de la política de salud prescribía, e incluso confrontando con ella, se las ingenió para construir en las *fisuras* que el sistema presentaba y en las contradicciones del sector profesional de la salud.*

RPS: ¿El municipio ve las fisuras del sistema de salud como oportunidad?

Sí, paradójicamente –por eso el trabajo juega mucho con la idea de paradoja– esa autonomía respecto del gobierno nacional y provincial la construyó haciendo lo contrario de lo que la política sanitaria dice que hay que hacer. La idea fuerza de la política local de salud en Malvinas fue concentrar todos los niveles de complejidad bajo la órbita municipal... Por ejemplo, basta ir al Polo Sanitario para ver la centralidad urbana y simbólica que tiene en la zona, concentrando una complejidad que trasciende ampliamente las necesidades de la población de este municipio. El Polo Sanitario construye en la Ruta 197 una centralidad sanitaria que es referencia en la zona. La incorporación de tecnología médica es otro hito.

RPS: ¿Se trató de una autonomía absoluta?

Por supuesto que esa autonomía, como todas las autonomías, es relativa. Porque depende de los acuerdos que se tejan con el PAMI, con las obras sociales y otros actores. La descentralización en los 90 operó sobre un marco institucional débil y heterogéneo en los municipios de la provincia y configuró escenarios diversos, abiertos al diseño e implementación de la política sanitaria y limitados por sus propias condiciones estructurales. La ambigüedad respecto de la distribución de responsabilidades entre niveles jurisdiccionales y la indefinición del perfil prestacional a garantizar, fueron atributos particulares de estos procesos en el sector salud, que tendieron a jerarquizar los espacios locales como ámbito de producción de la política. En ese marco, se desarrollaron los programas nacionales cuyo alcance comienza a advertirse en la arena local en la salida de la crisis. A pesar del papel ejecutor que le confieren a los municipios, estos programas operan sobre un campo construido previamente, con un margen alto de gobernabilidad local derivada de tener a cargo los centros de salud y –en algunos casos muy particulares como el de Malvinas– los tres niveles de complejidad. Nuestro trabajo no buscó detectar éxitos o fracasos de una experiencia, para lo cual sería necesario otro tipo de estudio más amplio en su escala territorial y en el periodo del análisis. Pero sí interesó reconstruir sus condiciones de surgimiento y reproducción, en tanto se trata de una experiencia que tensa al máximo los márgenes de la política supralocal para construir

una autonomía política frente al gobierno nacional y provincial, que permite trascender los límites del municipio demarcando otra territorialidad de referencia, fundada básicamente en los beneficiarios del sistema de la seguridad social.

RPS: Volvamos entonces al tema de las fisuras y cómo la gestión municipal las percibe como una oportunidad.

En primer lugar opera sobre las fisuras en el cuerpo médico. En este campo, el discurso coincide en que tenemos que trabajar en promoción y prevención en salud, jerarquizando el primer nivel de atención como puerta de entrada al sistema. Sin embargo, los salarios municipales –incluso para los profesionales– son bajos, y cubrir las vacantes en los centros de salud –especialmente en los más alejados– es uno de los principales problemas que enfrentan los secretarios de salud municipales. Mientras que las organizaciones gremiales de estos profesionales pelean por la estabilidad laboral, el municipio de Malvinas Argentinas logró cubrir las vacantes necesarias mediante modalidades contractuales con alta precariedad y asociadas a la producción –medida básicamente en “consultas”– que hace cada profesional. En segundo lugar, el sistema sanitario de la provincia debería poder prestar servicios a toda la población, a la vez que garantizar la coordinación entre niveles de complejidad. Sin embargo, ciertas reglas de juego vigentes desde 1987 premian la complejidad media y alta de los establecimientos a la hora de recibir recursos y no incentivan la coordinación entre niveles ni entre territorios. La tercera fisura es política. La verdad es que la cuestión sanitaria tiene un lugar jerarquizado en la agenda de las políticas públicas. En ese contexto, ofrecer servicios de alta complejidad reditúa en visibilidad y la visibilidad en capital político. Lamentablemente, termina teniendo más visibilidad un municipio que tiene establecimientos de alta complejidad que otro que trabaja bien en atención primaria de la salud y tiene un muy buen primer nivel en articulación con hospitales, sean éstos municipales o provinciales. En este aspecto, si bien los municipios vecinos intentaron discutir cómo compartir los beneficios de la coparticipación obtenidos por Malvinas –y en aquel momento la región sanitaria asumió un papel no solo fundamental, sino también muy valiente–, no lo lograron porque la disputa se terminaba dirimiendo en un plano más político: gobernador-intendente. Fueron al fracaso todos los intentos para que la Muni-

cipalidad de Malvinas Argentinas hiciera accesible –sin mediar acuerdo oneroso– sus servicios sanitarios de diagnóstico y de alta complejidad al conjunto de los municipios de la región.

RPS: ¿Qué más nos podés decir acerca de los rasgos del “dispositivo político técnico” de implementación?

Su centro está limitado básicamente a la figura del secretario de Salud –en su puesto desde 1997– y a la del intendente municipal, que renueva su liderazgo local desde 1995. Este núcleo fue ganando gobernabilidad sobre los demás actores, tanto del subsector salud como de la seguridad social (obras sociales y PAMI), incluso a costa de apostar a suprimir a algunos actores gremiales. Está claro que nuestra perspectiva acerca de la salud pública y la organización del sistema y de los servicios está muy alejada de estas políticas y de sus métodos. Lo que vimos en nuestra investigación es cómo un actor local pudo leer coordenadas que no inventó para construir en las *fisuras* que hemos mencionado. Pero de hecho esta estrategia tiene un techo. No veo posibilidades de construir discurso en torno a esa construcción tan singular. Eso sí, lo que perfila nuestra investigación es un municipio que –repito– ve la fisuras, ve las contradicciones del sistema de salud, percibe un mapa fragmentado y coloca la salud como eje de su agenda, especialmente en las campañas electorales.

RPS: ¿Algo más sobre la experiencia que les dejó la investigación?

Uno de los hallazgos de esta investigación es haber relativizado el caso local como unidad de estudio. La verdad es que nos hizo saltar las fronteras del municipio, porque Malvinas Argentinas ya había saltado las fronteras.

Debates

Oscar Grillo
 Docente de la
 Licenciatura
 en Trabajo Social
 UNM
 grillo.oscar@gmail.com

No es mi intención abusar de la analogía con la visión, pero estamos explorando cómo algunas de las miradas corrientes y en uso para el análisis de políticas sociales ignoran una de las cosas más importantes que han sucedido en la Argentina desde 2003: el retorno de la política. A veces estas carencias se deben a la insistencia en el uso de herramientas teóricas sociológicas que ya no sirven para pensar. Otras veces sucede que “rellenan” con preocupante automatismo los puntos ciegos con lugares comunes y mantras que el neoliberalismo ha logrado introducir en el sentido común académico. En cualquier caso asumimos en estas notas el riesgo que implica toda exploración. Le proponemos al lector un recorrido que, partiendo de una pregunta en clave micro-social acerca de la relación entre los individuos y el Estado, se aventure a buscar respuestas en áreas adyacentes pero evidentemente relacionadas con el campo de las políticas sociales. Nuevamente, dado el límite de espacio que propone RPS, evitaremos dar cuenta de un “estado del arte” en la materia y comenzaremos usando como disparador tan solo uno de los numerosos y valiosos trabajos de Daniela Soldano: “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía” (2009).

La lente sobre un “barrio bajo planes”

La pregunta inicial de Soldano es “¿cómo es que los sujetos se relacionan con el Estado?” (2009: 235). Para responder, propone la escala de la vida cotidiana de un barrio del conurbano bonaerense como unidad de observación para trabajar con los procesos de representación social en relación a la estatalidad. Ésta queda personificada, en ese escenario, en los

Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (II)

programas focalizados que encarnan sus respectivos agentes y mediadores. Por un lado, la autora propone abordar esos vínculos y cómo en ellos se construyen ciertos grados de legitimidad de las intervenciones que interpreta como demandas del orden político; y por otro, las creencias, identificaciones y actitudes de los sujetos focalizados que supone son identitarias.

Una herramienta muy adecuada y productiva que elabora es la de dispositivo de focalización. Este concepto permite abordar las intervenciones del Estado colocando en primer plano los actos de nominación que produce y, en relación con ellos, la creación de categorías de personas, la presión para imponerles guiones, formatear discursos, requerir aprendizajes y habilitar carriles para las denominadas biografías de asistencia. La interacción de las prácticas de los dispositivos de focalización versus las prácticas moduladas en la “experiencia de recepción de programas” es el meollo de esta propuesta, a partir de la cual explora la producción de la tríada estatalidad-legitimidad-biografía. En sus palabras: “Aprehender el momento de encuentro entre ciudadanos y Estado en la medida en que encarnan empíricamente el momento de la legitimación y su crisis. Las intervenciones sociales moldean la subjetividad y desencadenan procesos de legitimación (y de deslegitimación)” (Soldano, 2009: 243).

Detengámonos por un momento en la idea de dispositivo de focalización: sus prácticas se desagregan en operaciones de demarcación, clasificación y exigencias al receptor, cuya sistematización permite elaborar una tipología de actitudes frente a la recepción de planes sociales, lo que sin duda es el mayor aporte de este trabajo por su valor teórico y originalidad, pero también porque permite vincularlo a otros intentos de producción de tipos ideales de orientaciones de sectores populares

(Grillo, 2003; Nun, 1984; Rodríguez Villasante, 1994), en especial la propuesta de Nun, que la autora reconoce como antecedente aunque simplifica exageradamente en su uso, quitándole potencia crítica y teórica.

En efecto, en los barrios bajo planes “los ‘dispositivos discursivos’ de la focalización – su despliegue de definiciones, clasificaciones y exigencias– a los que fueron sometidos los sujetos de la pobreza en sus ‘carreras como asistidos’ terminaron cristalizando en el sentido común, en las autodenominaciones y en los relatos autobiográficos” (Soldano, 2009: 247). Observemos que posiblemente se trata de autodenominaciones y relatos sintonizados en clave y para consumo de los dispositivos de focalización. Pero sigamos con Soldano (2009: 247), que afirma: “La recepción sistemática de recursos estatales tuvo importantes efectos a nivel de la constitución subjetiva e identitaria de los barrios asistidos”. Coincidimos, pero en este punto Soldano parece adoptar una noción de identidad integral, unificada, quizá totalmente marcada por los dispositivos de focalización. Parece no contemplar las “trampas de la identidad” que advierte Hall (1996), su carácter de construcción nunca completada, siempre en proceso, en suma: contingente. En el texto que estamos analizando, la identidad de los beneficiarios y de los barrios bajo planes corre el peligro de quedar como un compartimento estanco del “tipo ideal”, y si esto sucediera caminaríamos al límite de perder el carácter relacional que tiene toda identidad. Si subrayamos en este caso la homogeneidad de las prácticas de focalización, por un lado, y los puntos de adhesión de los sujetos, por otro, debemos explorar también puntos de conflicto articulados por los sujetos en su experiencia de “receptores de programas”.

De todos modos, aclara Soldano, “desde sus prácticas más cotidianas y básicas hasta sus acciones intencionalmente trasformativas, los receptores han tendido a resignificar los contenidos y los mandatos de los dispositivos” (2009: 248). “Esa imputación de identidad desde la retórica del Estado, no ha sido ni automática ni unidireccional. Desde sus prácticas más cotidianas y básicas, hasta sus acciones intencionalmente trasformativas, los receptores han tendido a resignificar los contenidos y los mandatos de los dispositivos”. Esta salvedad es clave porque, de no quedar en primer plano, el concepto de identidad desplegado por la autora aparece débil, fijo, sin la dinámica que sugiere

Nun (1984) al citar la idea de Wittgenstein de “juegos del lenguaje”. Esos juegos son los que ponen en circulación los asistidos cuando según la autora contestan las prácticas de focalización y resaltan su carácter público (Soldano, 2009). En mi interpretación remiten aquí a un lenguaje de derechos, profundamente arraigado y aviesamente tergiversado en el discurso de “los planes” de los noventa. Y aunque es cierto que “en general, la experiencia de recepción sistemática tendió a reorientar los relatos identitarios de los receptores desde el mundo del trabajo hacia el mundo de la asistencia”, ¿cómo podríamos hacer para conocer, también, sus disposiciones a recorrer el sendero inverso?

Soldano vislumbra que el camino de lo público no está cerrado en el discurso de los asistidos, cuando remarca: “queda claro (¿les queda claro a ellos?) que los recursos que bajan a los barrios no sólo son estructurales y críticos para la sobrevivencia, sino que son ‘públicos’, es decir, ‘de todos’”. Esta observación la lleva a volver a su cuestión inicial, y a subrayar la importancia del actor-instancia institucional desgajado del Estado que actúa como mediador y simultáneamente encarna al Estado a nivel barrial. Lamentablemente, aunque señala la necesidad y la importancia de este salto de escala, lo deja en un cono de sombra, porque “las instituciones del Estado aparecen atravesadas por la corrupción, el clientelismo o simplemente el oportunismo de los agentes que tienen posibilidad de repartir recursos y los utilizan según criterios de beneficio personal o clientelar”. Éste es el punto ciego del enfoque. No permite ver hacia atrás. No permite avanzar de manera segura.

Variaciones acerca de la complejidad

Regresemos al interesante punto de llegada del trabajo que venimos comentando. Nos entusiasma la posibilidad de interpretar el discurso de los asistidos en clave de un lenguaje de derechos, profundamente arraigado, pero del cual probablemente se desadscribieron no tan voluntariamente, presionados en su práctica como receptores de programas que pugnaban con prácticas de los dispositivos de focalización. Retomar este asunto permite al menos conjeturar que en el sentido común de los asistidos, coexistiendo con la experiencia de haber transitado desde

el mundo del trabajo al mundo de la asistencia, estaba y está la *aspiración* (Appadurai, 2001) del regreso desde el mundo de la asistencia al mundo del trabajo. Es decir, la aspiración a “salir de los planes” que pudimos comprobar en nuestro trabajo de 2003 (Grillo, 2003) siempre estuvo presente en el núcleo del sentido común de los asistidos. Di Marco (2011) ha realizado un análisis brillante en esta dirección, al investigar con enfoque de género la inscripción de las demandas de los movimientos de desocupados en un discurso de ciudadanía y derechos. Esta aspiración podría ser leída como “salir de los planes asistencialistas” y volver al mundo del trabajo, vía mercado y con intervención del Estado, pero también la expresión “salir de los planes” era usada para designar la posibilidad –y a veces la experiencia concreta– de generar actividades productivas sostenidas en grupos consolidados. Por supuesto que, aun para quienes asoman a esas posibilidades como experiencia o aspiración, la “salida” no está exenta de temores y amenazas, sumadas a la percepción de sus propias debilidades. Sin embargo, los miembros más activos de los grupos consultados mostraban en aquella época un alto grado de reflexividad sobre su situación y perspectivas, y les atribuían el poder de “dignificar”.

Precisamente en el punto donde empieza la investigación sobre la relación entre el Estado y un grupo de sujetos determinados, Soldano la clausura. Avanza sobre la heterogeneidad de las prácticas moduladas por la recepción de planes, pero evita indagar sobre la heterogeneidad y las mediaciones que presentan los dispositivos de focalización, quiénes los llevan al territorio, el complejo político e institucional que los sostiene y alimenta.

En los noventa no fue homogénea la “retirada” del Estado. Cuando ese Estado “se fue”, no dejó en el territorio un espacio vacío, sino “una superficie poblada por mutantes institucionales” (Grillo y Lacarrieu, 1994: 101-116), producto de diversas combinaciones entre sociedad civil, agencias estatales de todos los niveles y partidos políticos. Ese fue el contexto de interlocución entre los sectores populares y los programas focalizados. Si quisiéramos indagar qué ocurrió luego de 2003, tendríamos que ajustar nuestras lentes para lograr una visión más amplia y poblada de actores diversos. Y comprender que el concepto mismo de estatalidad (Nettl, 1968: 559-592) invita a evitar el peso generalista de “Estado”,

matizar su sentido unicista y complejizar nuestro análisis, ya sea por el camino del análisis de políticas, de los roles de la burocracia estatal (Oszlak, 1977) o de la combinación de estas u otras perspectivas para descubrir que siempre se trata de mapear conexiones continuas que nos llevan a distintos lugares, momentos y agencias del campo que estamos analizando.



Ajustando el *zoom* sobre el territorio

Si ajustáramos nuestra mirada sobre las figuras presentes en el territorio directamente involucradas en la política social, podríamos ampliar el *zoom* y abarcar tres áreas adyacentes que alimentan su espesor político: la del complejo institucional de gobierno de lo local (Grillo, 1999) que corresponde a cada territorio (con el municipio en primer plano), el área de las organizaciones sociales involucradas, y –por último– el campo político partidario.

En cuanto al perfil de los gobiernos locales, en nuestro artículo anterior (Grillo, 2014) hemos mencionado especialmente el trabajo de Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (2004) que coloca a los municipios en el primer plano de la escena de los “barrios bajo planes”. Las autoras destacan el alto grado de iniciativa que asumieron los gobiernos municipales para compensar las carencias, inequidades e intermitencias de los programas sociales focalizados. Estas iniciativas involucraron cierto entrenamiento en actuar en los márgenes y cubrir las brechas de los programas que “bajaban” del nivel nacional o provincial: en ocasiones, destinar “recursos propios para atender problemáticas no cubiertas por la oferta de programas descentralizados”, o bien “combinar recursos de diferentes programas (nacionales y provinciales) según necesidades y posibilidades de financiamiento”, además de, por momentos, “dar continuidad a programas discontinuados por los niveles centrales”. Claro está que Clemente y Smulovitz (2004) sostienen una visión más amplia de la relación entre política y gestión municipal, que les permite percibir “nuevas reglas de juego” y especialmente el “pasaje de una lógica clientelar a una de cooperación [que conlleva]: a) la existencia de un proyecto público y consolidado sobre la base de un plan de gobierno consensuado; b) la participación calificada de los dirigentes sociales que adhieren a un proyecto social por convicción y cuya participación está calificada y es reconocida por el otro (por ejemplo, a través de la capacitación de voluntarios y dirigentes barriales); c) reglas del juego claras y para todos (que todos conozcan los criterios de admisión a un programa social y que éste pueda ser pautado); d) la estimulación del sentido de la acción conjunta, sin la necesidad de mediaciones clientelares; e) la calificación técnica de los que implementan y conducen los programas. A mayor profesionalización e introducción de metodologías

de planificación y evaluación, menor tendencia a consolidar dispositivos clientelares”.

Cravacuore (2008) enfatiza conclusiones similares para la época de crisis, cuando describe “una Nación ausente, provincias que atinaban a aportar recursos y municipios que gestionaban el conflicto, articulando con las organizaciones de la sociedad civil. Y ello, sin dudas, ha fortalecido el papel político de los municipios, más allá de lo discursivo”.

En otras palabras: donde otros construyen la recurrente calle sin salida del lugar común de corrupción-clientelismo-oportunismo, sin negar esa posibilidad y sin olvidar los matices que Oszlak (1977) sugirió para el análisis de los roles de las burocracias estatales, las constataciones de las autoras y autores citados nos desafían a seguir una línea de investigación muy interesante, en especial si queremos, ahora, comprender e imaginar caminos de regreso desde el mundo de la asistencia.

Veamos el campo de las organizaciones territoriales. El excelente trabajo de Ana Gómez (2014), incluido en el número 0 de esta revista, constata que se reconfiguraron los formatos impuestos por los programas focalizados de los 90 que ahora emergen con renovadas capacidades de abordaje territorial –capacidades técnicas instrumentales y capacidades de gestión–, con el desafío de articular un repertorio de demandas de sucesiva generación y creciente complejidad, pero a la vez “se ha redefinido el lugar de la discusión política” y “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”.

Por último y para completar la apertura de nuestro *zoom* hacia las áreas adyacentes moduladas con la política social, miremos la incidencia de los espacios partidarios locales, donde se multiplican redes y fracciones institucionales que se articulan y rearticulan alrededor de liderazgos de popularidad territorial. Miremos cómo ellos construyen el lazo representativo. Analicemos las condiciones de existencia y las dinámicas internas de oficialismos y oposiciones (Rocca Rivarola, 2012) en el campo

político partidario, los modos de vinculación y desvinculación entre las redes político partidarias, las coaliciones gobernantes, y las relaciones y devenires entre éstas y las organizaciones sociales. No perdamos de vista cómo se construyen los capitales políticos de los líderes de popularidad territorial (Ortiz de Rozas, 2012) en sus componentes materiales e institucionales, por supuesto, pero también los del orden del *afecto* (Laclau, 2005) que hacen al intercambio: “Los favores, la ayuda, la amistad, el compromiso y el agradecimiento” (Ortiz de Rozas, 2012). Tengamos bien en cuenta las experiencias concretas recientes de participación de organizaciones sociales territoriales en la implementación de políticas públicas a nivel nacional, provincial y municipal en los últimos años (Gradín, 2012: 98-125; Natalucci, 2012: 126-147).

No se trata de convertir cualquier análisis de políticas sociales en un estudio de maquinarias partidarias; tampoco en un estudio sobre redes sociales. Para comprender mejor lo que está emergiendo en América Latina, De Souza Santos (2003) ha desafiado hace algún tiempo con su propuesta de entender las reconfiguraciones estatales como un “novísimo movimiento social”. Horacio González (2014) recientemente ha manifestado: “Se precisa una nueva teoría del Estado. En vez de temer que el Estado, al ocuparse de reactivar los núcleos del pensamiento emancipador existente en toda sociedad, se proyecte inhibitoriamente sobre ellos, debe pensarse en la adquisición de dimensiones libertarias por parte del Estado”. De tal manera que nos podemos sentir autorizados a echar luz sobre los puntos ciegos de la literatura y reconocer, aceptar e integrar la complejidad (Subirats, Grau y Iñiguez-Rueda, 2010: 61-80) como elemento intrínseco del ciclo de las políticas sociales en el territorio. La porosidad del campo de las políticas sociales con el de las organizaciones territoriales y el mundo político partidario es solamente un punto de partida para comprender las relaciones entre individuos involucrados y el Estado.

Bibliografía

- Appadurai, Arjun (2001): “*The capacity to aspire: culture and the terms of recognition*”, in *World Bank Tokyo Meeting*. Tokyo, 13/12/2001. Disponible en: <http://www.worldbank.org/research/conferences/culture/papers/Appadurai.pdf>
- 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 e IIED-AL. Disponible en: <http://www.trabajodiversidad.com.ar/smulovicz-clemente.pdf>
- Cravacuore, Daniel (2008): “Las relaciones intergubernamentales en la provincia de Buenos Aires como coordinadas de la Gestión Local”, en *Gestión social en salud: conceptos y experiencias*, compilado por Medina, A., Miraglia, M. y Chiara, M. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- De Sousa Santos, Boaventura (2003): *La reinención solidaria y participativa del Estado*. Disponible en: <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/eclvs/eclvs02/eclvs02-02-07.pdf>.
- Di Marco, Graciela (2011): *El pueblo feminista. Movimientos sociales y lucha de las mujeres en torno a la ciudadanía*. Buenos Aires: Biblos.
- Gomez, Ana (2014): “Territorio y política social: un mejor Estado para un nuevo escenario”, en *Revista de Políticas Sociales*, número 0, Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno. Disponible en: <http://www.unm.edu.ar/repositorio/imagenes/revistasociales.pdf>
- González, Horacio (2014): “Teoría de Estado”. *Página 12*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-248074-2014-06-07.html>
- Gradín, Agustina (2012): “Militar el Estado: las prácticas de gestión de Movimientos Barrios de Pie en el Programa Promotores para el cambio social durante el período 2005-2008”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLa, Año 2, N.º 3, julio-diciembre 2012, páginas 98-125.
- Grillo, Oscar (1999): “La insoportable levedad de lo local”, en *La dinámica global/local. Cultura y comunicación: nuevos desafíos*, compilado por Bayardo, R. y Lacarrieu, M. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- (2003): “*Salir de los planes. Orientaciones de los sectores pobres hacia iniciativas de economía social*”. SIEMPRO, Secretaría de Desarrollo Social.
- (2014): “Puntos ciegos en el análisis de políticas sociales (I)”, en *Revista de Políticas Sociales*, número 0, Centro de Estudios de Políticas Sociales del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Moreno. Disponible en: <http://www.unm.edu.ar/repositorio/imagenes/revistasociales.pdf>
- Grillo, Oscar y Mónica Lacarrieu (1994): “El juego accede al primer plano”, en *Cuadernos de Antropología Social*, ICA-UBA, n.º 8, páginas 101-116.
- Hall, Stuart (1996): “*Who Needs 'Identity'?*”, en *Questions of Cultural Identity*, compilado por Hall, S. y du Gay, P. London: Sage Publications.
- Laclau, Ernesto (2005): *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Natalucci, Ana (2012): “Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa ‘Argentina Trabaja’”, en *Perspectivas de Políticas Públicas*, UNLa, Año 2, N.º 3, julio-diciembre 2012, páginas 126-147.
- Nettl, J.P. (1968): “The state as a conceptual variable”, en *World Politics* 20, páginas 559-592.

Nun, José (1984): “Averiguaciones sobre algunos significados del peronismo”, en *Proceso, crisis y transición democrática*, vol. 59, compilado por Oszlak, O. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Ortiz de Rozas, Victoria (2012): “Política provincial y liderazgos de popularidad territorial. Los ‘aparatos’ o ‘máquinas políticas’, un asunto de representación política”, en *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, compilado por Cheresky, I. y Annunziatta, R. Buenos Aires: Prometeo.

Oszlak, Oscar (1977): *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. Buenos Aires.

Rocca Rivarola, María Dolores (2012): “Las bases de sustentación activa del gobierno kirchnerista. Condiciones al interior del oficialismo en la mirada de justicialistas y transversales”, en *Sin programa, sin promesa*, obra citada.

Rodríguez Villasante, Tomás (1994): *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.

Soldano, Daniela (2009): “El Estado en la vida cotidiana. Algunos desafíos conceptuales y metodológicos de la investigación sobre política y biografía”, en *Política y variaciones de escala en el análisis de la Argentina*, compilado por Sabina Frederic y Germán Soprano. Buenos Aires: Prometeo.

El acompañamiento familiar como herramienta de eficacia en el abordaje territorial de la implementación de las Redes de Protección Social en América Latina

Gabriela Agosto
Asociación Civil
Observatorio Social
gabrielaagosto@yahoo.com.ar

Fernanda Schilman
Asociación Civil
Observatorio Social
fernanda@observatoriosocial.com.ar

La red o redes integrales de protección social de derechos tienen por objetivo implementar en forma coordinada o articulada las prestaciones y acciones desarrolladas por las dependencias del Estado en materia de política social. 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 los derechos sociales y establecer niveles de calidad de vida necesarios para el desarrollo de las personas, así como también posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente.¹ Dichas redes se diseñan e implementan bajo los principios de universalidad, intersectorialidad, eficiencia, interdisciplinariedad y corresponsabilidad.

Este modelo de redes busca atender las problemáticas sociales desde enfoques interdisciplinarios y desde abordajes complejos que permitan satisfacer las necesidades de diversos grupos de población. Asimismo, deben garantizar la “priorización para el acceso” de aquellas personas en situación de mayor vulnerabilidad.

1. 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 porque 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.

Las redes integrales de protección social han de articular los esquemas contributivos y no contributivos, incorporando las condiciones de ambos grupos poblacionales, y sobre todo de los trabajadores del sector informal. Para ello se deben 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. La inclusión en el 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”.² 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 unidad de intervención propuesta es la familia o grupo conviviente, incluidas las interrelaciones en el interior de cada hogar. Este aspecto es clave porque cumple un rol fundamental en la garantía de los derechos de las personas, los cuidados de sus miembros. Incluso la familia es la principal educadora y resulta imprescindible para el desarrollo del capital social.³

2. Sojo y Uthoff (2006).

3. No es el objeto de este documento resaltar la dificultad con relación a la definición de modelos de familia. La institución familiar ha sufrido múltiples transformaciones y continúa vivenciándolas. Es por ello que se utilizará a los fines didácticos las concepciones de familia, grupo de convivencia u hogar como sinónimos, superando la complejidad de los entramados que ella posee en su constitución y vinculaciones.

A priori, las redes de protección social integral de derechos implican construir un conjunto de prioridades respecto a las siguientes dimensiones:

- garantizar un mínimo nivel de ingreso ciudadano;
- asegurar el acceso al sistema de salud, cubriendo tanto la asistencia primaria como la prevención y la detección precoz de enfermedades y de situaciones vinculadas a las adicciones, así como los aspectos asociados a la planificación familiar con el enfoque de salud reproductiva y sexual;
- instrumentar planes y estrategias que faciliten el acceso a una vivienda digna.
- desarrollar un sistema de cuidado que brinde asistencia y apoyo a personas en situación de dependencia (niños pequeños, adultos mayores, enfermos y personas con discapacidad);
- promover la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad (objetos de violencia, mujeres, discapacitados, minorías étnicas, religiosas y sexuales).
- Establecer un adecuado sistema de atención inmediata ante situaciones de emergencia.

Para su implementación se esgrimen los siguientes instrumentos de gestión:

- **Sistemas Únicos de Identificación y Selección de Beneficiarios:** instrumento que releva información de la vivienda, el hogar y sus miembros, y selección de beneficiarios a través de la aplicación de un índice de vulnerabilidad;
- **Sistemas Únicos de Información:** centralizan las bases de datos de programas, prestaciones y beneficiarios;
- **Sistema de Monitoreo y Evaluación:** cuentan con líneas de base, monitoreos periódicos, evaluación de resultados e impacto anuales o bianuales;
- acceso descentralizado a las distintas prestaciones;
- **Sistema Único de Pago:** a través de tarjeta única de débito o compra;
- **Acompañamiento Familiar:** seguimiento a las familias más vulnerables a través de equipos específicos.

Herramientas para la implementación de una Red de Protección Social de Derechos

La puesta en marcha de la red es un desafío complejo, a largo plazo, que requiere capitalizar los esfuerzos hacia objetivos comunes y sustentados en fundamentos económicos y políticos consensuados. Asimismo, busca concebir una transformación en el modo de convenir las políticas sociales desde un enfoque sistémico. Se promueve así la coherencia y la coordinación de acciones entre las áreas involucradas y los equipos, de modo de abordar las temáticas de manera articulada. De este modo, los procesos se hacen más eficaces, eficientes y transparentes, pero fundamentalmente equitativos.

La red como política de Estado debe ser sustentable a largo plazo. Por ello debe hacerse efectiva mediante una legislación que asegure su institucionalidad, considerando su independencia de toda discrecionalidad del poder político. En tal sentido se deberá elaborar un marco conceptual legitimado con todos los actores involucrados, unificando dimensiones vinculadas con los modos y las prácticas con que el Estado gestiona. Para ello es fundamental efectuar un diagnóstico institucional con el objeto de abordar de manera efectiva este proceso de cambio.

Desde este marco, la puesta en marcha de procesos de informatización de la información disponible debería centrarse en el desarrollo de sistemas capaces de simplificar procesos y medios de pago, tanto para el ordenamiento de la información como para la rendición de cuentas y el seguimiento de la inversión social. El sistema informático debe identificar a los candidatos que pueden percibir un beneficio de los programas sociales, incluido su grupo conviviente, y otorgar una visión agregada de la situación social de la persona. Una vez ingresados los postulantes, podrán presentarse en otras dependencias del Estado sin necesidad de presentar de nuevo la documentación. Asimismo, el sistema deberá contar con un módulo específico para cada uno de los integrantes del hogar, a fin de conocer en profundidad su situación en temas referidos a su salud, educación y situación laboral. Esta información podrá ser compartida entre programas. Por último, cada programa debería tener



permitido el procesamiento electrónico total del trámite de otorgamiento de beneficios, desde la solicitud hasta el pago en la cuenta del beneficiario. Toda la documentación que acompañe las solicitudes y acredite la información que se registra ha de ser archivada digitalmente mediante el escaneo de las certificaciones. También se deben proveer herramientas tales como diccionarios y protocolos de trabajos ubicados en una plataforma web que permita al personal de los programas acceder a un listado de definiciones teóricas y metodológicas en el cual se especifiquen los conceptos incluidos en el sistema y se detallen los procesos para cada etapa (registro, pago, consulta, altas y bajas), buscando uniformidad en la ilustración de los conceptos y circuitos administrativos. El sistema debe contar con una serie de informes sociales estandarizados que provean información social general y de cada programa, por grupo poblacional y por región, entre otros datos de interés. Esta información resulta clave para la acción de gobierno.

Otro de los componentes clave de las redes es la implementación del Sistema de Pago Único electrónico, a partir de una tarjeta de débito o compra. Este aspecto asegura transparencia en la adjudicación de los

recursos, lo que aumenta los márgenes de rendición de cuentas a los ciudadanos, además de reducir las posibilidades de incurrir en la entrega discrecional de los recursos del Estado y el clientelismo. La tarjeta debe permitir la identificación de los programas y prestaciones sociales percibidas, e incluir los siguientes datos: a) nombre de los beneficiarios; b) motivo de la solicitud de las prestaciones; c) fecha de solicitud de las prestaciones; d) fecha de alta de las prestaciones; e) evaluación de las corresponsabilidades asumidas; f) fecha y motivo de baja de las prestaciones; y g) otros datos sociales.

En términos de monitoreo de acciones, desde el inicio de la puesta en marcha de la red se han de generar estrategias de evaluación que contemplen propuestas para la construcción de líneas de base y para el análisis de la cobertura de los programas, determinando la pertinencia de los niveles para la detección de demanda no cubierta y propuestas de mecanismos de derivación entre las distintas áreas del gobierno.

También se ha de contar con un índice que permita abordar territorialmente la vulnerabilidad y la pobreza, teniendo en cuenta su carácter

multidimensional, lo cual resulta sumamente útil para la concepción y la implementación de políticas públicas de desarrollo social. Este instrumento debe combinar diferentes tipos de información y estimar la proporción o incidencia de personas en una población dada que experimentan múltiples carencias; también debe e incluir las siguientes dimensiones e indicadores: ingresos; educación (asistencia escolar en un establecimiento formal, rezago escolar, nivel educativo alcanzado); salud (embarazo adolescente, situación de dependencia); trabajo (desempleo, ocupación informal o subocupación formal), y vivienda (no tener vivienda o vivir en una vivienda precaria, acceso al agua, electricidad, características del saneamiento, paredes y pisos, etcétera). Esto permitirá establecer diferentes escenarios plausibles de aplicar en cada dimensión según el programa social, por debajo de los cuales se considera a un hogar o un individuo en situación de pobreza multidimensional.

La propuesta de acompañamiento familiar

Para hacer efectiva la Red Integral de Protección Social de Derechos resulta primordial contar con un componente de Acompañamiento Familiar. Este dispositivo consiste en la atención personalizada a las familias en sus domicilios, con el fin empoderar a los hogares y promover la autonomía familiar. Se busca incentivar la formación y la acumulación de capital social y comunitario, para que puedan mejorar la interacción social al interior del hogar y en las redes locales de referencia, que a la vez fortalezcan habilidades y capacidades para superar su situación de vulnerabilidad y que también favorezcan el acceso y la participación en las prestaciones desarrolladas por las áreas de gobierno. El Acompañamiento Familiar ha sido incorporado en varias políticas de la región, aunque con diversos objetivos e impactos. Inicialmente esta metodología se asoció al apoyo, la atención y la recuperación de la salud, así como también con el bienestar social de las personas. Las visitas han sido realizadas por profesionales y técnicos, en especial enfermeras, matronas, trabajadores sociales y monitores comunitarios.

La literatura vinculada con la temática expone una multiplicidad de intervenciones, tales como la transmisión de información a beneficiarios

sobre las características de los programas y transferencias, servicios a los que se puede acceder o información y asesoramiento para el cumplimiento de las condicionalidades de las políticas. También puede vincularse con el apoyo en una etapa específica de la vida -la primera infancia, la adolescencia o la vejez-. También puede responder a demandas de poblaciones con problemáticas específicas: drogodependencia, deserción escolar, embarazo adolescente, violencia de género, entre otras. Más allá de sus especificidades, todas las intervenciones plantean el acceso preferente a las prestaciones sociales del Estado. De este modo se favorece la integración de las familias en las redes institucionales de protección y promoción. Además, esto retroalimenta con información social a las diversas áreas del Estado y brinda información *in situ* para adecuar la oferta de programas y servicios sociales a las necesidades y demandas de los hogares.

La intervención puede adquirir diversas modalidades, más allá del carácter y estructura de las visitas, tales como reuniones periódicas en los centros comunitarios o grupos de reflexión para los colectivos estratégicos (grupos de embarazadas, padres y madres con hijos pequeños, mujeres víctimas de situaciones de violencia doméstica, etcétera). Sin embargo, la visita al domicilio de las familias es el componente esencial para esta metodología de intervención, en tanto permite trabajar con los integrantes del hogar en la generación de un espacio de diálogo y aprendizaje para la consecución de determinados estándares de vida considerados mínimos sociales. Este tipo de estrategia requiere ser implementada por un equipo de profesionales interdisciplinarios, quienes son los que efectúan las visitas domiciliarias y se vinculan con los miembros de los hogares, contando con formación específica y herramientas de trabajo que les permitan instrumentar su acción, realizar el seguimiento y evaluar el impacto.

La intervención en el hogar tendrá mayor efectividad en un contexto de relación continua entre efectores descentralizados y miembros de los hogares, así como también entre el equipo y la comunidad local de la que forma parte dicho hogar. Los principales objetivos de este componente deberían centrarse en:

- trabajar con las familias, empoderándolas mediante un vínculo de apoyo que permita mejorar sus capacidades y estrategias para enfrentar las adversidades.
- incentivar logros en la formación y acumulación de capital social en los hogares y sus redes de vinculación;
- aumentar la vinculación del Estado con los hogares y la respuesta descentralizada a sus requerimientos;
- intervenir para motivar, informar, aconsejar, orientar y acompañar los procesos relacionados con la transformación de vidas de personas, familias y comunidades;
- mejorar el acceso y la participación de los hogares en programas y servicios sociales;
- disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de la población más desprotegida;

Estos aspectos permitirán al Estado:

- acercar las áreas sociales a la ciudadanía;
- mejorar el acceso y la participación de los hogares en los programas y servicios sociales;
- desarrollar una demanda informada en la que las familias conozcan “adónde pueden acudir y en qué momento” y corregir asimetrías en la información entre la oferta y la demanda de servicios;
- articular las ofertas programáticas de las distintas áreas de gobierno, logrando mayor efectividad, eficacia y equidad;
- adecuar la oferta de programas y servicios sociales a la demanda de las familias;
- generar una alerta temprana de las problemáticas sociales;
- elaborar conocimiento acerca de los hogares, sus necesidades y sus demandas, y las interrelaciones sociales más amplias.

También se busca, en el interior de las familias:

- incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en los hogares;
- promover su participación comunitaria con las redes locales de vinculación;

- incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de niñas y niños en la primera infancia;
- mejorar los conocimientos y prácticas de las familias para el cuidado;
- mejorar la habitabilidad de las familias;
- promover la salud física y mental y una nutrición saludable;
- generar estrategias de prevención y atención de las adicciones;
- promover acciones para el acceso al trabajo;
- apoyar a las familias para garantizar el acceso a la Justicia;
- favorecer la convivencia, la tolerancia y la no discriminación.

Las dimensiones de abordaje deberán definirse en estrecha relación con el territorio en el que se desarrollará la propuesta de acompañamiento. La mayoría de las experiencias en la región⁴ incluyen las siguientes dimensiones: identidad; educación y capacitación; salud física y mental; nutrición; cuidado; habitabilidad; dinámica familiar y comunitaria; ingresos y trabajo; educación financiera; y apoyo para garantizar el acceso a la justicia. Se busca que las familias puedan alcanzar un mínimo vinculado con cada aspecto para desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida productiva conforme con sus intereses y necesidades. Tal como lo establece el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el desarrollo humano es un proceso mediante el cual se busca la ampliación de las oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y sus capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana, tales como la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarias para ser creativos y vivir en paz. Para el PNUD, las personas constituyen la verdadera riqueza de las naciones y, por ende, el desarrollo consiste en la ampliación de las opciones que ellas tienen para vivir de acuerdo con sus valores y aspiraciones. Por eso el desarrollo humano significa mucho más que el crecimiento del ingreso nacional *per cápita*, el cual constituye solo uno de los medios para ampliar las opciones de las personas.

4. Véanse los ejemplos de los programas Chile Crece Contigo, Unidos (Colombia) y Cercanías (Uruguay).



Identidad: los miembros de la familia deben contar con los documentos que los identifican como ciudadanos y les permiten el acceso a los servicios sociales del Estado, así como los certificados que acreditan discapacidad. Deben también conocer los trámites para la obtención de estos documentos. En algunos casos se debe favorecer la tramitación de antecedentes penales cuando corresponda.

Educación y capacitación: los niños, niñas, jóvenes y adultos deben acceder al sistema educativo y permanecer en él, adquiriendo competencias básicas, ciudadanas y laborales que contribuyan a su desarrollo integral.⁵

Salud física y mental: el acompañamiento familiar permite un acceso preferente al sistema de salud, donde todas las personas deben recibir los servicios de atención y participar en los programas de promoción y prevención.⁶

5. Se trata de garantizar la educación inicial y cuidado a la primera infancia, así como la educación primaria y secundaria; favorecer el acceso a servicios de refuerzo a la educación en la primera infancia y adolescencia; promover la responsabilidad familiar en el cumplimiento de este derecho; asistir a las familias para acceder a los servicios de capacitación y formación en oficios; y garantizar a los adultos mayores el acceso a servicios de educación. Los niños y niñas menores de cinco años deben estar vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial; en presencia de madre trabajadora y ausencia de otro adulto que pueda hacerse cargo del cuidado, los niños menores deben encontrarse incorporados a algún sistema de cuidado infantil; los niños en edad escolar deben asistir a algún establecimiento educacional; los niños mayores de doce años deben saber leer y escribir; los niños con discapacidad que estén en condiciones de estudiar deben estar incorporados al sistema educacional, regular o especial; debe existir un adulto responsable de la educación del niño acreditado como apoderado y que esté en contacto regular con la escuela; ningún niño menor de quince años puede estar vinculado a actividades laborales.

6. Deben contar con acceso a un plan de salud familiar o servicio de atención primaria en salud; acceder a los servicios de emergencia; recibir atención para la salud materna, sexual y reproductiva; contar con atención de la salud mental; acceder a los servicios de prevención y rehabilitación de abuso de sustancias adictivas; recibir atención a la discapacidad y atención para la salud del adulto mayor; las embarazadas deben poder realizar todos los controles prenatales y recibir atención al momento del parto; todos los niños y niñas deben recibir las vacunas y refuerzos de acuerdo al plan de vacunación, y tener al día los controles de salud; las mujeres y los hombres de la familia deben asistir a los programas de prevención del cáncer de cuello uterino, seno y próstata, según la norma establecida, y conocer los resultados; los adultos mayores deben estar bajo control médico; los miembros de familia que tengan una enfermedad crónica deben estar bajo

Nutrición: todos los miembros de la familia deben contar con una nutrición adecuada y tener buenos hábitos en el manejo de alimentos. Los niños menores de cinco años, las mujeres embarazadas y las madres en período de lactancia deben contar con los alimentos necesarios y acceder a una cantidad suficiente según los requerimientos nutricionales específicos. Los niños menores de seis meses deben recibir lactancia materna.

Ingresos y trabajo: la familia debe acceder a ingresos autónomos (monetarios o en especie) a través de diferentes medios de sustento. Los miembros del hogar deben acceder a servicios de capacitación laboral, de reinserción laboral y empleo, y de apoyo a actividades económicas.⁷

Dinámica familiar: la familia debe contar con un tejido fortalecido y mecanismos saludables de convivencia y de expresión de afecto. Se debe reconocer la importancia de las relaciones entre sus integrantes para su propio desarrollo y generar acciones para fortalecer los vínculos familiares, principalmente los parentales. Hay que trabajar sobre la mejora de la convivencia y la dinámica familiar, a fin de favorecer la atención a los miembros vulnerables del hogar y vincular a la familia con los recursos territoriales y del Estado para facilitar su acceso, generar espacios de diálogo y aplicar normas de convivencia familiar y resolución de conflictos, para que existan en la familia prácticas cotidianas de diálogo sobre temas como hábitos, horarios y espacios para la recreación.⁸

control médico; debe garantizarse el acceso a servicios de prevención y rehabilitación de abuso de sustancias adictivas; todos los miembros del hogar con padecimiento mental o retraso cognitivo deben participar de algún programa de rehabilitación o estimulación cognitiva; debe garantizarse el acceso a los medicamentos que necesitan; los adolescentes y adultos, de ambos sexos, deben conocer los métodos de planificación familiar; los miembros de la familia deben estar informados en materia de salud y autocuidado.

7. La familia debe contar con ingresos mínimos superiores a la línea de indigencia. Se debe fomentar el trabajo decente. Al menos un miembro de la familia mayor de quince años debe tener una ocupación remunerada o estar vinculado a una fuente de ingresos autónoma. Las personas en edad de trabajar que lo requieran deben poder acceder a servicios de capacitación laboral o certificación de competencias laborales. Los adultos mayores de sesenta años deben recibir algún tipo de asignación o pensión. Los integrantes del hogar que tengan derecho a una asignación familiar, deben poder obtenerla. El hogar debe contar con un presupuesto organizado en función de sus recursos y necesidades prioritarias.

8. La familia debe contar con mecanismos adecuados para enfrentar conflictos. Debe existir una distribución equitativa de las tareas del hogar entre todos los miembros de la

Habitabilidad: la familia cuenta con condiciones de habitabilidad acordes con su contexto. Se debe favorecer el conocimiento sobre la situación jurídica de la propiedad en la que reside, y promover la mejora de las condiciones de infraestructura, servicios y equipamiento de la vivienda y concienciar en acciones de prevención y cuidado para evitar accidentes domésticos. El hogar debe tener su situación habitacional clara en relación a la tenencia del suelo y la vivienda en que habita.⁹

Bancarización y ahorro: la familia debe estar inserta en el sistema financiero como medio de acceso a oportunidades de trabajo, ingresos y seguridad familiar. Adicionalmente, se debe crear una cultura de ahorro para lograr metas propuestas por sí misma. La familia debe definir una cuota de ahorro, manejarla a través de mecanismos financieros y utilizarla según sus necesidades. La familia debe conocer las características de los distintos servicios financieros (ahorros, crédito, microseguros, etcétera) y acceder a ellos cuando los necesite y cumpla los requisitos. La familia no debe estar sujeta a créditos de usura.

familia, independiente del sexo de sus miembros y de acuerdo con la edad de cada uno de ellos. Todos los miembros de la familia deben conocer los espacios y oportunidades para acceder a programas y servicios disponibles en su localidad, recursos comunitarios y programas de desarrollo disponibles (organizaciones comunitarias, espacios de recreación y cultura, clubes deportivos, centros de recreación para niños, jóvenes y para adultos mayores, asociaciones de padres de familia, centros de educación, ludotecas, etcétera), y participar en alguno de ellos. Se debe incentivar la participación de la familia en las estrategias de cuidado e integración social de la persona en situación de discapacidad. La familia debe acceder a información y servicios de detección temprana, atención y recuperación de las víctimas de violencia intrafamiliar y sexual. Y en caso que exista violencia intrafamiliar, las personas involucradas directamente en esta situación deben estar incorporadas a algún programa de apoyo (o al menos conocer las alternativas y encontrarse en proceso de integrarse). La familia que tiene un niño interno en algún sistema de protección debe visitarlo regularmente, y la que tiene algún joven privado de libertad debe apoyarlo y colaborar en el programa de rehabilitación.

9. Servicios: la vivienda debe contar con abastecimiento de agua potable y un sistema de desagües y con un sistema de energía adecuado. No debe tener goteras, no debe inundarse y estar bien sellada. La familia debe disponer o transformar las basuras. La vivienda debe contar con iluminación, ventilación natural y privacidad. Los miembros de la familia deben contar con implementos para dormir y alimentarse. En la vivienda no deben vivir más de tres personas en cada cuarto, y los niños deben dormir separados de los adultos. El hogar debe contar con acceso a un sistema de comunicaciones. Los niños deben disponer de espacio para actividades de juego y estudio, y de un espacio seguro para moverse dentro de la vivienda.

Apoyo para garantizar el acceso a la Justicia: la familia debe tener acceso a los servicios de la Justicia para la solución de sus conflictos, y tener conocimiento de sus derechos y deberes como ciudadanos. Debe conocer sus necesidades jurídicas y aprender a identificar el proceso institucional apropiado para la resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de Justicia.



Implementación del acompañamiento familiar

La implementación debe realizarse en etapas sucesivas. En una primera instancia se propone el desarrollo de un diagnóstico. Para ello se han de elaborar instrumentos de relevamiento de las actuales estrategias de abordaje territorial implementadas desde el Estado que incluyan información acerca de los programas, tipo de trabajo de campo, tipo y cantidad de recursos humanos requeridos, población objetivo, focalización, ámbito de actuación, instrumentos y metodología utilizada, tiempo de trabajo territorial, sistema de registro y sistematización de la información. También hay que analizar la capacidad de seguimiento de las problemáticas sociales y la interrelación entre programas y efectores sociales. Esta información evita superponer acciones y promover la integralidad de la intervención. Asimismo, se deberá definir el modelo de abordaje territorial y población objetivo a alcanzar. Los criterios para su definición pueden variar en función del territorio, por nivel de vulnerabilidad, o focalizarse en un tramo de edad, entre otros aspectos.

La segunda etapa consiste en el diseño y la elaboración de los materiales de trabajo, así como en la definición del plan de capacitación, tanto para los equipos territoriales como para las áreas sociales que intervienen. El Acompañamiento Familiar requiere involucrar en el proyecto a todos los equipos técnicos y políticos, de modo de articular una respuesta efectiva a las necesidades y demandas de la población. Entre los materiales de capacitación que se han de confeccionar, se proponen los siguientes: a) acuerdo compromiso de trabajo; b) manual conceptual y operativo; c) instrumentos de intervención (para cada dimensión); d) modelo de plan familiar; e) metodología de seguimiento del plan familiar; y f) cartilla de recursos locales. La capacitación de los equipos debe tender al conocimiento acerca de las dimensiones de desarrollo desde una visión de gestión del cambio social, potenciando las capacidades de los hogares y empoderándolos, promoviendo la autonomía familiar y la de sus miembros. Asimismo, se debe fortalecer los mecanismos de información acerca de la red de recursos comunitarios y de las prestaciones desarrolladas por las áreas de gobierno (de los diferentes niveles) en materia de política social.

En un tercer momento, se podrán a prueba los instrumentos diseñados en una muestra seleccionada, mediante la realización de la prueba piloto de la propuesta. Luego se ejecutarán modificaciones o ajustes al modelo inicial vinculados a los distintos aspectos.

Por último, se plantea la implementación propiamente dicha, que consta de cuatro fases: la primera, para el establecimiento de la línea de base, donde se releva información acerca del estado inicial de los hogares, constituyendo el primer insumo para el sistema de información de la Red de Protección Social, lo que permite detectar las dimensiones y logros básicos que debería alcanzar la familia, y brinda un alerta temprana sobre las necesidades y demandas de la población.

En la segunda fase se determinan las metas a alcanzar. A partir del diagnóstico, el profesional bosqueja junto con los hogares sus prioridades y la ruta a seguir. Se trabaja conjuntamente con los miembros del hogar en la elaboración de su plan de trabajo familiar. Cada familia establece sus objetivos y prioridades a mejorar en cada una de las dimensiones de desarrollo humano. Se trata de que las familias alcancen un mínimo de desarrollo humano con relación al conjunto de dimensiones. El plan familiar será propio y único para cada unidad familiar o conviviente. Constituye una guía que orientará a los integrantes del hogar sobre la definición del camino a seguir para alcanzar los logros básicos que les permitirán fortalecer sus capacidades y potencialidades para alcanzar mejores condiciones de vida y sus vínculos con los actores sociales e institucionales que se encuentran en el contexto territorial del que son parte. Los integrantes de las familias dialogarán con los acompañantes familiares y analizarán los diversos aspectos que les ayudarán a construir en forma colectiva un plan familiar de acuerdo con sus necesidades y deseos. En esta fase, el acompañante familiar tiene un rol de gestor del proceso de cambio; se constituye como un facilitador y dinamizador del proceso en el que trabajan los hogares en torno a las dimensiones definidas para lograr mayor autonomía personal, familiar y comunitaria.

En una tercera fase, se realizará el seguimiento y el apoyo a las familias. En esta fase se orienta y se apoya a la familia para que pueda alcanzar los objetivos trazados, acompañando el proceso a fin de comprender la importancia de cada dimensión de trabajo definida. Se busca que la

familia se vincule con los programas y servicios sociales y las diversas redes que posean. Asimismo, se plantea la realización de capacitaciones focalizadas en los aspectos clave de las dimensiones de desarrollo humano. Estos procesos pueden efectuarse en el hogar o en sesiones comunitarias junto con otras familias.

Por último, en la instancia final, el componente de acompañamiento finaliza cuando la familia alcanza las metas establecidas, dejando una dinámica familiar autónoma como capacidad instalada. Sin embargo, los hogares seguirán siendo acompañados en encuentros más esporádicos con las familias en una fase de seguimiento. Se trata de continuar apoyando a las familias para el sostenimiento de los logros alcanzados.

En cada una de las etapas, la información deberá ser registrada por el profesional y contará con la supervisión de un coordinador y sesiones de apoyo psicosocial. Asimismo, el acompañamiento familiar deberá contemplar un componente de evaluación y monitoreo que permita una evaluación rigurosa de su gestión, con la finalidad de identificar y cuantificar la magnitud de los impactos, transparentando los resultados mediante la publicación de los resultados.

Los equipos que constituyen la estrategia territorial deben ser interdisciplinarios (sociólogos, psicólogos, psicólogos sociales, trabajadores sociales, especialistas en trabajo comunitario) con experiencia en trabajo comunitario. Asimismo, deben tener gran capacidad de adaptación a situaciones complejas y cambiantes en el marco del proceso.

La modalidad de trabajo de la visita al hogar debe realizarse en duplas: un profesional realiza la intervención mientras que el otro observa y la registra. Los equipos deben ser rotativos a lo largo del proceso de trabajo con las familias. Se trata de no generar una situación de dependencia profesional, sino de un lazo positivo.

La existencia de oficinas descentralizadas ubicadas en el territorio facilita la coordinación de tareas de los equipos técnicos. Es importante contar con una línea telefónica y una página web con un sistema de atención virtual para responder las consultas, obtener turnos de trámites y realizar denuncias.

Resultado e impacto

El acompañamiento familiar permite generar un vínculo de apoyo directo con las familias, a fin de potenciar sus capacidades y estrategias para enfrentar las adversidades desde un enfoque de derechos y no en un abordaje asistencial. Se promueve así la generación de capital social familiar y comunitario.

El proceso se centra en la intervención familiar, en hogares y no en el beneficiario individual, para potenciar al grupo conviviente desde un abordaje integral, aumentar la vinculación del Estado con los hogares desde un abordaje descentralizado y maximizar el impacto del territorio en el desarrollo.

Bibliografía

- Agosto, Gabriela y Fernanda Schilman (2013): *La reconfiguración del Estado como proceso inexcusable*. Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino.
- Acuña, Carlos, compilador (2010): *Los desafíos de coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- y Mariano Tommasi (1999): *Some Reflections on the Institutional Reforms Required for Latin America*. Documento de Trabajo 20, Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Buenos Aires.
- Bachelet, Michelle (2011): *Informe del grupo consultivo. Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, Fabio y Leonardo Gasparini (2004): *Protección Social y mercado laboral en América Latina: ¿qué nos dicen las encuestas de hogares?* Oficina Internacional del Trabajo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000): *La Brecha de la Equidad. Una Segunda Evaluación. Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- (2006): *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2007): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2010): *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012): *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile, CEPAL.
- (2012): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011): *Programas de Transferencia Condicionada. Balance de la experiencia reciente en América y el Caribe*. Santiago de Chile, CEPAL.
- y Rodrigo Martínez (2011): *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Cohen, Ernesto (2005): *Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL.
- y Rolando Franco (2005): *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México, CEPAL y Siglo Veintiuno.
- Cruces, Guillermo y Leonardo Gasparini (2013): *Políticas Sociales para la Reducción de la Desigualdad y la Pobreza en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, Propuesta y Proyecciones en Base a la Experiencia Reciente*. Documento de Trabajo 142, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2000): *El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización*. Comisión de Desarrollo Social, 39° periodo de sesiones, Informe del Secretario General.
- Sojo, Ana y Andras Uthoff, editores (2006): *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México, CEPAL, FLACSO, SEDESOL.

Las formas de la escuela secundaria: umbrales hacia la universidad

Ana Gómez
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
anamgomezz@yahoo.com.ar

Alenka Mereñuk
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
alenkamk@gmail.com

Miguel Vallone
Docente de la
Licenciatura
en Trabajo Social
UNM
mgvuba@yahoo.com.ar

En nuestra investigación¹ alrededor de las trayectorias educativas de los jóvenes del Partido de Moreno intentamos analizar cómo se proyectan hacia la universidad los sujetos que transitan trayectorias de educación secundaria diferentes. El acercamiento a distintas instituciones educativas y el encuentro con los estudiantes nos han permitido una primera aproximación a la relación entre las formas de la enseñanza, los modos del aprendizaje y la construcción de expectativas respecto del nivel superior. Hemos observado que aun cuando la relación entre cada individuo y el sistema educativo más que igualar diferencie (Gómez y Mereñuk, 2013), las expectativas respecto del pasaje hacia los estudios superiores atraviesan a las distintas modalidades de educación secundaria, y dan cuenta de las *confianzas* que se construyen alrededor de la terminalidad de este nivel educativo.

Si partimos del reconocimiento de la desigualdad que atraviesa al sistema educativo, expresada entre otras cosas en múltiples dispositivos, podríamos adelantar que se trata de formaciones diferentes en el presente que tendrán su impacto en el futuro. Es decir, las heterogéneas formas institucionales de la educación secundaria en la Argentina *igualan desigualmente*. Igualan en la extensión de una credencial formal que habilita, aun cuando sean desiguales las confianzas que generan y las inserciones que permiten. Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de “confianzas” alrededor de las trayectorias escolares? En particular, nos interesa rescatar el valor que se adjudica al saber acre-

ditado formalmente. Se trata de una valoración social del conocimiento que atraviesa lo colectivo tanto como lo subjetivo: el individuo reconoce el valor del saber acreditado porque su comunidad de referencia también lo hace. El saber acreditado habilita, permite una participación específica en el ejercicio de la ciudadanía y en la inserción en el mercado de trabajo. Dada esta valoración, la educación formal se convierte en uno de los principales canales de movilidad social que, aun cuando no garantice en todos los casos ascenso social en términos materiales, es indiscutible que sí lo es en términos simbólicos: confiar en el sistema educativo formal es creer que recorrerlo supone ese resultado esperado.

Este “sistema de confianzas” presenta una serie de tensiones: entre lo que el sistema educativo se propone formalmente y lo que efectivamente logra; entre lo que espera cada nivel educativo y lo que garantiza cada uno de ellos; entre lo que espera el individuo de su pasaje por el sistema educativo y lo que logra a partir de sus credenciales. En el marco de estas tensiones nos preguntamos: ¿qué espera la universidad de los egresados de la escuela secundaria y qué garantizan las distintas trayectorias secundarias en términos de aprendizaje? Más concretamente: ¿qué saberes deberían asegurar las distintas modalidades de educación secundaria para el ingreso a la universidad? Si pensamos que la escuela secundaria debiera garantizar la preparación para el trabajo, para el ejercicio de la ciudadanía y para la inserción en los estudios superiores, resulta imprescindible conocer en qué medida las distintas propuestas de educación secundaria cumplen con tales expectativas. En el marco de nuestro trabajo, nos hemos concentrado en el tercer propósito: indagar cómo se proyectan hacia la educación superior los sujetos que cursan estudios secundarios en una escuela secundaria media común y pública, quienes lo hacen en un Bachillerato Popular, aquellos que optaron por

1. “Trayectorias educativas de jóvenes del partido de Moreno: la relación entre las diferentes experiencias de educación secundaria y la continuidad de los estudios superiores”, dirigido por Miguel Vallone. Convocatoria para la presentación de proyectos de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, año 2012, Universidad Nacional de Moreno.

La desigualdad educativa como problema social

un Centro Educativo de Educación Secundaria (CENS) y estudiantes incluidos en el Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FINES).²

En nuestro análisis decidimos pensar la desigualdad educativa en términos de problema social. Este enfoque permite poner el tema en el marco de un complejo de intereses, actores y responsabilidades donde las expectativas sociales cobran una centralidad significativa. Sin expectativas sobre “lo deseable” no hay cómo percibir la distancia entre lo esperado y las condiciones objetivas de existencia. Además, preguntarse por las expectativas de los sujetos implica mirar la demanda social y el “sistema de confianzas” que tracciona sobre el sistema y lo modifica. Esto último cobra relevancia en nuestra perspectiva, ya que entendemos que las trayectorias previas condicionan los recorridos pero no determinan los resultados y, en tal sentido, otorgamos un lugar central a las estrategias reparadoras de las desigualdades que pueda instrumentar el sistema educativo, tanto en el nivel secundario como universitario.

2. Esta investigación se ha propuesto mirar cuatro formatos institucionales de educación secundaria vigentes en la Argentina actual: a) Escuelas de Educación Secundaria media común y pública; b) Centros de Enseñanza de Nivel Secundario (CENS); c) Bachilleratos Populares; y d) Plan de Finalización de Estudios Secundarios (FINES). Respecto de las primeras, referencian lo que se denomina la educación común, “destinada a la mayor parte de la población. Cumple con el objetivo de lograr que la población escolarizada adquiera conocimientos, habilidades, capacidades, actitudes y valores que la estructura del sistema educativo prevé en plazos y en edades teóricas”. Los segundos pertenecen a la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes, Adultos, Adultos mayores y Formación Profesional, “destinada a jóvenes, adolescentes y adultos que no accedieron o no completaron la obligatoriedad escolar y a quienes necesitan desarrollar capacidades técnicas o laborales, como así también la continuidad de la formación integral. Pretende el enriquecimiento y la adquisición o actualización de conocimientos y habilidades en áreas específicas, en el marco de la inserción laboral. Contiene los niveles Primario y Secundario”. En cuanto a los terceros, la Resolución 3948/07 de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires los reconoce “como una propuesta de educación integral para adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores que atienden las necesidades educativas y laborales”. El cuarto formato es el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios. Al comienzo de su implementación estaba destinado a “jóvenes y adultos mayores de 18 años que terminaron de cursar, como alumnos regulares, el último año de la educación secundaria (bachiller, técnica, comercial, polimodal, de adultos), y adeudan materias”. Luego, el Plan se readecuó a su modalidad FINES 2, “destinado a jóvenes, adultos y adultos mayores trabajadores de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja y trabajadores de las entidades gremiales”. Cabe señalar que el Plan FINES es el formato elegido hoy por numerosos estudiantes que por alguna razón no han terminado de cursar sus estudios secundarios en las modalidades ofrecidas por el sistema educativo, ni por los bachilleratos populares.

El establecimiento de la educación secundaria como un derecho para todos a partir de la Ley de Educación Nacional 26.206 profundizó la interpelación al sistema educativo en general y al nivel secundario y universitario en particular. Desde múltiples recortes –el formato institucional, el diseño curricular, la formación docente, las estrategias pedagógicas, el sistema de evaluación, la vinculación con el mundo del trabajo– la escuela secundaria y la universidad tomaron un lugar en la agenda de la política educativa. Los índices de repitencia, sobre-edad y abandono en la escuela secundaria, y los procesos de admisión y el desgranamiento en la universidad dieron cuenta de la preocupación actual del Estado y de ciertos sectores de la sociedad civil y sus organizaciones alrededor de los límites de estos niveles educativos. Muchas son las políticas que buscaron y buscan desentrañar las características de una “nueva escuela secundaria” tanto como de un nuevo modelo científico tecnológico dentro del cual la universidad se ve interpelada, para que estén a la altura de las necesidades de las poblaciones en las circunstancias históricas que atravesamos. Planes de mejora de las propuestas escolares, políticas socioeducativas apuntadas a enriquecer las trayectorias educativas y garantizar condiciones materiales de accesibilidad y permanencia, nuevos dispositivos de terminalidad primaria y secundaria, creación de nuevas universidades nacionales, becas para el sostenimiento de las carreras universitarias y promoción de los sistemas de tutorías son iniciativas que dan cuenta del reconocimiento de las trayectorias de escolaridad secundaria y universitaria en términos de “problema social”, y también reflejan el sistema de protecciones sociales que circunda a este derecho. Pensar la desigualdad educativa en el acceso a la universidad como un problema social implica reconocer, por un lado, que existe una distancia entre las expectativas que los diferentes actores sociales (los docentes, los estudiantes y sus familias, los técnicos y especialistas, los sindicatos, las instituciones escolares y universitarias) tienen al respecto y las condiciones en las que se desarrolla tal experiencia (Lumerman, 1998); y por el otro, el intento de dichos actores de convertir esta distancia en una demanda social al ingresar el problema dentro la agenda del Estado.

Nuestra hipótesis de partida plantea que las desiguales trayectorias de escolaridad secundarias inciden en las posibilidades de ingreso a la universidad, permitiendo a quienes transitaron experiencias educativas más consolidadas contar con mejores herramientas para los estudios superiores que aquellos que llegan luego de recorridos más débiles, frágiles e interrumpidos. De confirmarse esta premisa, el problema social se constituiría alrededor de las expectativas frustradas de quienes, habiendo confiado en la preparación de la escuela media para la continuidad de los estudios, encuentran dificultades que no les permiten saldar su objetivo. En este punto, es preciso afinar la mirada sobre un aspecto y preguntarnos: ¿para quiénes sería un problema no cumplir dichos objetivos? ¿Estamos hablando de un problema individual de aquellos que se quedan a mitad de camino entre la realidad y las expectativas? ¿O de un problema que trasciende a los sujetos e involucra al sistema educativo? En principio, si hablamos de problema social, estamos haciendo referencia a la posibilidad que tiene un grupo de posicionar una situación no deseada como un problema para la sociedad en su conjunto (Grassi, 2003). En ocasiones suelen ser los propios afectados por el incumplimiento de las expectativas quienes se movilizan alrededor de la demanda por su reparación. En otras ocasiones confluyen las fuerzas de grupos no necesariamente afectados pero sí interesados en modificar la situación, e incluso a veces sucede que es el propio Estado quien instala en su agenda la preocupación surgida de la falta de correspondencia entre la normativa vigente y lo que las estadísticas reflejan. Así, si queremos explicar los problemas de desigualdad educativa en términos de trayectorias escolares (Tenti Fanfani, 2007), y específicamente centrar la mirada en las dificultades que algunos jóvenes encuentran en el pasaje entre el nivel secundario y el superior, tendríamos que indagar quiénes logran instalar tal situación como un problema social, cuáles serían las posibles soluciones, quiénes serían los responsables de instrumentarlas y con qué recursos cuentan para ello.

Desde nuestro trabajo de investigación hemos observado que las motivaciones de los estudiantes entrevistados respecto de la continuidad hacia el nivel superior están en estrecha relación con las expectativas de encontrar un empleo o mejorar el que tienen, ampliar el margen de elección de estilos de vida posibles en las familias y resolver deudas pendientes. Tal como afirmó un estudiante varón del Bachillerato Popular: “Yo dejé el



secundario porque no me interesaba. Ahora me interesa terminarlo por mi nene. Si te pregunta algo del colegio, vos no le podés decir nada... Lo hago más por él, para tratar de estar mejor. El título me va a permitir saber cosas, saber algo, tener el analítico para conseguir un mejor laburo”.

Sea cual sea la trayectoria secundaria que presenten, confían en la proclamación política expresada en las múltiples medidas que buscan sostener la ampliación del derecho a la educación, tales como el programa Progresar, la ampliación de la oferta universitaria o el plan Ellas Hacen, que los han interpelado invitándolos a “volver a estudiar” o a “seguir estudiando”. Ya sea que se encuentren cursando la secundaria en una escuela común, en un establecimiento para adultos, en un bachillerato popular o en una instancia de terminalidad como es el Plan FINES, los entrevistados dan cuenta de expectativas que se apoyan en la apropiación del “sistema de confianzas” construido socialmente, que se expresa en un discurso de los docentes, de sus compañeros, de las instituciones, incluso desde el fundamento explícito de las políticas educativas que se dirigen hacia ellos, que se vuelve posible de interiorizar y convertirse en el germen de una demanda social en caso de verse realizadas tales expectativas. Esto puede observarse en la palabra de los jóvenes entrevistados: “Todos somos capaces, todos tenemos la posibilidad de estudiar y tenemos que aprovechar que en este país estudiar es un privilegio, porque no te cobran como en otros países” (estudiante varón, CENS). “En comparación con la otra escuela, acá aprendí un montón. Creo que me va a servir mucho para la universidad, porque quiero seguir estudiando. Estamos preparándonos, nos ayudan y nos dan la posibilidad de seguir estudiando, nos inculcan eso” (estudiante mujer, secundaria media común pública).

Es por ello que se vuelve imperioso conocer cuáles son los aprendizajes adquiridos y las herramientas construidas frente al ingreso universitario, ya que de ser insuficientes condicionarán de modo negativo la experiencia y expresarán así la distancia entre las expectativas (social y personalmente) construidas y las posibilidades concretas de realizarlas. En tal sentido, cobran una significación central las estrategias reparadoras de la desigualdad que pueda ofrecer este nivel educativo. De alguna manera se trata de asumir las consecuencias de desiguales recorridos y de reparar con múltiples estrategias pedagógicas las insuficien-

cias respecto de la apropiación de contenidos y la construcción de herramientas para la adquisición de saberes, habilidades y aptitudes. Entonces no será ningún problema que la ampliación del derecho a la educación refleje un crecimiento de la participación de sectores sociales en el nivel secundario y superior. En cambio, que exprese trayectorias educativas desiguales y devaluadas sí lo es, y el mismo se volverá social en tanto genere la demanda de ciertos sectores afectados o interesados en posicionar tal situación como problemática. Una demanda que se dirige a un sistema educativo que no tendrá mayores inconvenientes si logra dar respuesta al abordar dicho problema y modificar la situación,; pero si no alcanza el objetivo de reparar tales desigualdades, se convertirá en un eslabón más de la cadena de responsabilidades, que no empieza en la escuela secundaria ni en la universidad, pero que las interpela como el núcleo duro de la problemática (Tiramonti, 2007; Kessler, 2002).

El sistema de confianzas en la reflexión de la desigualdad educativa

Sobre las capacidades personales, cabe recordar que las mismas se construyen. Toda persona tiene la predisposición a aprender, pero luego el aprendizaje necesita de ciertas condiciones que ya no dependen únicamente de quien desea aprender, sino de un marco propicio para la construcción de dichos aprendizajes. En este punto cobran importancia las diversas responsabilidades que entran en juego frente a las expectativas y confianzas que genera el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es decir, si el derecho a la educación se amplía en extensión y cobertura es porque existe cierta confianza en que esta instancia formativa se constituye en un canal de movilidad social ascendente. _Si se crean nuevas universidades en contextos donde no había propuestas educativas de nivel universitario, es porque se está confiando en que quienes concluyen el nivel medio podrán estar preparados para continuar sus estudios superiores; si se entrega a los docentes la tarea de la enseñanza universitaria es porque también se confía que estarán preparados para esta tarea. Asimismo, si se cree en la existencia de la universidad, es porque se confía en las propias capacidades institucionales para darse la tarea que fundamenta su existencia.

Estos diversos planos de confianza suponen un gran desafío que pone el problema en término de correspondencia de deberes, en que a cada actor social le incumben distintas funciones y se expresan diferentes grados de responsabilidad en función del objetivo al que cada nivel fue (y es) llamado a cumplir. En tal sentido, si las confianzas que el sistema educativo viene construyendo –en términos discursivos y también en materia de política social– alimentan nuevas expectativas hacia una trayectoria educativa ascendente, la demanda de algunos sectores puede aparecer en la grieta que se genera ante la falta de correspondencia entre los deberes y la responsabilidad que cada nivel espera del otro. Es decir, de lo que la secundaria espera de la preparación del nivel primario para asegurar los aprendizajes y saberes a los que fue llamado a enseñar, y de igual modo, de lo que la universidad espera de la formación del nivel medio para un itinerario aprovechable en el nivel superior.

Analizando el problema desde esta perspectiva, son los individuos quienes pueden quedar atrapados en este mundo de responsabilidades entrecruzadas y compartidas, algunos de los cuales tendrán mayores recursos para atravesar la encrucijada. De este modo, si las confianzas que están en la base de las motivaciones y expectativas encuentran su correlato en la realidad, la falta de correspondencia entre los niveles educativos generará dificultades. La falta de sintonía entre un nivel educativo y otro suele ser planteada, en una primera instancia, como un problema individual. Es decir, es el sujeto el que no está preparado para los aprendizajes del nuevo nivel. Se trata de un sujeto inesperado que no responde a los mandatos institucionales tradicionales (Carballeda, 2008) que pone en evidencia la dificultad de que el sistema se sostenga sobre trayectorias estandarizadas. Sin embargo, está claro que el problema no es de carácter individual, sino social. El desfasaje da lugar a una demanda que problematiza socialmente este desajuste entre el aprendizaje real y la propuesta pedagógica que lo espera.

Así, se trata de trabajar con lo real, aceptando al estudiante que ha logrado recorrer el puente que separa la distancia entre un nivel y el otro. Y cabe aclarar que esto no implica bajar la calidad de la enseñanza, sino repensar estrategias reparadoras que aseguren mejores niveles de igualdad y oportunidades educativas. Porque si las capacidades *son* y *están*, las motivaciones se alimentan de las expectativas que el sistema

de confianzas genera, y éste a su vez busca tener mejores correlatos en la acción política y social, tal vez el esfuerzo radique en hacer más *pertinentes* los deberes y responsabilidades para fortalecer los espacios y tiempos dedicados al aprendizaje. De este modo, quienes han visto condicionado de manera desigual su tránsito por el sistema escolar podrán comenzar a confiar en que tendrán una mejor oportunidad, no sólo para su formación, sino para asegurar mecanismos que permitan una mejor inserción en la sociedad.

Bibliografía

Carballeda, Alfredo (2013): *La intervención en lo social como proceso. Una aproximación metodológica*. Buenos Aires, Espacio.

Gluz, Nora (2011): *Admisión a la universidad y selectividad social*. Buenos Aires, UNGS.

Gómez, Ana y Alenka Mereñuk (2013): "Reflexiones sobre la igualdad y el sistema educativo. ¿Cuál es el lugar de la igualdad en el sistema educativo argentino?". Revista *Ciencias Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, N.º 84, septiembre.

Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio.

Kessler, Gabriel (2002): *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires, IPE/ UNESCO.

Lumerman, Juan Pedro (1998): *La Crisis Social Argentina*. Buenos Aires, Lumen.

Tenti Fanfani, Emilio (2007): *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Tiramonti, Guillermina (2007): *Nuevos formatos escolares para promover la inclusión educativa. Un estudio de caso: la experiencia argentina*. Buenos Aires, FLACSO.

Vallone, Miguel (2011): "Problemas Sociales Argentinos: los nuevos desafíos a la imaginación sociológica". En Ana Arias y María Di Loreto: *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina pos neoliberal*. La Plata, EDULP.

Las políticas educativas que atraviesan la escuela secundaria: un panorama de América Latina y de la Argentina

Fabián Otero
Docente del Ciclo
de Licenciatura en
Educación Secundaria
UNM
fabianotero@sadop.edu.ar

La escuela y el aula se encuentran surcadas por múltiples atravesamientos: subjetivos, interpersonales, grupales, institucionales, políticos y socioculturales. Esta afirmación nos posiciona desde la perspectiva de la complejidad para poder mirar las instituciones educativas desde los interjuegos de la micropolítica y la macropolítica. El trabajo que presentamos se detiene en la descripción y el análisis de las políticas educativas del siglo XXI en América Latina, y se centra en la escuela secundaria dado que es el nivel más crítico de los sistemas educativos que todavía tiene una serie de desafíos y debates pendientes. Políticas, debates y desafíos que encuentran en las escuelas y sus actores el espacio de discusión, formación permanente, trama colaborativa y producción intelectual necesarios para pensar otra educación y otros docentes para los tiempos post neoliberales (Anderson, 2013).

De los noventa al siglo XXI

Durante la década del noventa, en los sistemas educativos de América Latina se sucedieron una serie de reformas que presentaron, como notas distintivas, un Estado evaluador de la calidad educativa, extensión de los años de escolaridad (que proponen la obligatoriedad para el primer tramo de la escuela secundaria), modificación de las propuestas curriculares, procesos de descentralización educativa, presencia de políticas focalizadas y programas compensatorios para la atención de determinados sectores perjudicados por las políticas económicas implementadas, activa participación ideológica y financiera de los organismos internacionales y un cambio en la formación inicial y permanente del colectivo docente ligado a su permanencia en el sistema. Todas estas

iniciativas se encuadran en los textos de las nuevas leyes de educación, en el marco de un cambio en el rol del Estado: del modelo de “Estado de bienestar” al de “Estado mínimo”. Cecilia Braslavsky (1995), liderando estos procesos de reforma en la Argentina, se manifiesta por una refundación de los sistemas educativos nacionales en el marco de las nuevas tendencias de desarrollo, de ahí que la prioridad se centra en construir una identidad para el nivel secundario como una oportunidad que se abre en la aquella década. Es así que propone trabajar sobre una formación general desligada de la “profesionalización”. Para Joaquim Azevedo (2001: 85) se trata de propuestas “neo profesionalistas y neo funcionalistas” adaptadas a las demandas del sector económico, que domina al ámbito político instalando un nuevo desarrollismo de fin de siglo para América Latina. La educación se convierte en una variable independiente del contexto que sigue instalando el mito del ascenso y la movilidad social en países donde ganaron los grandes intereses económicos concentrados en activa alianza con el capitalismo transnacional.

A esta oleada de cambios le siguió otra con la entrada en el siglo XXI, que impone la obligatoriedad de la secundaria alta o superior, también mediada por dispositivos legales. El cuadro 1 sintetiza esta situación legislativa que habilita otros procesos de transformación educativa. Nos topamos con una realidad mundial y regional diferente, que termina impactando en el sistema educativo en el marco de una reconceptualización sobre el rol de los Estados nacionales, el abandono del Consenso de Washington y un nuevo entramado regional latinoamericano. Estos cambios incluyen, en contraposición al período anterior, la modificación del paradigma de las reformas educativas de “arriba-abajo” (“*top-down*”). En su reemplazo emergen propuestas de concertación, pactos y consensos con los diversos actores sociales implicados en los

temas educativos. Esta nueva operación paradigmática devuelve un protagonismo a la escuela y al colectivo docente en la direccionalidad de las macro y micropolíticas educativas, a la vez que visibiliza las disputas alrededor de una educación para todos y todas (Gentili, 2010) en sociedades resistentes a efectivizar políticas públicas que reconozcan y garanticen los derechos de acceso, permanencia y egreso a cada vez más y mejor educación para los sectores históricamente excluidos.

A partir del cuadro 1 se puede apreciar un comportamiento homogéneo en los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Costa Rica y Cuba. Nueve países han generado nuevas legislaciones educativas durante los primeros años del siglo XXI (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela) que incorporan la obligatoriedad de la escuela secundaria con sus consecuentes reformas. Gorostiaga (2012: 17) constata así la existencia de “tendencias de políticas regionales que buscan mejorar el ingreso y retención de sectores previamente excluidos del nivel medio”. Resulta importante subrayar que estos dispositivos legales obran a modo de programas a largo plazo para una política de Estado que deberá enfrentar las consecuencias de los modelos neoliberales en América Latina, cuya manifestación más grosera es la profunda brecha socioeconómica entre diversos sectores de la sociedad. En este sentido, Bernardo Kliksberg (2011) afirma que ésta es la región que tiene las brechas de desigualdad más amplias del mundo. La educación es una de las variables en que dicha brecha se manifiesta con mayor virulencia: solo termina la escuela secundaria un 49,7%, y en el 20% más pobre la termina un joven cada cinco, mientras en el 20% más rico lo hacen cuatro de cada cinco. Más de uno de cada cinco jóvenes están fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo. Con datos del año 2011, la Conferencia Económica para América Latina (CEPAL) sostiene que, en la franja de edad entre 15 y 19 años, Bolivia, Brasil y Ecuador presentan un porcentaje entre el 5% y el 10% de jóvenes que no trabajan ni estudian, y en Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, México, Colombia y Argentina oscila entre 10% y 20%. El resto de los países se encuentra en valores superiores al 20%. La misma CEPAL, pero con datos del año 2010, afirma que el 51% de los varones y el 45% de las mujeres no han completado la escuela secundaria, y en el 20% más pobre el 66% no la ha terminado (Kliksberg, 2011). Sumados a estas evidencias cuantitativas, los resultados de los operativos de

evaluación del rendimiento estudiantil que realizan agencias internacionales también señalan la dispersión de rendimiento de acuerdo al sector socioeconómico de los alumnos-estudiantes. El caso más paradigmático de la región lo constituye la Argentina. Estas brechas no solo se muestran en los niveles de acceso y de egreso al sistema educativo, sino que se manifiestan en la apropiación diferencial sobre los contenidos educativos. De este modo emergen sistemas educativos que no funcionan como tales y que sí lo hacen como una serie de escuelas fragmentadas (Tiramonti, 2011) o segregadoras (Veleda, 2012) de acuerdo con el sector social al que atienden. Estas categorías descriptivas dan cuenta de los recorridos diferenciales para los distintos actores educativos: alumnos-estudiantes, docentes, padres, no docentes. Diferenciaciones que atraviesan sus condiciones de vida, sus consumos culturales, su acceso al tiempo libre y a la recreación, sus horizontes a futuro, su salud. Datos duros y análisis cualitativos que invitan a seguir trabajando en otra distribución del ingreso para América Latina y acompañar los procesos políticos que intentan transformar esta injusticia distributiva. Desde Europa, específicamente Francia, François Dubet (2011) invita a construir políticas que privilegien la igualdad de posiciones y abandonen la igualdad de oportunidades propia de otro paradigma epocal. Su propuesta se asienta en hacer realidad la entrada, la permanencia y el egreso en la escuela y en otros servicios sociales a las minorías étnicas, de género y sectores populares en un continente afectado por una oleada de políticas neoliberales. La vigencia del pensamiento freireano, recuperado por las corrientes críticas y neomarxistas, incentiva al colectivo docente a posicionarse en el lugar del sujeto popular en pos de brindarle la mejor propuesta formativa. De ahí la ruptura de modelos pedagógicos didácticos homogeneizadores, la búsqueda de nuevas propuestas construidas colaborativamente desde la escuela y la escucha de las culturas negadas y olvidadas por el curriculum tradicional.

Cuadro 1. Leyes educativas en América Latina y el Caribe.
Décadas 1990-2000

País	Ley	Año
Argentina	Federal de Educación, N.° 24.195	1993
	Educación Nacional, N.° 26.206	2006
Bolivia	Reforma Educativa	1994
	Educación	2006
	Educación "Avelino Siñani y Elizardo Pérez", N.° 070	2010
Brasil	Directivas y Bases de la Educación Nacional, N.° 9.394	1996
	Enmienda Constitucional 59, artículo N.° 208	2009
Colombia	General de Educación, N.° 115	1994
	Ley N.° 715	2001
Chile	Orgánica Constitucional de Enseñanza	1990
	General de Educación, N.° 20.370	2009
Costa Rica	Fundamental de Educación, N.° 2.160	1957
Cuba	Nacional General y Gratuita de la Enseñanza	1961
	Constitución Nacional y Resolución sobre Perfeccionamiento de la Educación	1981
Ecuador	Educación	1983
	Orgánica de Educación Intercultural	2011
El Salvador	General de Educación Intercultural	1996
Guatemala	Educación Nacional, N.° 12	1991
Honduras	Orgánica de Educación	1996
México	General de Educación	1993
	General de Educación	2011
Panamá	Ley N.° 34	1995
Paraguay	Educación	1992
	General de Educación, N.° 1.264	1998
Perú	Educación	1982
	General de Educación, N.° 28.044	2003
República Dominicana	General de Educación, N.° 66	1997
Uruguay	Educación	1985
	General de Educación, N.° 18.437	2008
Venezuela	Orgánica de Educación	1980/1986
	Reglamento General de Ley Orgánica de Educación	1999
	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo N.° 103)	1999
	Orgánica de Educación	2009

Fuente: elaboración propia

Desde estas descripciones generales resulta necesario leer las acciones desde la macropolítica estatal. En varios de nuestros países se observa un crecimiento del gasto público en educación, como porcentaje del Producto Bruto Interno, en comparación con la década de los noventa (ver cuadro 2) que llega a superar en algunos casos, sel 6% aconsejado por la UNESCO. Según SITEAL (2013: 2), "durante el periodo 2000-2010 todos los países de América Latina experimentaron un importante incremento en su PBI. En la mayoría de los países este crecimiento fue acompañado por la mejoría en la distribución del ingreso y reducción de la proporción de población bajo la línea de pobreza. No obstante, el nivel de pobreza en América latina continúa siendo alarmante".

Cuadro 2. Porcentaje del PBI destinado a educación por países y por décadas

País	1990-1999*	2006-2010**
Argentina	3,7%	6,7%
Brasil	4,6%	5,9%
Chile	2,6%	4,1%
Costa Rica	3,3%	5,9%
Honduras	3,6%	7,6%
Panamá	-	3,8%
Paraguay	1,1%	4,7%
Perú	3,1%	2,6*
Venezuela	5,2%	5,5%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Banco Mundial y del **SITEAL ("Sistema de Información de Tendencias Educativas de América Latina").

En la misma dirección anterior también se observa un esfuerzo de las políticas públicas por aumentar la cantidad de alumnos y estudiantes en los distintos niveles del sistema educativo. El cuadro 3 muestra la tasa neta de matrícula en tres niveles educativos: inicial, primario y secundario. En algunos de nuestros países este crecimiento viene siendo una constante desde 1950 y acompaña el crecimiento vegetativo de su población.

Cuadro 3. Tasa neta de escolarización por país y por nivel educativo

Pais	Educación Inicial	Educación Primaria	Educación Secundaria
Argentina	65,3%	95,0%	84,5%
Brasil	52,8%	86,2%	76,6%
Chile	56,5%*	91,4%	81,7%
Costa Rica	92,3%	94,6%	63,6%
Honduras	27,7%	91,5%	46,6%
Panamá	59,5%	97,6%	74,0%
Paraguay	30,4%	95,7%	70,6%
Perú	66,8%	92,5%	73,5%
Venezuela	53,9%	96,2%	76,0%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del SITEAL y *UNICEF

Con respecto a la situación del colectivo docente, la situación se presenta heterogénea a nivel regional y en cada uno de los países, según sean zonas urbanas o rurales. Esta heterogeneidad puede estudiarse a partir de la consideración de las siguientes variables: formación docente inicial y permanente; encuadre de trabajo (horas cátedra o cargo, antigüedad, remuneración, pluriempleo); servicios básicos que ofrecen las escuelas, instalaciones edilicias y recursos didácticos; traslado hacia el puesto de trabajo; acceso y manejo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Ante estos indicadores y focalizándose en la educación primaria, Falus y Goldberg (2011) reúnen a los países latinoamericanos en seis grupos¹ que van desde el que tiene peores condiciones para la enseñanza (Guatemala) a los de mejores condiciones (Chile y Cuba). Estos últimos poseen una formación docente concentrada en el nivel superior, jornada laboral extendida (más de 35 horas semanales) y estable, y un adecuado equipamiento de sus escuelas en cuanto a servicios, instalaciones y recursos. Cercano a las malas condiciones y medio ambiente de trabajo se ubican República Dominicana, Paraguay, El Salvador y Nica-

1. Los datos que utilizan corresponden al año 2006 y se recolectan a través de encuestas focalizadas en los docentes de los terceros y sextos años de la escuela primaria, sumados a encuestas a directivos.

ragua: sus carencias se concentran en los servicios básicos que poseen las escuelas, la falta de espacios para las diversas tareas de enseñanza y de recursos didácticos. En un estado intermedio se encuentra México y, tendiendo a una mejor calidad de las variables que afectan la enseñanza, están Costa Rica, Colombia, Perú, Ecuador y Panamá. Cercanos a los casos de Chile y Cuba se ubican Uruguay, Argentina y Brasil, que presentan una dominante feminización de la docencia en la educación primaria. Algunas de las heterogeneidades señaladas se destacan en los siguientes indicadores: 80% de los docentes de Chile, Costa Rica y Uruguay utilizan la computadora y poseen acceso desde sus hogares, mientras que en el resto de los países de la región ese porcentaje es más bajo; en toda la región cuatro de cada diez docentes no reside en el lugar donde trabaja (por encima de este valor se encuentran Panamá, Guatemala y Costa Rica, y por debajo Brasil, Cuba y Argentina); la mayoría de los países concentra a los docentes en una franja de trabajo semanal entre 25 y 30 horas reloj, ubicándose por debajo de dicha marcación Argentina y Uruguay, y por encima Chile, Panamá y Cuba. El informe concluye con dos observaciones importantes para tener en cuenta: los docentes más jóvenes se ubican en escuelas de zonas rurales, trabajan en circuitos que atienden a sectores sociales pobres y desarrollan una tarea de fuerte impronta vocacional de servicio social (Tiramonti, 2011), cercana a una militancia; y el tiempo que menos destinan los docentes es al trabajo compartido con el resto de sus compañeros, de esta manera se obtura la dimensión histórico social de lo institucional particular de las escuelas y la dimensión colectiva del trabajo docente. Esta última constatación se encuentra favorecida por condiciones estructurales que inhabilitan estos tiempos y por el resabio individualista posesivo que el discurso neoliberal ha infiltrado en las vidas personales.

Es importante contextualizar estos datos a partir de una serie de cambios que vive la sociedad y que atraviesa a los docentes en sus dimensiones como trabajadores y como sujetos sociales. Un dato relevante lo constituye el constante proceso de incorporación de la mujer al mercado laboral, sostenido en los últimos veinte años. La salida de la mujer del hogar genera una reconfiguración del campo familiar, situación que no implicó una participación más activa de los varones en la asunción de las tareas domésticas y en el cuidado de la prole. Esta constatación genera la presencia de nuevas configuraciones familiares (hogares monoparentales, familias ensam-

bladas) y la correspondiente modificación de las tradicionales formas de socialización primaria de las nuevas generaciones (Garay, 2005). Además, la caída de los ingresos salariales, fruto de las políticas neoliberales de la década pasada, obliga a la búsqueda de un trabajo alternativo por fuera de la docencia o a incrementar cargos docentes en aquellos países que lo habilitan (siendo notorios los casos de Brasil, México, Uruguay y Argentina). Por último, la revolución electrónica de fines del siglo xx plantea la necesidad de acceso y uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Manifestaciones todas que aparecerán en la escuela con las nuevas realidades de los sujetos alumnos, estudiantes y sus familias.

Finalmente, Maurice Tardif (2013) señala los peligros de una hegemonía que comienza en los Estados Unidos durante la década del ochenta alrededor de un movimiento de “profesionalización de la enseñanza”, basado en la mejora del rendimiento del sistema educativo a través del control y la rendición de cuentas. Movimiento que intenta presentarse como superador de las edades de la “vocación” y el “oficio” docente, instalando una degradación de la condición docente. Dicha degradación se manifiesta en un congelamiento del salario docente desde la década de los 90 del siglo xx en los países de la OCDE, la erosión del sindicalismo docente, una remuneración basada en el mérito, la contratación de personal técnico y no docente (Estados Unidos y México), intensificación de su trabajo (sobrecarga, diversificación y complejización), deterioro de condiciones laborales y control de la educación bajo el *New Public Management* ligado a la mercantilización global de la educación (Tardif, 2013). Este panorama genera problemas de atractivo y retención. Las organizaciones sindicales deben estar alertas ante esta nueva configuración del trabajo docente que se ha extendido a los países de la OCDE.

La escuela secundaria

Este nivel se presenta como el más crítico y problemático del sistema educativo (López Garcés, 2011; Ferreyra, 2009; Tiramonti y Montes, 2009), ya que está sumido en una crisis diagnosticada a nivel mundial, particularmente en los países de América Latina desde la década del 60 hasta la fecha. Antonio Bolívar (citado en Romero, 2009) va más allá al

sostener que “el discurso sobre la crisis de la escuela tiene un carácter recurrente desde fines del XIX, ya Durkheim se quejaba de la falta de identidad de la secundaria”.

Si detenemos nuestra atención en América Latina, cuatro de cada diez jóvenes entre 18 y 24 años finalizan sus estudios secundarios, y la mitad de ellos cursa alguna carrera de nivel superior (SITEAL, 2009). Además, la expansión de la escuela secundaria en América Latina y el Caribe da cuenta de un aumento significativo, pasando del 46,6 % en el año 1990 a un 82,5% en el año 2000 (Braslavsky y Cosse, 2003), siendo sostenido dicho crecimiento desde la década de los sesenta a la actualidad. Según datos de la UNESCO, entre 1970 y 1997 la educación secundaria se triplicó: de 10.000.000 pasó a 29.000.000 de estudiantes (García Huidobro, 2009). Para el grupo de edad entre 12 y 14 años y según datos de la CEPAL (2007), la asistencia escolar se elevó entre 1990 y 2005 del 84% al 94%, y en la población entre 15 y 18 años el aumento fue de más de 15 puntos porcentuales, llegando al 76%. Sin embargo, el SITEAL (2010) alerta sobre la amenaza del fin de la expansión educativa en la región. Pareciera que América Latina se encuentra tocando su techo de expansión cuantitativa del nivel secundario.

Esta desigualdad se manifiesta también dentro de la misma región: en algunos países al menos 7 de cada 10 adolescentes y jóvenes asisten a la escuela secundaria, mientras otros países están por debajo de los niveles deseables de acceso. Pero la situación se complejiza aún más al considerar las desigualdades particulares en cada país: si se pertenece al sector más alto de la escala social, la posibilidad de asistir a la escuela secundaria es altísima. “La distancia en el interior de cada país con los sectores más acomodados es de 18 a 62 puntos porcentuales”, afirma Montes (2010: 34). A estas desigualdades sociales hay que añadirles las provenientes del lugar de residencia: “En la mayoría de los países hay por lo menos de 10 a 20 puntos porcentuales de diferencia en el acceso de la población que reside en áreas rurales respecto de la población de áreas urbanas” (Montes, 2010: 35). Para el caso específico de los países que integran el MERCOSUR, el *Informe sobre desarrollo humano 2009-2010* señala que “la asistencia al colegio secundario también se ha incrementado en la última década, aunque las tasas de participación y egreso continúan siendo bajas en los cuatro países” (18). En

este contexto, el desafío que enfrentan los sistemas educativos es el de aumentar la retención escolar y la finalización del nivel secundario, y superar los problemas de calidad. Para esto es necesario una revalorización del nivel medio que motive a los estudiantes para su finalización, en especial a aquellos provenientes de sectores vulnerables.

Es así como el nivel secundario no logra aún superar las problemáticas de repitencia, retraso escolar, sobre-edad y abandono que atraviesan a todos los sectores sociales, sumadas a la segmentación del nivel: las clases altas y medias concurren a un circuito distinto en cuanto a modalidades y culturas institucionales que el de las clases bajas y medias bajas (Viñao Frago, 2002). Además, el nivel se ha masificado pero su estructura organizativa -la forma escolar- permanece inalterable desde su creación, concebida para otro tiempo y con otros actores institucionales que la habitaban. La contrapartida del proceso de masificación es la llegada de nuevos grupos estudiantiles a la escuela secundaria. De allí que la presencia de una educación homogénea para grandes masas deja hoy de tener efectos positivos. El contrato fundacional de la escuela secundaria se basa sobre la selectividad, impronta que permanece no en los discursos pero sí en ciertas prácticas de enseñanza: se trata de una escuela “que no ha logrado cambiar para responder a las nuevas demandas” (Krichesky, 2010: 18). A esto hay que sumar la calidad de los aprendizajes de los estudiantes en la escuela secundaria: la participación de algunos países de la región en pruebas internacionales no arrojan resultados alentadores. En este marco asistimos entonces a una confluencia de males: la de los docentes y la de los estudiantes (Tedesco y López, 2002), la de los padres y la sociedad, y la de los políticos y los especialistas en educación. A pesar de ese proceso de masificación, la asistencia y permanencia en el nivel secundario se encuentra fuertemente condicionada por los niveles socioeconómicos, culturales y educativos de las familias de los estudiantes, según datos del SITEAL (2007, 2009).

Si nos enfocamos en el nivel superior, este tiende a concentrar estudiantes de clase media que se han ido incorporando al nivel, desplazando la hegemonía absoluta de los sectores medios altos y altos. Desde las teorías reproductivistas en educación se sostiene que cuando un nivel se democratiza, el poder de selección se desplaza al nivel inmediatamente superior. Según datos de la UNESCO, entre 1970 y 1997 la educación

superior se sextuplicó: de 1.600.000 pasó a 9.400.000 estudiantes (García Huidobro, 2009). Para la CEPAL (2007), el crecimiento en este nivel fue de siete puntos entre el año 1990 y el 2005, pasando del 28% al 35%. Según García de Fanelli y Jacinto (2010), entre el 30% y el 50% de los jóvenes que logran concluir sus estudios de nivel medio acceden al nivel superior. El colectivo juvenil percibe como un derecho e incluso una obligación la conclusión del nivel secundario, sin embargo solo el 7,4% de los jóvenes finaliza hoy la universidad, y lo hace menos de uno cada 100 jóvenes del 20% más pobre, mientras en el 20% más rico lo consigue la quinta parte (PNUD, 2010). Para el caso particular de los cuatro países que integran el MERCOSUR, el mayor porcentaje de jóvenes que logra completarlo se registra en la Argentina. Aún así, solo uno de cada ocho jóvenes de 25 a 29 años completa el nivel. Esta cifra baja a uno de cada once en Paraguay (PNUD, 2010). El desafío que deben encarar estos cuatro países es la expansión del nivel superior y la culminación a través del acceso de los jóvenes de menores ingresos. Los países centrales avanzan en el derecho universal a la educación superior, y este es el horizonte que debe pensar América Latina (Ezcurra, 2011), sobre todo a partir de la alianza virtuosa entre investigación científica, desarrollo económico y justicia social.

Además, su reciente obligatoriedad entrama una serie de tensiones en un nivel que históricamente ha sido visualizado para “los herederos” (Bourdieu y Passeron, 2009), generando una falsa discusión contemporánea sobre la caída del supuesto nivel de excelencia académica ante la irrupción de nuevos sujetos en la escuela secundaria. La discusión se resuelve en la práctica cotidiana con la profecía que se autocumple: repitencia y abandono por parte de los “recién llegados”, que reconocen que “ese no era su lugar o que no estaban preparados para estar allí”. Existe otro núcleo duro que es la gramática propia de la escuela secundaria que instala un formato y una cultura institucional difíciles de modificar: agrupamiento de estudiantes por edades, docentes asignados por hora cátedra de trabajo, currículum fuertemente clasificado y enmarcado, régimen académico y de asistencia homogéneo para toda la escuela secundaria, espacios y tiempos sujetos al fijismo, la uniformidad y el control racional-administrativo, débil articulación con los estudios superiores y el mundo laboral, monocromía del aprendizaje, escasa participación del estudiantado en la vida institucional y en el currículum, trayectorias escolares lineales y teóricas, y una serie de notas que no hacen más que reproducir el modelo

de la “alta cultura” entendida bajo los términos de europeizante, blanca y androcéntrica. Los países que deben crear más instituciones de educación secundaria se encuentran en mejores condiciones para pensar otros formatos que aquellos países que tienen un suficiente número de instituciones para cumplimentar el mandato de la obligatoriedad. En este último caso, debe primar el criterio de recreación de lo existente o de forzamiento institucional (Tiramonti, 2011). Hace tiempo y en el contexto anglosajón, Andy Hargreaves (2003) reclamaba la necesidad de “reculturar la escuela para los adolescentes”. No obstante, una serie de experiencias en América Latina habilitan a pensar en otras alternativas para la escuela secundaria.

Un tema no menor a rescatar es el lugar asignado al colectivo estudiantil ante estos procesos de cambio. La tradición histórica los muestra como sujetos necesitados de tutelaje por parte del mundo adulto; son sujetos que “adolecen”, pasivos y dependientes, sumidos en una mirada homogeneizadora. Nada más alejado de la realidad de estos adolescentes y jóvenes que se autoperciben como sujetos de derecho, que muestran la existencia de múltiples adolescencias y condiciones juveniles y que son activos portadores de cultura. Se trata de 105 millones de jóvenes entre 15 y 29 años en América Latina. Las numerosas investigaciones realizadas en el contexto anglosajón alertan sobre la importancia de la implicación del estudiantado ante los cambios en la escuela secundaria. Más cuando la escuela secundaria es un “espacio de vida” para estas nuevas generaciones (Weiss, 2012). Se trata de un espacio valorado, con múltiples aprendizajes y sociabilidades y una apuesta fuerte a futuro (Kaplan, 2013). Los sectores populares confían en la escuela como posibilidad de “ser alguien en la vida”, “seguir estudiando” y “conseguir un trabajo”. Dos de cada tres jóvenes entrevistados por la Organización Iberoamericana de Juventud² (2013) considera que dentro de cinco años estará mejor que ahora, y seis de cada diez opinan lo mismo de su país. La institución que posee la mejor impresión en este colectivo juvenil es la universidad. Como contracara de estas constataciones emergen los temores alrededor del tema de la violencia. Auyero y Berti (2013) señalan que esta situación se presenta con muchísima virulencia en los

sectores populares: “Mucha inseguridad existencial, de no saber si vas a estar mañana”. A partir de lo planteado, es necesario reconstruir otra trama vincular entre el colectivo estudiantil y el docente que implica, reconfigurar el lugar de los adultos y repensar el concepto de autoridad en términos de autoridad simbólica, basada en el conocimiento, en el cuidado y la protección (Bracchi y Gabbai, 2013). Solo de esa forma se acompaña a estas nuevas generaciones en la elaboración de mapas vitales a futuro, y se recupera para la escuela secundaria su función orientadora (Tedesco, 2013).

Unido a este tópico desarrollado, es importante reconocer la apropiación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que poseen las nuevas generaciones crecidas con la revolución tecnológica. La escuela debe incorporar estos dispositivos y apropiarse de ellos desde un formato pedagógico didáctico. Además, es necesario entablar otro tipo de vincularidad con los cuerpos de estas nuevas generaciones. Cuerpos que son textos y que requieren de cuidado.

Finalmente, urge reconciliar la escuela con la formación para el mundo del trabajo. En esta dirección, el cambio de modelo económico genera un nuevo impulso a la escuela técnica en algunos de los países de la región. Pero la verdadera articulación se generará a partir del impulso sostenido de los gobiernos contra la precariedad laboral, el trabajo en negro y la exclusión. En paralelo o *a posteriori* aparece la escuela acompañando estos procesos de inserción laboral de sus egresados y egresadas.

Conclusión

La somera descripción y el análisis realizado nos permiten captar la complejidad de la tarea educativa ante un sinnúmero de cambios por los que estamos atravesando. De ahí que no pueda captarse ni comprenderse dicha complejidad si no nos adentramos en una serie de campos y de teorías que invitan a la reflexión. Hemos subrayado las notas distintivas de las macropolíticas educativas de este nuevo siglo. Opciones que van de la mano de una direccionalidad política que subordina lo económico. En este sentido, acordamos con la reflexión de Gentili

2. La “Primera Encuesta Iberoamericana de Juventudes” contó con una muestra de 20.000 jóvenes entre 15 y 29 años de veinte países de la región.

(2010: 8), quien sostiene que “el éxito de los gobiernos posneoliberales en América Latina dependerá, en gran medida, del poder que ellos tengan para revertir la herencia de injusticia e inequidades existentes, atacando las causas que las producen y no sólo sus manifestaciones fenoménicas”. El acompañamiento del sector docente a dichos procesos resulta imprescindible, máxime ante las amenazas de los diversos intereses hegemónicos que intentan volver a las viejas políticas.

La concreción de estas iniciativas resultará exitosa gracias a la acción militante, sistemática y constante de las instancias de animación intermedia, de la dirección de las escuelas y del colectivo docente y estudiantil. La escuela no es solo el “espacio de vida de las nuevas generaciones”, sino también lo es para los y las docentes. Es el espacio de la recuperación de la tarea colaborativa docente, de la matriz colectiva del trabajo docente. Tarea y matriz que construyen proyectos, que sueñan con otros formatos escolares, que se forman permanentemente desde sus realidades contextuales, que realizan procesos de moldeamiento curriculares, que dialogan con las nuevas culturas y las múltiples adolescencias y juventudes, que pueden trabajar con la multiplicidad de constelaciones familiares. Solo así se tomará conciencia de la diversidad de iniciativas de políticas educativas que faciliten estas construcciones y generen nuevas prácticas. Solo así este sujeto docente recuperará el placer y el deseo por enseñar en esas escuelas, y seguirá aprendiendo con otros y otras, como antídoto contra la omnipotencia y el individualismo posesivo, porque “la escuela es de los pocos espacios comunes de la sociedad que provee una interacción sostenida, relevante y con consecuencias a futuro entre jóvenes y adultos” (Southwell, 2013: 51).³

3. Se agradece la colaboración de Santiago Machado, de la Biblioteca y Centro de Documentación de SADOP.

Bibliografía

- Anderson, Gary (2013): “Cambios macropolíticos e institucionales, nuevos paradigmas e impacto en el trabajo docente”. En *Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional*. Buenos Aires: IPE-UNESCO.
- Auyero, Javier y María Fernanda Berti (2013): *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Katz.
- Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passeron (2009): *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bracchi, Claudia y María Inés Gabbai (2013): “Subjetividades y trayectorias educativas: tensiones y desafíos para la escuela secundaria”. En *Carina Kaplan (directora): Culturas estudiantiles. Sociología de los vínculos en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse (2003): “Panorama internacional sobre calidad y equidad en la educación”. En *Congreso Calidad, Equidad y Educación*, Donostia, mimeo.
- CEPAL (2007): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Dubet, François (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ezcurra, Ana María (2011): *Igualdad en educación superior. Un desafío mundial*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Falus, Lucila y Mariela Goldberg (2011): *Perfil de los docentes en América Latina*. Buenos Aires: UNESCO / SITEAL, Colección Cuadernos, N.º 9.
- Ferreyra, Horacio Ademar (coordinador) (2009): *Educación Secundaria Argentina. Propuesta para superar el diagnóstico y avanzar hacia su transformación*. Buenos Aires: NOVEDUC.
- Garay, Lucía (2005): “Video Conferencia”. *Cierre del Programa Prácticas laborales no Rentadas*, Nuevo Banco Suquía.
- García de Fanelli, Ana María y Claudia Jacinto (2010): “Equidad y educación superior en América Latina: el papel de las carreras terciarias y universitarias”. En *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, México, IISUE-UNAM/Universia, volumen 1, número 1.
- Gentili, Pablo (2010): “Tres argumentos acerca de la crisis de la educación media en América Latina”. En Buenos Aires: SITEAL, noviembre 2010.
- García Huidobro, Juan Eduardo (2009): “Una nueva meta para la educación latinoamericana en el Bicentenario”. En Álvaro Marchesi, Juan Carlos Tedesco y César Coll (coordinadores): *Reformas educativas. Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Colección Metas educativas 2021, *La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI-Fundación Santillana.
- Gorostiaga, Jorge M. (2012): “La reforma de la educación secundaria argentina en el contexto de América Latina”. En Stella Maris Más Rocha, Jorge M. Gorostiaga, César G. Tello y Mónica Eva Pini (compiladores): *La educación secundaria como derecho*. Buenos Aires: Stella-La Crujía.
- Hargreaves, Andy (2003): *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Kaplan, Carina, directora (2013): *Culturas estudiantiles. Sociología de los vínculos en la escuela*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kliksberg, Bernardo (2011): ¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Suplemento especial, *Página 12*.
- Krichesky, Graciela (2010): *Jóvenes que miran la escuela. Una investigación acerca de los procesos de inclusión/exclusión en la escuela secundaria*. Buenos Aires: Fundación Cimientos.

- López Garcés, María (2011): *Ser estudiante de secundaria. Un estudio de la dinámica cultural en la construcción de la vida escolar*. México: Bloomington- Palibrio.
- Montes, Nancy (2010): "Principales rasgos de la educación en la región desde la información estadística disponible". En *Revista Propuesta Educativa*, número 34, año 19. Buenos Aires: FLACSO.
- PNUD (2010): *Informe sobre desarrollo humano para MERCOSUR 2009-2010*.
- Romero, Claudia, compiladora (2009): *Claves para mejorar la escuela secundaria. La gestión, la enseñanza y los nuevos actores*. Buenos Aires: NOVEDUC.
- SITEAL (2013): *Resumen estadístico comentado. Desarrollo en América Latina 2000-2010*. Buenos Aires: OEI-UNESCO-IIPE-SITEAL.
- El tránsito del nivel medio al superior y el acceso diferenciado a carreras terciarias y universitarias*. 2009 Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*. 2007 Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- Southwell, Myriam (2013): *La escuela ante nuevos desafíos: participación, ciudadanía y nuevas alfabetizaciones*. Documento Básico, IX Foro Latinoamericano de Educación. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Tardif, Maurice (2013): "El oficio docente en la actualidad. Perspectivas internacionales y desafíos a futuro". En *Políticas docentes: formación, trabajo y desarrollo profesional* Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Tedesco, Juan Carlos (2013): "La gran función de la escuela secundaria obligatoria es la orientación". En *La Nación*, 7 de septiembre.
- Tedesco, Juan Carlos y Néstor López (2002): "Desafíos de la educación secundaria en América Latina". En *Revista de la CEPAL*, N.º 76, Abril.
- Tiramonti, Guillermina, directora (2011): *Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. Rosario: Homo Sapiens-FLACSO.
- Tiramonti, Guillermina y Nancy Montes, compiladoras (2009). *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: Manantial-FLACSO.
- Veleda, Cecilia (2012): *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires: Stella-La Crujía.
- Viñao Frago, Antonio (2002): *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid: Morata.
- Weiss, Eduardo (2012): "Los estudiantes como jóvenes: El proceso de subjetivación". En *Perfiles Educativos*, 34 (135).

Reflexiones acerca de la praxis política en contextos de educación popular

Una mirada a partir del Bachillerato Popular “Casa Abierta”

Daniela Klapproth

Docente
de la Licenciatura
en Comunicación Social
UNM
danielavkl@gmail.com

Daiana Páez

Docente de la Universidad
de Buenos Aires
daipaez@hotmail.com

Mariela Giacoponello

Docente de la Universidad
de Buenos Aires
giacoponello.mariela@gmail.com

El presente artículo busca indagar en la potencialidad de la educación popular para la generación de praxis política. Para ello se describe la experiencia del Bachillerato Popular “Casa Abierta” y se analizan los diferentes espacios que configuran su praxis tanto en el espacio áulico como en aquellos que lo exceden. En función de dicho análisis se ensayan algunos conceptos orientadores: el de *pedagogía crítica*, para analizar el espacio del aula como aquel que promueve relaciones críticas y potencialmente autónomas; *pedagogía de la praxis*, como criterio ordenador de las acciones que se establecen en el mismo dispositivo educativo más allá de la instancia áulica; y por último, *praxis política*, como prácticas posibilitadoras de organización territorial desde un dispositivo educativo popular.

La pedagogía crítica

Emplazado en el barrio ferroviario de la Villa 31 Bis, el Bachillerato Popular “Casa Abierta” funciona desde el año 2009 por iniciativa estratégica de un grupo de militantes sociales que buscaban establecer un vínculo territorial en el barrio. La perspectiva de la pedagogía crítica de Paulo Freire cimienta el funcionamiento del bachillerato en tanto alternativa de educación popular y en cuanto a su potencialidad política. Por lo tanto, la horizontalidad fue su característica fundante, dado que se lo presentó como una opción educativa popular que buscaba reforzar la organización territorial ya existente en el barrio. A su vez, la pedagogía crítica se cimienta en una serie de imperativos éticos y *políticos* que se traducen en técnicas áulicas que permiten fomentar la criticidad y la autonomía de los estudiantes. Para favorecer su logro, se presentan obje-

tivos político-pedagógicos por áreas (comunicación, sociales, exactas y naturales) que promueven una visión procesual e integral del conocimiento y que confluyen con los objetivos por año que responden a la propuesta política del Bachillerato.

Los objetivos político-pedagógicos de cada año promueven un desarrollo progresivo en el nivel curricular, donde en primer año se hace énfasis en la criticidad a nivel subjetivo; en segundo año, a nivel grupal y colectivo; y en tercer año se apunta a reforzar el empoderamiento trabajando los aspectos organizativos del bachillerato y sus relaciones a nivel comunitario.

El hincapié en el factor subjetivo durante el primer año pretende que los objetivos se orienten a romper con la subalternidad inconsciente por medio de la desmitificación de la realidad y la co-construcción de los contenidos. Para lograrlo, los mismos son concebidos como herramientas que, desde las áreas, permiten hacer vivencial el cuestionamiento. Esto demuestra que, si bien se busca garantizar la correspondencia de contenidos con los que propone la currícula formal, también se los concibe desde una instancia *significativa* (Giroux, 1992), reconociendo los saberes previos y potenciándolos.

En segundo año, el objetivo político-pedagógico se concentra en el fomento de lo colectivo por medio de la consolidación a nivel grupal. Se trata de buscar explicaciones y respuestas colectivas a problemáticas que, en principio, se muestran como individuales. Luego del trabajo desarrollado durante el primer año, donde se promueve la desnaturalización de la condición de oprimidos, se trata de trabajar para que

esa subalternidad consciente no se vea reforzada por la lógica hegemónica que, entre otras cosas, fomenta tanto la aceptación resignada como la culpabilización: “El nuevo momento en la comprensión de la vida social no es exclusivo de una persona. La experiencia que posibilita el discurso nuevo es social” (Freire, 1997: 80). De esta manera, se busca trabajar la idea de que hay un presente y un futuro que puede ser diferente, como una nueva lectura de la experiencia que muestre que la situación no es *irrevocable* (Freire, 1997). Para materializar este objetivo, cada área debe llevar a cabo un proyecto grupal.

En el caso de tercer año, se busca potenciar la identificación con el bachillerato como organización política y como herramienta de transformación. Se trata de reforzar el momento real, concreto y posible de acción, en donde el proceso pedagógico se da en el aula a la par que la trasciende. Si bien se sostiene la lógica del trabajo por áreas, cada una de ellas dota su “hacer” en función de las necesidades del bachillerato para garantizar que la co-construcción del saber trascienda los niveles subjetivos o grupales y se convierta en un “saber hacer”. Así, por ejemplo, en el área de sociales se trabajan los conceptos de partidos políticos o de izquierdas y derechas por medio del reconocimiento de los actores políticos del barrio y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También en exactas se trabajan los contenidos de economía y contabilidad aplicados a las finanzas del bachillerato.

Por medio de un trabajo en el aula fundamentalmente *dialógico* estos objetivos se vuelven experienciales, ya que favorecen que los estudiantes reconozcan su condición de *subalternidad inconsciente* (es decir, adquirir *crítica*) para hacerla *consciente y trascenderla* (es decir, lograr el *empoderamiento*). En otras palabras, se trata de fomentar el logro del autoreconocimiento en tanto sujetos oprimidos pero potencialmente autónomos. Tal como plantea Freire, se busca promover “sujetos de la búsqueda, de la decisión, de la ruptura, de la opción, como sujetos históricos, transformadores” (Freire, 1997: 19). Para lograrlo, las técnicas procedimentales de educación popular son fundamentales. Se trata de garantizar y favorecer la *formación* de conocimientos reflexivos que rompan con la lógica tradicional (bancaria) de *transmisión* de saberes memorísticos. En este sentido, para que haya una verdadera co-construcción del saber, la relación profesor-estudiante debe concebirse de modo dialó-

gico y horizontal. Tal como se plantea en el documento fundacional del bachillerato: “Solo a través de la construcción contrahegemónica, de la toma de la palabra, de la actitud crítica y de la construcción de poder popular se pueden crear condiciones para una nueva subjetividad”.

Esta propuesta permite que aflore progresivamente la “curiosidad epistemológica” (Freire, 1997) en todos los integrantes del bachillerato para la búsqueda de propuestas y alternativas nuevas. De este modo, se busca evitar el “moralismo hipócrita” que, en pos de la ansiedad por plantear idearios antihegemónicos, transgrede los imperativos éticos de la pedagogía crítica y recae en una inculcación antibancaria y verticalista: “En este sentido, la transgresión de los principios éticos es una posibilidad pero no una virtud. No podemos aceptarla” (Freire, 1997: 19).

Pedagogía de la praxis: rebasando el espacio áulico

La pedagogía de la praxis es entendida aquí como aquella que trabaja por una educación transformadora. Considera al hombre como un ser creador, sujeto de la historia, que se transforma en la medida en que transforma el mundo (Gadotti, 1996). En este sentido, el bachillerato trabaja lo pedagógico más allá de lo curricular, porque todos los espacios de participación y toma de decisiones son *dispositivos*¹ (Fanlo, 2011) en los que se continúa la formación por medio de la praxis. Praxis que, como tal, conjuga la teoría en la práctica, en que la acción política es pulsión de transformación pero también un proceso pedagógico. De esta manera puede rescatarse el rol protagónico de lo educativo en la construcción de organización, en el sentido de que la construcción colectiva de conocimiento permite consolidar el proceso organizativo (Rigal, 2011). Los espacios extraáulicos que conforman el bachillerato

1. Al hablar del dispositivo organizacional lo hacemos en el sentido que Michel Foucault le da al término: “Un dispositivo sería, entonces, una relación entre distintos componentes o elementos institucionales que también incluiría los discursos, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados filosóficos, morales y/o filantrópicos, que circulan dentro de esta relación” (citado en Fanlo, 2011: 2).

como dispositivo organizacional son los grupos de trabajo de tercer año, las comisiones y la asamblea. Los grupos funcionan de modo análogo a las áreas durante la cursada semanal. Por ejemplo, el día del área comunicación funciona el Grupo Comunicación y el día de sociales funciona el Grupo de Formación Política, respondiendo al rol que se les asigna a los estudiantes de tercero como protagonistas de las discusiones referidas a la administración, reflexión y ejecución de diversas decisiones. El trabajo en comisiones y la asamblea tienen una periodicidad quincenal (alternándose viernes por medio). Las comisiones son espacios de trabajo integrados por estudiantes de los tres años y profesores que profundizan las discusiones y sugieren pasos a seguir sobre diversos temas que hacen a la comunicación, formación política, finanzas, construcción y proyectos del bachillerato. La asamblea tiene una finalidad resolutoria, donde se exponen las cuestiones trabajadas en las comisiones y se decide su aprobación o redefinición.

En relación con el trabajo en tercer año, se pretende que los aspectos cotidianos que hacen al sostenimiento del Bachillerato y las cuestiones coyunturales que marcan la línea política, sean debatidos de modo que en el hacer se vayan dando los aprendizajes significativos que se pretenden en una currícula de la escuela media. Este tipo de formación busca que los estudiantes –habiéndose constituido como parte de un proyecto colectivo– se conformen en una especie de intelectuales orgánicos populares que doten de coherencia y organicidad a los procesos, a fin de terminar con el binomio dirigidos-dirigentes, y se generen las condiciones para superar esa separación. Esta forma de organización responde al espíritu horizontal de la propuesta, cuyo sentido político y pedagógico podemos entenderlo a partir del concepto de *práctica prefigurativa* (Ouviña, 2012). Este concepto plantea que por medio de acciones concretas se pueden ir anticipando –desde el presente y lo cotidiano– nuevas formas de accionar conjunto, nuevos vínculos y saberes desde una perspectiva crítica y problematizadora que permitan superar la condición subalterna y alcanzar la “autonomía integral” (Ouviña, 2012).

Lo expuesto permite reafirmar que el dispositivo organizacional es el que garantiza la construcción de la legitimidad colectiva, volviendo “natural” el modo de trabajo colectivo por medio de desnaturalizar lo individual. Estos momentos o espacios constituyen instancias en que los aprendizajes refieren a vivir lo colectivo como reconfiguración de los

lazos sociales, y pueden resolverse los conflictos de forma consensuada y cooperativa. Se trata de crear poder desde el reconocimiento del otro como uno mismo, crear poder popular desde relaciones humanas nuevas y de modo procesual (Dri, 2006). De este modo, la autonomía comienza a ser vivida –tal vez de forma intuitiva– en las mismas experiencias que la prefiguran, dotando a la construcción política de un papel transformador a la vez que pedagógico. En este sentido, se trata de conquistar espacios de poder y de autogobierno que no estén disociados del fortalecimiento educativo de sus miembros pero que, a la vez, rompan las lógicas verticalistas e individualistas que propone la lógica capitalista (Oviña, 2012).

Praxis política como herramienta de transformación concreta de la realidad

Puede considerarse a “Casa Abierta” en su potencialidad política y de organización a través de dos facilitadores: la pedagogía crítica y la pedagogía de la praxis, dispositivos anteriormente comentados. Como ya se ha planteado, “Casa Abierta” se pensó como plataforma para la conformación de una organización territorial en la que los sujetos participantes puedan emprender acciones concretas destinadas a la modificación de sus condiciones de existencia. Tal como expresa el documento fundacional del bachillerato: “Desde una opción por las clases populares, para que con ellas, a través de una acción organizada, se logre romper con las relaciones sociales de dominación con el objetivo de construir una sociedad igualitaria, libre y justa, y que la Educación Popular debe ser concebida como un instrumento para la construcción de Poder Popular en el proceso de las luchas sociales de liberación”.

Como ya ha sido analizado en apartados anteriores, se pone en juego por un lado una pedagogía que permite el cuestionamiento, la desmitificación de la realidad y la actitud crítica y, por el otro, una praxis educativa liberadora, prefigurativa, participativa y de construcción colectiva. Ambas instancias son posibles solo si se entiende la educación popular en su dimensión transformadora. Esta dimensión tiene su desarrollo en un dispositivo que, de la mano de decisiones políticas posibilitadas por el mismo dispositivo, abre el juego a la construcción territorial.



Pasados cinco años desde su creación, “Casa Abierta” se encuentra reconfigurando su forma de trabajo mediante una serie de decisiones que fueron fundamentadas por todos los participantes que conforman el bachillerato en función de los procesos que se fueron dando. Estas decisiones posibilitan nuevos proyectos que amplían el alcance territorial y político del bachillerato a partir de diferentes acciones, como por ejemplo la generación de un área de formación en proyectos y una comisión afin; la incorporación de otros actores; la búsqueda de nuevos financiamientos; y la creación de una comisión de formación política y comunicación estratégica. Con nuevas prácticas, “Casa Abierta” prefigura una forma de ampliar sus horizontes en tanto dispositivo educativo, y de profundizar la autonomía por medio de la generación de nuevas experiencias. Busca nuevos proyectos que se enfoquen en otras luchas, ampliando la participación y la confluencia de intereses en pos de un mismo objetivo. Resulta importante destacar que esta perspectiva no ignora los macropoderes y la asimetría del poder (Dri, 2006). Justamente por ello, comprende necesaria su expansión en una red de poder popular como estrategia de lucha ampliada.

Reflexiones finales

Este artículo ha planteado una relación dialéctica entre pedagogía y praxis política con la intención de reflexionar sobre las prácticas prefigurativas pedagógico-políticas que utiliza “Casa Abierta”. En este sentido,

consideramos que los imperativos que propone permiten ir configurando sujetos y colectivos que construyen relaciones análogas a una propuesta crítica y emancipatoria. No obstante, si bien la educación popular posibilita el cambio social, la lógica que propone corre el peligro de quedar reducida a meras técnicas si no se construye en un dispositivo posibilitante. De este modo, el Bachillerato Popular puede entenderse como el espacio de *anuncia* colectiva y potencialmente transformadora que supera el momento de *denuncia* y desarrollo de una conciencia crítica subjetiva. Es decir, puede afirmarse que dicha experiencia da cuenta de la potencialidad de la educación popular para generar praxis política, organización y transformación. El proceso de cargar de contenido teórico a la experiencia del Bachillerato Popular “Casa Abierta” buscó aproximarse en la construcción de una matriz de análisis que pueda ser aplicable a otras experiencias de educación popular, para problematizar y potenciar las posibilidades de la educación popular más allá del espacio áulico.

En el presente trabajo se realizó un recorrido por tres instancias: la pedagogía crítica, la pedagogía de la praxis y la praxis política. Las ideas que se fueron desprendiendo de este análisis, lejos de pretender conformarse como un conjunto de axiomas, intentan abrir el debate y estimular, al decir de Paulo Freire, nuestra curiosidad epistemológica para continuar aportando a la lucha por otra educación, que no es más (ni menos) que la lucha por otro mundo.

Bibliografía

- Documento fundacional del Bachillerato Popular Casa Abierta* (2009).
- Documento interno del Bachillerato Popular Casa Abierta* (2012).
- Dri, R. (2006): *La Revolución de las Asambleas*. Buenos Aires: Diaporías.
- García Fanlo, L. (2011): “¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze, Agamben”. En *Revista de filosofía A Parte Rei* (74).
- Freire, P. (2004): *La educación como práctica de la libertad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Freire, P. (1997): *Pedagogía de la autonomía*. México: Siglo XXI.
- Gadotti, M. (comp.) (2008): *Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gadotti, M. (1996): *Pedagogía de la praxis*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Giroux, H. (1992): *Teoría y Resistencia en Educación. Una pedagogía para la oposición*. España: Siglo XXI.
- González Monteagudo, J. (2007): “La Pedagogía Crítica de Paulo Freire: Contexto Histórico y Biográfico”. En *Anuario Pedagógico*, número 11, pp. 53-64.
- Masi, A. (2008): “El concepto de praxis en Paulo Freire”. En M. Gadotti (comp.): *Paulo Freire. Contribuciones para la pedagogía*. Buenos Aires: CLACSO.
- McLaren, P. (2012): *La pedagogía crítica revolucionaria. El socialismo y los desafíos actuales*. Buenos Aires: Herramienta.
- Ouviña, H. (2012): “Educación popular y disputa hegemónica. Los aportes de Antonio Gramsci para el análisis de los proyectos pedagógico-políticos de los movimientos sociales”. En *Revista OSERA* (6).
- Ouviña, H. (2011): “La pedagogía prefigurativa en el joven Gramsci. Teoría y práctica de la educación futura”. En F. Hillert (y otros): *Gramsci y la educación. Pedagogía de la praxis y políticas culturales en América Latina*. Buenos Aires: Novedades Educativas.
- Rigal, L. (2011): “Gramsci, Freire y la educación popular: a propósito de los nuevos movimientos sociales”. En F. Hillert (y otros): *Gramsci y la educación. Pedagogía de la praxis y políticas culturales en América Latina*. Buenos Aires: Novedades Educativas.

Aportes

El Personal del Estado Nacional (2003 a 2012) Hacia un análisis cuanti-cualitativo de sus principales transformaciones*

Andrea López
Instituto Nacional de la
Administración Pública
magdalopez@uolsinectis.com.ar

Norberto Zeller
Instituto Nacional de la
Administración Pública
nzeller@jefatura.gob.ar

Este trabajo propone un análisis de la trayectoria experimentada por el personal del Estado Nacional a partir del año 2003 hasta el año 2012. La caracterización del empleo público es un aspecto clave para el estudio de las mutaciones sufridas por la administración pública, sobre todo si se toma en cuenta que –a partir de la década de los noventa– la reforma estatal produjo numerosos cambios cuantitativos y cualitativos, con notables impactos sobre los volúmenes de empleo, cristalizando, además, una tendencia creciente hacia la equiparación de las condiciones y formas de funcionamiento del empleo privado en el sector público. Las herramientas utilizadas para dichas transformaciones fueron aquellas que permitían modificar y flexibilizar la carrera administrativa, a partir de, por ejemplo, la contratación por tiempo determinado, la variación de los tiempos de trabajo según las necesidades y la revisión de los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios y de selección del personal que conforma la burocracia estatal.

La revitalización del empleo público se produce tras la crisis de los años 2001-2002, época que muestra el nivel más bajo en la cantidad de agentes del Estado Nacional desde los años setenta, en consonancia con la mayor crisis del mercado de trabajo argentino (Zeller y Rivkin,

2003). Dicha caída es el resultado progresivo de las políticas neoliberales implementadas a partir del año 1989, que –por diversos factores– produjeron una concentración mayoritaria de los recursos humanos de la administración pública nacional en las funciones de defensa y seguridad interior.

En términos generales, la Administración Nacional –que comprende principalmente las funciones indelegables del Estado: gobierno, justicia, seguridad exterior e interior, etcétera– representa, a lo largo del período iniciado en 2003, alrededor de la mitad del personal estatal nacional, mientras que otro tercio comprende al personal universitario.¹ Fundamentalmente, a partir del año 2005 puede observarse un incremento en el empleo público, cuyo comportamiento es dispar en los distintos subsectores del Estado Nacional y se encuentra vinculado tanto a demandas sociales como a iniciativas políticas del elenco gubernamental. Así, mientras que la ampliación del personal universitario y científico-técnico puede ubicarse en esta última caracterización, la mayor cantidad de empleados vinculados a la seguridad interior y al Poder Judicial puede ser considerada como una respuesta a demandas sociales vigentes.

Para la revisión planteada presentamos un abordaje cuantitativo del empleo público en el Estado Nacional, en lo que concierne a las características centrales de su distribución organizativa. Las principales fuentes corresponden a los datos proporcionados por los “Anuarios Estadísticos”

* Este artículo rescata los principales resultados del proyecto de investigación “Evolución y características del empleo público del Estado Nacional argentino durante el período 2003-2014”, que forma parte del programa “Estudio de las transformaciones del Estado y la Administración Pública Nacional desde el año 2003 hasta la actualidad”, coordinado por Andrea López y Norberto Zeller en la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Contacto: nzeller@jefatura.gob.ar.

1. Dado que el sistema universitario nacional posee un sistema de autonomía y autogobierno, no se clasifica dentro de la Administración Nacional, pese a que su presupuesto está asignado en el Ministerio de Educación nacional.

del INDEC. Dicha institución clasifica al personal del Estado Nacional en cinco categorías: 1) la *Administración Nacional*, que comprende a la Administración Central (agentes públicos de los tres poderes y las principales actividades del Estado Nacional), la Administración Descentralizada y los institutos de Seguridad Social; 2) las *Universidades Nacionales*, incluyendo al personal docente y no docente; 3) el *Sistema Financiero*, que abarca al personal de los bancos nacionales; 4) *las empresas y Sociedades del Estado*;² y 5) los denominados *Otros Entes Públicos* (AFIP, INCAA, Unidad Especial de Transmisión Yacretá y el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados, ex PAMI). Cabe destacar que la nómina del INDEC abarca al conjunto de cargos asignados en las estructuras de las diferentes entidades, por lo que excluye al personal encuadrado bajo las diversas modalidades de contratación que aún posee el sector público, y que en la Administración Nacional –para el segundo semestre del año 2012– alcanzaría una suma mayor a los 67.000 agentes (ONEP, 2012). De igual forma, tampoco se cuenta con datos del personal de inteligencia que se distribuye en la Secretaría de Inteligencia, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Interior, por ser clasificados como secretos.³

Como resultado de las principales consideraciones extraídas del análisis cuantitativo, el trabajo concluye con la reseña de las tendencias centrales de comportamiento del empleo público, en el marco de la recuperación de un conjunto de competencias estatales tanto en materia educativa,

2. En este universo se cuentan empresas públicas de amplia diversidad en lo que concierne a su carácter jurídico, la participación accionaria del Estado, el tipo de actividad, etcétera. Así, Radio y Televisión Argentina, Lotería Nacional, Télam, Administración General de Puertos, Educ.Ar y la Administración de Infraestructura Ferroviaria se cuentan entre las denominadas Sociedades del Estado (SE), en tanto que AYSA, Correo Oficial, AR-SAT, ENARSA, FADEA, Ferrocarriles General Belgrano, Intercargo Nucleoeléctrica Argentina (NASA), TANDANOR, Aerolíneas Argentinas, entre otras, se registran como sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. Un núcleo menor lo conforman las siete empresas en liquidación, además de las firmas donde el Estado posee una participación accionaria minoritaria (por ejemplo, FERROSUR).

3. Además de estas restricciones a nivel del Estado nacional, cabe destacar que para el estudio integral del Sector Público deben considerarse los planteles de personal que revisten en los niveles provinciales y municipales, dado que en la actualidad dichas jurisdicciones tienen a su cargo la mayor parte del empleo estatal (alrededor de 2.500.000), distribuido principalmente en los sectores de educación, seguridad interior, justicia y

como económica y social, durante los mandatos presidenciales del Dr. Néstor Kirchner (2003–2007) y de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner (2007–2011).⁴ Así, junto a la expansión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y del sector de empresas públicas, se advierte la ampliación de las dotaciones en el ámbito de las universidades nacionales y en el complejo científico-tecnológico, como resultado de políticas públicas orientadas a robustecer –en línea con las sugerencias de la CEPAL (2011)– tres áreas clave, como son *educación, infraestructura y desarrollo productivo e innovación*, dado su carácter estratégico para apoyar un crecimiento sostenible e inclusivo.

El personal del Sector Público Nacional (2003–2012): composición y características generales

El total del personal estatal nacional para el año 2012 era de 687.369 agentes. Desde el año 2003 se observa un crecimiento en 209.831 cargos, cifra que representa un aumento de 23.314,5 cargos promedio por año, y un incremento del 30,52 % en 9 años (Cuadro 1). Si tomamos las cifras por sector, el personal de la *Administración Nacional* (PAN) constituye, para el año 2012, la mitad de los agentes del Estado Nacional, con 347.590 cargos, vinculados en su mayoría a las fuerzas de seguridad interior y a los planteles militar y judicial. Pese a que se observa un incremento –respecto del año 2003– en 81.369 cargos, su participación se mantiene en forma estable, con una disminución de su peso relativo en el total, que oscila del 55,7% en 2003 al 50,6% en 2012 (cuadro 1).

salud pública. No obstante, si bien el universo del personal estatal bajo estudio representa un porcentaje minoritario, es ilustrativo de los cambios y continuidades en las funciones y competencias estatales desplegadas a partir de 2003.

4. Al momento de elaboración de este trabajo, la disponibilidad de datos sobre empleo público publicados por el INDEC respecto del segundo mandato de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, incluye hasta el año 2012.

Cuadro 1. Recursos Humanos del Sector Público Nacional. Años 2003-2012

Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Total	477.538	500.061	527.668	553.346	566.702	601.723	623.162	641.770	661.238	687.369	100,00%
Administración Nacional	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	50,57%
Universidades nacionales	163.215	167.738	177.958	192.191	192.761	216.487	223.694	227.112	233.195	238.836	34,75%
Sistema financiero	18.917	19.482	19.452	19.887	20.888	21.401	21.015	20.922	21.606	21.770	3,17%
Empresas y sociedades del Estado	9.500	21.927	23.752	29.233	35.488	38.117	40.250	44.022	47.852	55.581	8,09%
Otros entes públicos	19.685	21.260	22.026	21.876	22.161	21.771	22.436	23.897	23.984	23.592	3,43%

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

A su vez, el agrupamiento personal *Universitario Nacional* tiene un peso significativo, dado que representa el 34,7% del total de agentes públicos.⁵ En efecto, el personal docente y no docente de las universidades crece –entre 2003 y 2012– en 75.621 cargos (el 31,7%), con un incremento mayor al promedio del PAN. En comparación, mientras que los no docentes reflejan –para la misma etapa– un aumento del orden de los 13.143 cargos, los docentes se elevan en 62.478 cargos. De esta forma, para el año 2012, el personal docente representa el 82,6% del total de los planteles del sistema universitario, en tanto que el personal no docente (administrativos, técnicos, maestranza, etcétera) comprende sólo el 17,4%. Dichos parámetros cristalizan a lo largo del período una tendencia proporcional estable entre ambos segmentos, aun en el marco del incremento global. En este sentido, para entender la evolución creciente de la participación del personal universitario en términos absolutos, no pueden dejar de considerarse los cambios en materia de políticas públicas en el campo de la educación, vinculados al aumento de partidas presupuestarias para sostener el financiamiento de este nivel educativo y a la creación de nueve universidades nacionales, entre otros factores.

En el sector de las *Empresas y Sociedades del Estado* los recursos humanos casi se quintuplican. Aunque su incidencia en el total es de apenas el 8,1% para el año 2012, su expansión –desde 2003 a 2012– es del orden de los 36.081 cargos. En tanto, durante el período bajo análisis,

el personal de los *Otros Entes Públicos* se mantiene estable y aumenta en sólo 2.751 agentes, experimentando una baja en términos porcentuales del 4,1% en 2003 al 3,4% en 2012. Por su parte, en el *Sector Financiero* (Banco Central, Banco Nación, Banco de Inversión y Comercio Exterior, y Banco Hipotecario, este último de propiedad mixta) se observa una suba de 2.853 cargos, pero reduce su participación del 4% en 2003 al 3,2% en 2012.

Como síntesis, puede resaltarse que sobre el total de los recursos humanos para el período, el sector de mayor crecimiento –en términos absolutos– fue el del personal universitario, seguido por los agentes de la Administración del Estado Nacional. El Sistema Financiero Público y el de los Otros Entes Públicos se mantienen estables y pierden participación relativa, en tanto que las Empresas y Sociedades del Estado evidencian el mayor aumento en términos porcentuales, como resultado de las políticas de re-estatización de empresas de servicios públicos, así como por la creación de nuevos complejos vinculados al sector energético, tecnológico y productivo, entre las ramas de mayor preponderancia.

El personal de la Administración Nacional

El aumento de 81.369 agentes en la Administración Nacional expresa la ampliación de la estructura ministerial, las nuevas funciones estatales y el fortalecimiento de algunos organismos descentralizados, junto al crecimiento del personal del Poder Judicial y de las Fuerzas de Seguridad

5. Por lo tanto, su exclusión o inclusión en el análisis de los recursos humanos del Estado modifica cualitativamente el abordaje del estudio, ya que si restamos del total del personal del Sector Público Nacional a los agentes de las universidades nacionales, la cifra se reduce a 448.533 cargos.

Cuadro 2. Recursos Humanos de la Administración Nacional. Años 2003-2012

Sector	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Total	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	100,00%
Administración Central	229.214	232.417	245.581	250.385	255.259	261.275	266.590	269.953	275.927	282.933	81,40%
Organismos descentralizados	31.146	31.376	33.038	33.913	34.273	36.800	38.046	41.428	44.238	49.559	14,26%
Instituciones de Seguridad Social	5.861	5.861	5.861	5.861	5.872	5.872	11.131	14.436	14.436	15.098	4,34%

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

Interior. Para el análisis de su incremento –menor al 23,4% en los 9 años considerados– también debe mencionarse la incorporación a la planta transitoria de los agentes contratados por tiempo determinado hasta el año 2003 (cuadro 2).⁶

Mientras que la *Administración Central* experimenta una suba –a lo largo de 9 años– en 53.719 agentes, los *Organismos Descentralizados* crecen en 18.413 agentes (el 37,2% respecto al año 2003). En estas unidades sus recursos humanos comienzan a elevarse a partir del año 2005 por las políticas de fortalecimiento de organismos como CONICET, SENASA, INTA y CONEA, así como la Dirección Nacional de Vialidad, la Administración Nacional de Aviación Civil y la Dirección Nacional de Migraciones, entre aquellos que registran los principales volúmenes de personal. No obstante, el mayor incremento proporcional corresponde a los *Institutos de Seguridad Social* (sobre todo, ANSES). Tal como se observa en el Cuadro 2, dichas agencias mantienen una cantidad estable de personal entre los años 2003 a 2006, mientras que a partir de 2007 se advierte una mayor gravitación, por los cambios operados en la política de seguridad social y por la estatización de la gestión del sistema jubilatorio en el año 2008. En este sentido, cabe consignar que gran parte de los planteles de las empresas privadas y AFJP pasaron a depender de la ANSES, lo que explica para el año 2009 la casi duplicación del personal, con 5.259 agentes más respecto de los dos años anteriores. Entre 2009 y 2012 hay un nuevo aumento de 3.967 cargos, debido a la mayor expansión de la cobertura social y territorial. De todos modos,

6. Sin embargo, tal como se ha planteado en la introducción de este trabajo, en la Administración Nacional todavía persiste una importante cantidad de personal contratado bajo diversas figuras. Para el segundo semestre de 2012 la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) contabiliza 54.472 “Contratos bajo dependencia laboral a término fijo”, 3.839 “Contratos bajo locación de servicios personales”, 1.329 “Contratos bajo locación de Obra” y 7.628 contratos consignados bajo “otras modalidades” (ONEP, 2012).

la evolución de estas dotaciones –que durante el período considerado llegan a triplicarse– es poco significativa respecto del crecimiento para esa misma época en la cantidad de beneficiarios de jubilaciones y pensiones (casi dos millones de personas), así como por la cobertura de las asignaciones familiares, la Asignación Universal por Hijo (a partir de 2009) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (a partir de 2011), los seguros de desempleo y los retiros y pensiones militares y de la Policía Federal.

El personal según su pertenencia a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Si analizamos la Administración Nacional según la organización de la división de los poderes del Estado, puede destacarse que del *Poder Ejecutivo Nacional (PEN)* depende casi el 90% del total de los agentes públicos. En este caso, se aprecia un incremento de 70.126 cargos durante los nueve años considerados, cifra que representa, respecto del año 2003, un 23,8% de aumento. Por su parte, el *Poder Legislativo Nacional* exhibe un estancamiento en sus planteles, y ocupa apenas el 3,6% del personal de los tres poderes. Solo entre 2011 y 2012 se observa una ampliación de 681 cargos. En cambio, el *Poder Judicial Nacional* muestra, a lo largo del período, un crecimiento que asciende a un total de 8.870 cargos, y representa un aumento del 42,7% con relación a 2003. Por lo tanto, proporcionalmente, el Poder Judicial es el sector estatal que registra uno de los mayores incrementos porcentuales. (cuadro 3)

En términos generales, la evolución del PEN acompaña la ampliación y redefinición de las estructuras ministeriales –tales los casos de los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de

Cuadro 3. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Poderes	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012
Total	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	100,00%
Poder Ejecutivo Nacional	235.409	238.797	253.082	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	87,90%
Poder Legislativo Nacional	10.040	10.022	10.243	10.550	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412	3,57%
Poder Judicial de la Nación	20.772	20.835	21.155	22.886	24.494	25.713	26.338	28.636	29.153	29.642	8,53%

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de la Producción reconvertido en Ministerio de Industria, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Turismo, de Seguridad, y del Interior y Transporte-, y la recuperación de las funciones económicas y sociales del Estado, debilitadas o expropiadas de la esfera pública desde la década de los 90. A su vez, el Poder Judicial experimenta el mayor incremento proporcional sobre todo a partir de 2005, donde el fortalecimiento de las estructuras judiciales comienza a cobrar mayor impacto, a propósito de la relevancia que adquiere la política de derechos humanos y la seguridad interior en la agenda del gobierno.

El personal del Poder Ejecutivo Nacional

El PEN es el ámbito que sufrió mayores transformaciones en las últimas décadas. En particular, este nivel institucional estuvo afectado no sólo por la reducción de sus competencias, sino también por el ajuste fiscal permanente y el proceso de rediseño de sus organizaciones. En tanto, a partir de 2003 prospera –como fuera señalado– la creación de nuevos ministerios y el fortalecimiento de unidades con competencias productivas, sociales, científico-técnicas y comunicacionales, sin que estas transformaciones organizacionales y presupuestarias hayan implicado un incremento significativo de los cargos correspondientes. De todos modos, prevalece como tendencia histórica el crecimiento de los planteles relacionados con las funciones de seguridad y defensa, ya que alrededor de 7 de cada 10 cargos se relacionan con dichas funciones (el 69,0%). A ello debe sumarse el personal civil, científico, docente y de salud dependiente de las fuerzas de seguridad interior y de defensa.

Menos del 30% de los cargos se distribuye entre el personal civil que integran los distintos ministerios, los organismos descentralizados y las instituciones de Seguridad Social. Así, en la administración central, y en términos absolutos, las fuerzas armadas y de seguridad interior sufren el mayor incremento, con 34.080 cargos, concentrados en mayor medida en las fuerzas de seguridad interior (cuadro 4).

Para el mismo período, los ministerios con mayor expansión en sus planteles son Desarrollo Social y Trabajo. El primero exhibe un incremento de 1.044 agentes, siendo relevante el progresivo pase a la planta transitoria del personal contratado, así como la incorporación a su estructura en 2007 del ex Consejo de la Niñez, Adolescencia y Familia, asimilado con el rango de Secretaría de Estado. Sin embargo, se evidencia un estancamiento en los cargos desde 2008. El Ministerio de Trabajo presenta 1.440 nuevos cargos, con una marcada suba durante 2007 y 2008, vinculada también a la incorporación parcial de los agentes contratados a la planta del organismo, así como al refuerzo de las actividades de contralor en materia laboral y de la seguridad social, y a la creación de nuevos programas de capacitación laboral. En menor medida, se observan aumentos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (994 cargos) por la expansión de las representaciones en el exterior, las misiones comerciales y la carrera del Servicio Exterior. Por su parte, el Ministerio de Salud incrementó el personal en 1.042 cargos, en especial desde el año 2008, y la Jefatura de Gabinete de Ministros también se amplió en 750 cargos, explicados por la presencia de nuevas secretarías de Estado bajo sus órbitas, como Medio Ambiente, así como por otros entes o agencias como el ACUMAR y el AFSCA.

En el mismo período la Presidencia de la Nación disminuye su personal en 939 cargos por el traslado de dependencias hacia otras áreas, y el

Cuadro 4. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional por ministerios y otros organismos

Ministerios y otros organismos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	235.409	238.810	253.082	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536
Presidencia de la Nación	3.833	3.019	2.986	2.979	3.012	3.127	2.777	2.808	2.792	2.894
Jefatura de Gabinete de Ministros	739	926	962	964	1.213	1.215	1.300	1.297	1.464	1.489
Ministerio del Interior	714	836	955	961	878	698	699	694	693	676
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	1.575	1.575	1.762	1.606	1.809	1.822	1.936	1.949	2.525	2.569
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	1.688	1.456	1.440	1.451	1.510	1.777	2.550	2.562	///	///
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos						///	///	///	2.527	2.622
Ministerio de Seguridad						///	///	///	200	692
Ministerio de Defensa (1)	716	716	585	743	710	938	971	972	1.002	1.014
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2)	2.992	3.941	3.869	3.868	3.917	3.950	3.182	3.181	3.227	3.607
Ministerio de Producción	2.339	///	///	///	///	///	1.336	///	///	///
Ministerio de Industria y Turismo						///	///	782	///	///
Ministerio de Industria						///	///	///	364	187
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca						///	///	577	753	1.274
Ministerio de Turismo						///	///	///	429	429
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	///	2.444	2.320	2.352	2.383	2.384	2.353	2.208	2.208	2.208
Ministerio de Educación	1.181	1.181	1.181	1.177	1.179	1.131	1.114	1.114	1.114	1.115
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva						121	121	513	546	546
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1.210	1.210	1.210	1.214	1.620	2.015	2.649	2.650	2.650	2.650
Ministerio de Salud	3.546	3.781	3.782	3.880	3.642	3.793	3.953	4.084	4.272	4.588
Ministerio de Desarrollo Social	788	533	580	580	1.745	1.837	1.830	1.832	1.832	1.832
Fuerzas Armadas y de Seguridad	176.883	179.744	192.525	195.059	196.542	200.058	202.680	202.830	206.859	210.971
Otros Organismos del Poder Ejecutivo Nacional	37.205	37.448	38.925	39.889	40.091	42.518	48.993	55.580	58.260	64.173
Organismos Recaudadores	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///
Organismos Asistenciales	2.314	2.323	2.328	2.350	2.332	2.139	2.140	2.138	2.209	4.072
Organismos de Seguridad Social	5.861	5.861	5.861	5.861	5.872	5.872	11.131	14.436	14.436	15.098
Organismos Científicos	14.837	14.982	15.953	16.402	16.733	18.599	19.174	20.705	21.262	22.498
Organismos Reguladores	1.084	1.079	1.177	1.287	1.337	1.382	1.433	1.848	2.890	2.670
Otros Organismos	13.109	13.203	13.606	13.989	13.817	14.526	15.115	16.453	17.463	19.835

(1) Para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 incluye Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

(2) Corresponde al ex Ministerio de Economía y Producción en el período 2005-2008.

Nota: los datos corresponden a cargos aprobados en los presupuestos de la Administración Nacional 2008 a 2012. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público.

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

Ministerio de Educación también experimenta una reducción de 67 agentes, originada en el traspaso de personal en 2008 al nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Similar situación se aprecia en el Ministerio de Economía, a partir de la creación de los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004), de la Producción (2008) e Industria (en 2009, a partir de la disolución del Ministerio de la Producción) aunque en 2011 y 2012 se observa un leve incremento. De los nuevos ministerios, es relevante

el conjunto de unidades absorbidas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que cuenta con las áreas de Obras Públicas, Energía y Combustibles, Transportes,⁷ Vivienda e

7. Posteriormente, en junio de 2012, dicha cartera pasó a funcionar con rango de Ministerio, junto a la cartera de Interior, adjudicándole prioridad gubernamental a la resolución de un conjunto de situaciones críticas experimentadas en el sector ferroviario y en el ámbito de la seguridad vial.

El Poder Ejecutivo y su personal según función

Infraestructura, entre otras, hasta entonces pertenecientes al Ministerio de Economía. Para 2004 (año de su creación) poseía 2.444 agentes, registrándose una leve disminución –en 91 cargos– desde 2009 hasta 2012. A su vez, en la cantidad de personal es significativa la participación de los organismos reguladores que concentran un incremento de 1.586 cargos.

Por su parte, la categoría Otros Organismos del PEN revela a lo largo de los nueve años una suba de 26.457 cargos. En este conjunto, el rubro Organismos Científicos se cuenta entre las áreas de mayor crecimiento en sus planteles, con 7.661 nuevos cargos para 2012, siendo relevante el impacto a nivel del CONICET. En efecto, en esta agencia desde 2004 se produce un cambio sustancial que llevó a la duplicación de la cantidad de personal bajo su órbita, con un aumento del 60% del plantel en la carrera de investigadores y una cuadruplicación en la cantidad de becarios⁸ (CONICET, 2013). En los denominados *Otros Organismos* (fundamentalmente la AFIP y el INSSJP), la expansión también es significativa, con 6.726 cargos, así como en los organismos de seguridad social (sobre todo, ANSES) y, en menor medida, puede apreciarse el incremento del personal en los *organismos asistenciales*, con 1.758 casos. En síntesis, en los nueve años observados la organización del PEN sufre importantes transformaciones pero, en general, la creación de nuevos ministerios no trajo aparejada la sobre-expansión de las dotaciones de agentes públicos, sino más bien el traslado funcional del personal de otros ministerios hacia las nuevas dependencias, o bien la elevación a un rango superior de un conjunto de secretarías, como Derechos Humanos, Agricultura, Ganadería y Pesca, Turismo, Seguridad y Transporte, como resultado de la importancia otorgada en la agenda gubernamental a las políticas públicas que ejecutan.

De este modo, si bien existen más ministerios que a principios de la década, ello no implicó un incremento significativo de personal. En cambio, las subas más preponderantes se originan principalmente en el aumento del personal de las fuerzas de seguridad interior y en los organismos descentralizados, como los de carácter científico-técnico y de seguridad social.

8. Dichos parámetros suponen, para el año 2012, una cifra aproximada del orden de los 7.000 investigadores y 9.000 becarios (CONICET, 2013).

Si analizamos al personal del PEN por su función,⁹ puede observarse que la mayor parte (62%) está dedicada a las funciones de defensa militar y de seguridad interior. Ambas actividades suman hacia el fin del período 188.470 cargos y experimentan entre 2003 y 2012 un aumento de 33.190 cargos. En particular, la función de seguridad interior –integrada por la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Servicio Penitenciario Federal– se expande en 28.992 cargos, mientras que la de Defensa Militar (que comprende al Ejército, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea) aumenta 4.198 cargos, con una disminución en 2012. A diferencia de los años noventa, las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares y exhiben un 36,1% de aumento respecto de 2003. En cambio, el crecimiento del personal militar es de apenas un 5,6%.¹⁰ (Cuadro 5)

Entre 2003 y 2008 el personal destinado a la función administrativa se ubica en tercer lugar. A partir del 2009, dicha función pasa a ocupar el segundo puesto, detrás del personal de seguridad interior, derivado –entre otros factores– de la incorporación del personal contratado a la planta permanente o transitoria de los distintos organismos, y la consiguiente ampliación de los cargos. A lo largo de todo el período se observa un crecimiento de 29.850 cargos, representando un aumento del 43,8%. En este caso, cabe aclarar que esta función administrativa comprende a gran parte del plantel profesional, técnico y especializado del personal civil de la administración central y de los organismos descentralizados. El personal dedicado a las funciones científicas y tecnológicas representa el 4% del total del personal del PEN, aunque su crecimiento desde 2003 es

9. Esta clasificación del INDEC no incorpora al personal de las empresas públicas ni a los agentes de la función recaudadora pertenecientes a la AFIP (DGI y Aduana), excluidos del presupuesto nacional a partir de 2002.

10. Esta clasificación del INDEC no incorpora al personal de las empresas públicas ni a los agentes de la función recaudadora pertenecientes a la AFIP (DGI y Aduana), excluidos del presupuesto nacional a partir de 2002.

Cuadro 5. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional por función

Función	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Total	235.409	238.810	253.072	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	100,00%
Personal administrativo	68.150	68.258	69.452	70.028	71.714	74.672	82.249	88.150	92.006	98.000	32,07%
Personal asistencial	2.603	2.600	2.600	2.721	2.701	2.676	2.941	3.071	3.259	4.236	1,39%
Personal docente	730	680	661	955	832	963	1.029	1.744	1.744	2.198	0,72%
Personal científico	8.646	8.791	9.358	9.365	9.848	10.438	11.078	11.078	11.778	12.632	4,13%
Personal militar de las Fuerzas Armadas	74.983	77.684	79.624	80.266	80.398	80.249	80.263	80.233	80.233	79.181	25,92%
Personal de seguridad	80.297	80.797	91.377	93.388	94.756	98.386	100.884	101.357	104.697	109.289	35,77%

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

constante, a partir de 2008 la expansión cobra mayor relevancia por la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el mencionado fortalecimiento del CONICET. Así, en los nueve años considerados, el incremento es de 3.986 cargos, cifra que representa un 46,1% respecto de 2003. Menores valores alcanza el personal destinado a la función asistencial, con el 1,4% del total y un crecimiento en apenas 1.633 cargos. Esta escasa cantidad de recursos humanos contrasta con el incremento de los montos destinados a las políticas sociales –primero en importancia en materia de gasto público– y con la relevancia adquirida por los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el proceso de inclusión social fomentado desde 2003. Por último, se ubica el personal destinado a la función docente, con el 0,7% de los cargos para 2012, porcentaje que implica una suba de 1.468 cargos, pero que muestra mayor expansión desde 2009¹⁰ (cuadro 5).

El personal del Poder Ejecutivo según sector y sexo

Al analizar al personal del ámbito del Ejecutivo Nacional según el sexo de sus integrantes, se observa como dato distintivo la alta tasa de masculinidad del empleo público. De cada diez personas, algo menos de ocho son hombres. Esta proporción se incrementa en la Administración Central, donde el porcentaje alcanzaba el 83% a principios de la década pero disminuye a 78,6% a fines del periodo. Esta tasa se explica por el peso de los agentes destinados a los organismos de seguridad interior (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Servicio Aeronáutico y Servicio Penitenciario Federal) y a las tres Fuerzas Armadas, así como por el personal civil de apoyo que concurre en ambos planteles. No obstante, desde 2009 se observa un aumento en el empleo femenino debido, entre otras causas, a que también estas fuerzas comenzaron a reclutar mujeres para el ejercicio de las actividades bajo su competencia (Cuadro 6). En cambio, en los Organismos Descentralizados, la tasa de masculinidad baja a una proporción de 6 hombres cada 4 mujeres.

Cuadro 6. Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional por sexo y sector

Sector	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Total	78,2	21,8	79,4	20,6	79,5	20,5	79,4	20,6	78,4	21,6	77,7	22,3	76,8	23,2	76,2	23,8	74,9	25,1	73,8	26,2
Administración Central	82,5	17,5	83,1	16,9	83,1	16,9	82,9	17,1	82,3	17,7	81,8	18,2	81,5	18,5	81,0	19,0	79,4	20,6	78,6	21,4
Organismos descentralizados	61,7	38,3	62,2	37,8	61,8	38,2	61,2	38,8	59,7	40,3	58,8	41,2	58,0	42,0	58,0	42,0	58,6	41,4	58,0	42,0
Instituciones de Seguridad Social	41,0	59,0	38,7	61,3	38,7	61,3	38,6	61,4	38,8	61,2	38,6	61,4	41,4	58,6	41,9	58,1	42,0	58,0	42,0	58,0

Nota: estimación en base a los datos de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU).

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público.

En este caso, se advierte que dicha tasa va disminuyendo en tres puntos. Por su lado, en las Instituciones de Seguridad Social (ANSES y Cajas de Retiros militares y de la Policía Federal) el personal femenino es mayoritario, encontrándose una posible explicación en el carácter de las tareas que realizan la mayoría de los agentes, dedicados a la atención al público. La proporción es de alrededor de 6 mujeres por cada 10 personas y se mantiene estable a lo largo de estos años, con pequeñas oscilaciones (Cuadro 6).

El personal del Poder Legislativo Nacional

A diferencia del Poder Judicial y del PEN, el personal del Poder Legislativo se mantiene estable. Entre 2003 y 2012 se agregan 2.372 cargos. El mayor incremento, luego de un largo estancamiento, se observa en 2011 y 2012. La Cámara de Diputados revela un 41,5% de participación y un aumento de 235 cargos desde 2003, mientras la de Senadores aumenta 887 cargos, 33,4% más que en 2003 (Cuadro 7). El 15,6% restante del personal corresponde a los organismos extra-poder (Defensoría del Pueblo de la Nación y Auditoría General de la Nación), unidades que en el periodo considerado prácticamente duplican sus cargos.

Entre los organismos de apoyo destaca la Biblioteca del Congreso Nacional, que eleva su plantel en 270 personas en el transcurso de los 9 años. En este rango, los agentes de la Biblioteca –una de las más importantes del Estado Nacional, que cumple la doble función de apoyo a la labor legislativa y de atención al público general– representan el

10% del personal del Congreso. Por su parte, la imprenta del Congreso, a cargo de la impresión de todos los materiales de los órganos legislativos y extra poder, muestra un estancamiento relativo en su dotación (Cuadro 7).

El personal del Poder Judicial de la Nación

De igual modo que el personal de Seguridad Interior, los recursos humanos del Poder Judicial presentan un desarrollo significativo, asociado en gran medida con el fortalecimiento institucional del proceso de “memoria, verdad y justicia” destinado a condenar los crímenes de lesa humanidad vinculados al terrorismo de Estado. Respecto de 2003 se advierte un incremento de 8.870 cargos (50,6%), con mayor gravitación de los agentes del Ministerio Público (órgano extra-poder que garantiza la asistencia jurídica de todo ciudadano que pueda verse involucrado en un proceso penal, así como la representación y defensa de menores e incapaces y la curatela de menores abandonados o huérfanos), cuyo crecimiento es de 3.221 cargos, cifra que duplica la cantidad de agentes si se compara con el año 2003 (Cuadro 8).

Cuadro 7. Recursos Humanos del Poder Legislativo Nacional

Función	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Total	10.040	10.022	10.243	10.610	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412	100,00%
Cámara de Senadores	2.652	2.652	2.864	2.864	2.915	3.004	3.004	3.233	3.287	3.539	28,51%
Cámara de Diputados	4.914	4.914	4.923	4.923	4.923	4.923	4.923	5.060	5.060	5.149	41,48%
Biblioteca del Congreso de la Nación	958	958	958	1.084	1.084	1.084	1.130	1.130	1.130	1.228	9,89%
Imprenta del Congreso de la Nación	502	484	484	502	502	502	502	502	502	555	4,47%
Otros organismos (1)	1.014	1.014	1.014	1.237	1.237	1.337	1.426	1.623	1.752	1.941	15,64%

(1) Incluye asistencia social al personal del Congreso, Defensoría del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación y Procuración Penitenciaria.
Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

Cuadro 8. Recursos Humanos del Poder Judicial de la Nación por institución

Institución	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	20.772	20.835	21.155	22.886	24.494	25.713	26.338	28.636	29.153	29.642
Poder Judicial de la Nación	17.543	17.542	17.734	18.813	20.003	20.575	20.797	22.855	23.075	23.192
Ministerio Público	3.229	3.293	3.421	4.073	4.491	5.138	5.541	5.781	6.078	6.450

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

Conclusiones

Desde la década de los noventa, la reducción del empleo público ha formado parte de la mayoría de las agendas políticas de los gobiernos embarcados en procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública, sin tomar en cuenta que –como reconoce CEPAL (2011)– la ampliación de la cobertura del sistema educativo, el incremento de la densidad y el acceso a las infraestructuras, así como el impulso a la inversión en desarrollo productivo e innovación constituyen vectores centrales en el proceso de transformación estatal que –como condición necesaria pero no suficiente– requerirá de un mayor alcance cuantitativo (y cualitativo) de los agentes públicos. En el caso argentino, a la destrucción de los elencos técnico-profesionales durante la dictadura cívico-militar iniciada en 1976 (Sidicaro, 2005) le siguieron, por impulso de las reformas neoliberales, sucesivas políticas de ajuste del personal, como los reiterados retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas, los despidos compulsivos, la tercerizaciones de servicios, sumados a la caída del personal a través del cierre de organismos, las privatizaciones y las transferencias a provincias y municipios. Bajo este derrotero, también cobró forma la disminución del empleo permanente, el envejecimiento de las plantas estables –con la pérdida del “saber acumulado”–, la “naturalización” del contrato por tiempo determinado y la asimilación del sector público a las características del empleo privado, en materias tales como la seguridad social, obras sociales, asignaciones familiares, etcétera (Zeller,y Rivkin, 2001).

A partir de 2003, se observa un cambio de tendencia en la política para el personal dependiente del Estado Nacional que acompaña las transformaciones operadas en la distribución del gasto público nacional. En este sentido, la política de desendeudamiento y la ausencia de desequilibrios presupuestarios permitieron la utilización de herramientas de política

fiscal para que la asignación del gasto público se oriente conforme a las prioridades sostenidas en materia de seguridad social, educación, ciencia y tecnología, inversión en infraestructura económica y social, y seguridad interior, áreas en las que el empleo público demostró su mayor expansión.

Tal como se ha señalado en el cuerpo del trabajo, el total del personal estatal nacional para el año 2012 era de 687.369 agentes. Dicha cantidad supone un incremento total de 30,5% tras el transcurso de nueve años. En el marco global, el personal de la Administración Nacional constituye, también para ese año, la mitad de los agentes del Estado Nacional y sus remuneraciones insumen –aproximadamente– entre 10% y 11% del total del gasto público de la Administración Nacional. Este gasto pasó de representar el 15,1% del PBI en 2003 al 27,1% en 2012, destacándose la prioridad otorgada al gasto social del 15,6% del PBI (Ministerio de Economía, 2012), en un contexto de solvencia fiscal basada en un resultado primario superavitario y sustentabilidad a mediano plazo, que permitió darle continuidad al proceso de crecimiento económico con equidad.

En este escenario, también se destaca el incremento del personal universitario, el de mayor expansión en términos absolutos, cuya representación alcanza casi la tercera parte del total de agentes públicos (34,7%), con un crecimiento entre 2003 y 2012 en 75.621 cargos, seguido por los agentes de la Administración Nacional y de las Empresas y Sociedades del Estado. En este último sector los agentes llegan a quintuplicarse, producto de las re-estatizaciones de empresas de servicios públicos (como AYSA, Correo Oficial, Ferrocarriles General Belgrano, etcétera), así como por la creación de nuevas empresas como AR-SAT o ENARSA, y el impulso otorgado a otras como Nucleoeléctrica Argentina o TANDANOR.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, las jurisdicciones de la Administración Central con mayor expansión en sus planteles son los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en tanto que, en el caso de las nuevas dependencias, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios congrega un alto porcentaje de agentes, en detrimento de la caída de personal producida en el Ministerio de Economía. En tanto, en la Administración Descentralizada, junto con los Organismos de Seguridad Social, el complejo de Organismos Científicos se cuenta entre las áreas de mayor crecimiento en sus planteles, como el caso del CONICET, SENASA, INTA, CONEA y CONAE. A este respecto, el dinamismo otorgado a estas agencias acompaña las prioridades establecidas por la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, en la medida en que dispone la ampliación del nivel de gasto en términos del PIB, fijando el 6% como meta exclusiva para el gasto en educación, agregándose a ese valor las asignaciones correspondientes a ciencia y tecnología.

Pese a que las transformaciones hasta aquí reseñadas modifican de manera significativa las tendencias instauradas a partir de los años noventa, todavía se constata que la mayor parte de los recursos humanos del PEN (el 62%) están destinados a las funciones de defensa militar y seguridad interior. A diferencia de las décadas anteriores, puede señalarse que por primera vez las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares. No obstante, cabe destacar que para el año 2009 el personal dedicado a la función administrativa se ubica por primera vez en las últimas dos décadas en segundo lugar, a propósito de un incremento de los recursos humanos mayor al 20%, seguido en importancia por la ampliación de los agentes en las funciones científicas y tecnológicas y, en menor medida, en la función asistencial.

Otro aspecto de la ampliación del personal estatal desde 2003 desmiente las críticas sobre las prácticas clientelísticas gubernamentales sobre el empleo público, al observar que su aumento se registra principalmente en el personal universitario, el científico-técnico, el de seguridad interior y el judicial. El posible impacto de este tipo de planteles burocráticos en la sociedad civil es evaluable en el mediano y largo plazo, lo cual excede a un periodo de gobierno. Supone asimismo una mayor especialización profesional y técnica de la burocracia pública nacional en las distintas

áreas gubernamentales y, por lo tanto, una mayor rearticulación entre el Estado y la sociedad civil. Este criterio se complementa con el escaso crecimiento de los agentes que cumplen funciones asistenciales, pese a la importancia de las políticas sociales bajo el período estudiado. Otro factor que explica la suba del empleo estatal nacional se origina en la demanda social por la seguridad interior y judicial y por la gravedad de sus problemáticas, como las políticas de derechos humanos, el servicio penitenciario, la designación de jueces y del personal del Ministerio Público (fiscales y defensores públicos) y de su personal auxiliar.

Bibliografía

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2013): *Informe de Coyuntura N.º 12*. Abril, Buenos Aires.

CEPAL (2011): *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el Desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CONICET (2013): *CONICET, 30 años de democracia*. Disponible en www.conicet.gov.ar/conicet-30-anos-de-democracia.

INDEC (2012): *Anuario Estadístico de la República Argentina*. Años 2007, 2008, 2009, 2011 y 2012.

López, Andrea y Norberto Zeller (2012): *El gasto público como herramienta política: continuidades y rupturas en las políticas estatales bajo la etapa kirchnerista (2003–2010)*. Disponible en www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/paginas/documentos.html.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012): *Informe de Presupuesto (años 2003 a 2012)*. Disponible en www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012): *Boletín fiscal (años 2007 a 2012)*. Disponible en www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin.

Oficina Nacional de Empleo Público (2012): *Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada*. Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público.

Sidicaro, Ricardo (2005): *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989–2001)*. Buenos Aires, EUDEBA.

Reseñas bibliográficas

Cadena de violencia

Juan Facundo Muciaccia
 Universidad
 de Buenos Aires
 facundomuciaccia@gmail.com



Javier Auyero
 María Fernanda Berti
La violencia en los márgenes
Una maestra y un sociólogo
en el conurbano bonaerense
 Katz, Buenos Aires, 2013
 176 páginas

La temática abordada por Javier Auyero y Fernanda Berti en el libro *La violencia en los márgenes. Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense* profundiza la problemática cotidiana de la violencia en los sectores populares del conurbano bonaerense, con una investigación impecable respecto de la descripción de dicha cotidianidad, sin caer en las subjetividades o caracterizaciones de índole negativa o despectiva que en los últimos años se han atribuido a las clases populares. Es en esta realidad donde se internan los autores para llevar adelante una investigación única y contundente, sobre la base de relatos y testimonios de alumnos de una escuela ubicada en el sur del conurbano (en Arquitecto Tucci). Con el apoyo de numerosos registros obtenidos en el barrio a lo largo de más de tres años de trabajo de campo, examinan las formas y los usos de la violencia en la vida cotidiana de los sectores populares urbanos. A partir de la elaboración de los materiales ofrecidos por niños y jóvenes, sumados a la observación etnográfica, formulan una aproximación radicalmente novedosa para su análisis, mostrando cómo las diversas formas de violencia, habitualmente estudiadas por separado (violencia de género, sexual, policial o criminal), son consecuencia de una cadena secuencial.

Al realizar la investigación sobre la violencia e inseguridad, los autores afirman: “Notamos que el discurso sobre la inseguridad y violencia hacía pensar que afecta a los sectores medios y altos de la estructura social, cuando los que la sufren son los sectores más pobres, y esto medido en términos de quién sufre las tasas más altas de homicidios, y la violencia a las mujeres”. Frente a las simplificaciones de las clases altas y medias urbanas y de los medios de comunicación, los autores postulan que la violencia en los suburbios es otra cosa. Tras la descripción de ciertos comportamientos o hechos que suceden cotidianamente, hacen hincapié

sobre la generación de una cadena de violencia y dan como ejemplo un hecho concreto: “Cuando unos transas entran por la fuerza en una casa, apuntan a la cara de la madre de un adicto y reclaman un pago, sin tener en cuenta la presencia de niños y niñas que son testigos del despliegue de armas y empujones, y cuando esa misma madre amenaza con ‘romperle los dedos’ a su hijo (o le pega hasta ‘ver salirle sangre de la cara’, o llama a la policía, a la que generalmente es sospechada de estar involucrada en el tráfico, para que ‘se lo lleve preso porque ya no sé más qué hacer con él’) para evitar que robe objetos de la casa y protegerlo de sí mismo”. Es también una experiencia cotidiana para los que viven en una periferia que es a la vez cercana pero olvidada, porque es la violencia “usual, en el sentido cotidiano de comúnmente practicada, y aprendida”, como única forma posible de convivencia, de supervivencia o como medio para resolución de conflictos.

La violencia se convierte en estructural porque es privación y sufrimiento producidos por el funcionamiento de estructuras o instituciones estatales y sociales. Puede ser resultado de un mal funcionamiento o de un funcionamiento selecto de las instituciones del Estado en el territorio (por ejemplo, las fuerzas policiales que actúan de manera selectiva). La acción intermitente del Estado por la carencia de infraestructura básica de hospitales o centros de contención, como su actuación selectiva mediante las fuerzas del orden –alrededor de ellas hay un manto de sospecha de cooperación con el crimen organizado–, han contribuido a la expansión del narcotráfico en la cotidianidad de los barrios del conurbano bonaerense, ya sea como organizaciones que actúan como autoridad en algunas dimensiones de la resolución de conflictos o mediante diferentes formas de disciplinamiento hacia las familias de los consumidores. Las consecuencias de la expansión de los transas o del narcotrá-

fico se ve claramente en un alza de consumo de parte de los hijos de los trabajadores de las zonas más humildes, generando nuevas formas de relación interpersonal que se desarrolla en la cadena de violencia que se vive en la cotidianidad de los diferentes barrios del sur del conurbano.

El libro se estructura en cuatro capítulos que van profundizando los objetivos de la investigación. El primer capítulo “A la vera del Riachuelo: Arquitecto Tucci” se presenta como una descripción del lugar donde se lleva a cabo la investigación, mediante la selección de fotografías tomadas por los alumnos, observaciones de los autores y entrevistas a los habitantes y profesionales que trabajan allí. En este apartado se describe la privación de infraestructura básica, donde se ve un Estado abandonado que se conjuga con formas de presencia y asistencia estatal (en programas sociales o centros de salud, por ejemplo), lo que impide hablar de un abandono absoluto de parte del Estado. La investigación se desarrolló en dos escuelas donde los autores resaltan la carencia de infraestructura, pero también el carácter de la violencia interpersonal que transmiten los alumnos mediante sus experiencias sobre el barrio.

En el segundo capítulo se describe el aumento de la violencia interpersonal en un contexto más amplio, teniendo en cuenta que los países de la región han tenido aumentos en nuevas formas de violencia, y que buena parte de éstas se concentran en territorios de relegación urbana. Inicialmente la investigación se centra en el interior de la escuela y luego se desplaza hacia la calle y los hogares del barrio. Se describe un conjunto de historias que son recurrentes en las charlas cotidianas entre niños, niñas y adolescentes del barrio sobre las diferentes formas de violencia. El título de este capítulo se base en el grafito: “Entre balas e nacido, entre chorros me e criado. De todos mi barrio es + nombrado x eso a ‘lomas’ yebo tatuado”.

El tercer capítulo, sobre “cadenas de violencia”, se centra en casos limitados e indaga de forma profunda en busca de esas conexiones. Las diferentes secuencias de personajes y eventos confluyen en un contexto que da cuenta de las formas y los usos de la violencia en un escenario marcado por pobreza, exclusión, marginalidad e informalidad, y sobre todo por la acción esporádica, selectiva y contradictoria del Estado. Un ejemplo claro de esto es la cadena que describieron los alumnos de Berti

en el pizarrón, que comenzó con un ejercicio sobre las cosas que les daban miedo, y un alumno anotó: “calle-juntas-droga-cárcel-muerte”. “Es una cadena, seño –le dijo a su maestra-. En la calle hacés bardo. Te juntás con los pibes, te hacen probar droga, te gusta, y querés más, y empezás a robar para drogarte. Y un día te cae la policía, te lleva a la cárcel. Te quedas cuatro, cinco, seis años, pero los policías abusan de vos. O sino, te matan”.

En el cuarto capítulo, “El Estado en los márgenes”, se analiza de forma etnográfica las formas en que el Estado se presenta, centrándose específicamente en las fuerzas de la ley y el orden que se hacen presentes en el territorio. Se describe su actividad con respecto a la cadena de violencia y a la violencia interpersonal entre individuos, su accionar selectivo dependiendo de cada hecho, desde el transa en la zona liberada hasta la violencia sexual. También en este apartado se describe la percepción que tienen los vecinos de Arquitecto Tucci acerca de las fuerzas de la ley y el orden que protegen de forma silenciosa a comerciantes de droga y persiguen a otros de forma pública y ruidosa, convirtiéndose en parte integral que aquello que la propia policía dice combatir. La aplicación de la ley no es solo intermitente y contradictoria, pues se realizan acciones que son altamente selectivas. La policía persigue y encarcela a pequeños transas o a pibes chorros, pero a no todos, ya que algunos trabajan para ellos de forma encubierta. Es lenta y dilatante cuando tiene que actuar en casos de violencia familiar, o ausente cuando tiene que intervenir contra el trabajo infantil en la zona o sobre los talleres clandestinos en donde se confecciona ropa en condiciones de alta explotación.

En este escrito se desarrolla el concepto de cadena de violencia, pero también mediante la investigación se plantea que hay una posibilidad de corte con esta cadena secuencial de la violencia, un planteo superador. Así lo expresa Sonia, una vecina entrevistada, quien explica que su abuelo la preparó para su defensa propia mediante una técnica de defensa contra sus hermanos en un hipotético caso de abuso sexual. Según ella, esa técnica la mantuvo viva durante mucho tiempo, porque en los momentos de violencia actúa de fríamente, ya que es la manera imponer respeto. La violencia es una cadena una trayectoria de eventos cada vez más dañinos en la vida de una persona y, probablemente, de sus descendientes. “Yo corté la cadena con mis hermanos más chicos.

(...) Es la única manera de cortar la cadena. (...) No les podés pegar a tus hijos, porque si lo hacés, ellos van pegarles a tus nietos. Es así. (...) Pero se puede cortar (...)”, argumenta Sonia.

“Para el barrio, deseamos que:
 Dejen de robar
 Arreglen la vía que está rota
 Pinten las casas del asentamiento
 Limpian la basura del río
 No tiren la basura en la calle
 Dejen de matar
 Vayan todos los ladrones presos
 Pinten el puente de la feria
 Nunca más roben en la escuela
 Haya más lugares en los hospitales
 Arreglen los puestos de la feria y las veredas
 A los pobres les den una casa”.

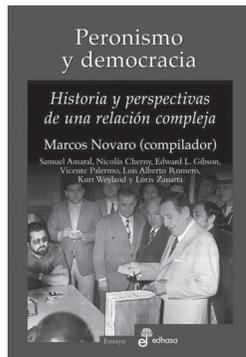
El libro es tan descriptivo de la dinámica territorial en zonas marginales que logra proponer una observación aguda mediante el ejemplo de esa lista de deseos que los chicos escribieron en el pizarrón del aula, que es en sí misma una radiografía de la violencia, la pobreza, la carencia de infraestructura básica y la acción intermitente del Estado en los márgenes. Son preocupaciones cotidianas de los habitantes de estos territorios, en los que no solo se acumulan privaciones materiales y simbólicas, sino también la violencia interpersonal que se retroalimenta debido a la acción selectiva del Estado. La violencia se acumula en los cuerpos mediante las cascaritas de disparos o en forma de cicatrices. Pero a pesar de todo esto, vemos que el deseo y la esperanza de las nuevas generaciones, expresadas en el pizarrón de Berti y tal como había graficado Sonia, puede haber un corte de la cadena de violencia secuencial.

El antiperonismo indocumentado

Mariano Fontela

Docente de la
Licenciatura en
Trabajo Social
UNM

marianofontela@hotmail.com



Marcos Novaro
(compilador)

Peronismo y democracia
Historia y perspectivas de
una relación compleja
Edhasa, Buenos Aires,
2014
192 páginas

Los capítulos que componen este libro son reescrituras de algunas de las ponencias de historiadores, politólogos y sociólogos presentadas en un ciclo de seminarios convocados por el Centro de Investigaciones Políticas y por el Programa de Historia Política del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Sus autores son en su mayoría investigadores del CONICET que han publicado varias decenas de libros y artículos acerca del peronismo. Novaro, el compilador, expresa que esos seminarios fueron realizados con el objeto de realizar “un análisis plural, tanto en términos disciplinarios como ideológicos” acerca de “las ideas y las formas de ejercer el poder de los líderes peronistas”. Sin embargo, llama poderosamente la atención que, sin excepción, todos los autores compilados en este libro sean manifiestamente antiperonistas, y que ni siquiera en las más de 200 referencias bibliográficas haya una sola cuyo autor pueda ser identificado siquiera como tibio simpatizante del peronismo. Novaro tampoco ensaya una explicación para justificar algo tan visiblemente contradictorio, tal vez porque ni siquiera lo note, pero cuesta imaginar que se animaría a organizar un seminario sobre las ideas comunistas o liberales sin invitar a exponer a intelectuales que comulguen con esas ideas. Eso alcanzaría ya *a priori* para sospechar acerca de la existencia de un profundo desdén por “las ideas” del peronismo que pretenden ser analizadas en este libro. Con la lectura del texto completo esta sospecha se ve confirmada largamente: cada una de sus páginas destila un desprecio manifiesto, un sesgo sistemático y una reiterada inclinación por postular generalidades sin ningún tipo de respaldo documental y sin citas textuales, algo llamativo cuando supuestamente lo que se pretende es analizar ideas. A esta incoherencia se le suma el hecho de que la mayoría de estos autores insiste en que durante toda su historia el peronismo fue hostil al pluralismo.

En algunos casos ya no solo se incurre en el viejo truco de elegir unas pocas frases sacadas de contexto para demostrar una acusación –y ocultar prolijamente las citas que la refutarían–, sino que directamente se realizan aseveraciones respecto de las cuales bastaría unos pocos escritos del propio Juan Perón para refutarlas de plano. Por ejemplo, Loris Zanatta –quien “ha dedicado buena parte de su carrera de investigador al fenómeno peronista”– sostiene que “el peronismo clásico” adhiere a una idea “holística” de la democracia, “según la cual el orden político se concibe como un organismo natural, comparable al cuerpo humano o a la Creación entendida como verdad revelada, formado por órganos o comunidades a las que el individuo y sus derechos están subordinados”. Corea esta tesis fantasiosa no menos de veinte veces, como si repetirla fuera suficiente para que quede demostrada. No incluye referencias bibliográficas ni citas textuales para demostrarla, básicamente porque jamás Perón –ni ninguno de los principales ideólogos del peronismo– expresaron esa idea, y más bien lo que sobran son frases textuales que afirman exactamente lo contrario. Incluso varios capítulos de *La comunidad organizada* –seguramente uno de los libros más editado de Perón– están orientados a criticar esa misma visión “holística” que Zanatta le adjudica. Hasta una de las “veinte verdades peronistas” reza: “Como doctrina política, el Justicialismo realiza el equilibrio del derecho del individuo con la comunidad”. Resulta difícil entender cómo es que ciertos investigadores no pierden prestigio en el CONICET compartiendo una compilación con autores que plantean semejantes dislates.

Otros hallazgos de envergadura similar engalanan este libro, como el de Luis Alberto Romero, “investigador principal del CONICET”, quien asegura que el crecimiento de la pobreza en la década de 1980 “reducía de manera proporcional el número de ciudadanos conscientes” (textual).

Otra del mismo Romero: en los noventa, “ser dirigente peronista pasó a significar ocupar el poder y utilizarlo sistemáticamente para el enriquecimiento”. Otra más, en este caso de Kurt Weyland, de la Universidad de Texas: “desde los tiempos de Hipólito Yrigoyen y especialmente desde la época de Juan Domingo Perón, la Argentina ha visto a varios líderes plebiscitarios que tratan de establecer y cimentar su hegemonía política. En cada uno de estos episodios ha sufrido la democracia”. A saber: en cuáles otros momentos de nuestra historia la democracia gozó plenamente...

Sin embargo, más que enumerar el inmenso listado de flagrantes yerros contenidos en tan pocas páginas, interesa más bien describir algunos lugares comunes del antiperonismo “académico” para comentarlos aquí brevemente. Uno de ellos es que por norma las verdaderas intenciones de Perón –y en general las de todos los peronistas– siempre fueron peores que lo que puede inferirse de sus palabras, e incluso que lo que realmente hizo. Habría en el peronismo un deseo permanente de ocultar sus pulsiones más fascistas. Y si no fue más autoritario en los hechos fue porque no logró cumplir con sus más oscuras intenciones. Algo similar insinúan algunos autores de este libro sobre el kirchnerismo: si todavía no cercenó todas las libertades individuales no fue por falta de ganas, sino porque aún su poder no es suficientemente absoluto. Con esa lógica obviamente se podría afirmar casi cualquier cosa: si no vamos a creer en lo que dijo, ni en que actuó realmente de acuerdo a sus ideas e intereses, alguien puede incluso imaginar que Perón albergaba “sueños imperiales”. Suena a broma, pero así subtítulo Zanatta un libro editado por Sudamericana el año pasado. De esta manera, la ciencia ficción se disfraza de ciencia social, y no se requiere ningún tipo de respaldo documental para afirmar casi cualquier burrada, con el agravante de que muchos de estos hallazgos son financiados con recursos del Estado.

Este libro también incluye otro lugar común del antiperonismo ilustrado: la persistente aplicación de argumentos monocausales. Por ejemplo, Samuel Amaral ve en el golpe militar de 1943 un exclusivo interés por evitar la llegada de los comunistas al poder por medio de elecciones, desconociendo la abundante documentación que existe para demostrar la existencia de otros objetivos no menos importantes –analizados extensamente por varios historiadores y hasta mencionados expresamente por los propios líderes de ese golpe–, y de otros escenarios

bastante más probables: hasta tanto llega su sesgo monocausal que no dice una palabra sobre la candidatura de Patrón Costas. Podría hacerse fácilmente un largo listado de autores que año a año aguzan su ingenio para encontrar la causa más denigrante posible para el peronismo, siempre basándose en intenciones de Perón o de sus émulos nunca del todo manifestadas –y siempre ignorando prolijamente todo dato o discurso que pudiera servir para ponderarlas o aun suponer lo contrario–, o en interpretaciones sesgadas –sin matices ni contexto– de hechos y discursos. También en el caso de Amaral faltan las citas textuales, y lo que abunda es la repetición persistente de esa misma aseveración. Más allá de la inmensa bibliografía actualmente disponible en las ciencias sociales acerca de la pertinencia de los enfoques multicausales, cuesta entender qué razón podría existir para tratar de encontrar una causa única de ciertos hechos históricos, si no es simplemente para condenar a algún actor en particular. Tan visible es esta intención en Amaral que hasta para reprobar a los autores del golpe militar de 1943 llega a definir dos veces la democracia casi con las mismas palabras: “un orden político caracterizado por la tolerancia del disenso, por la resolución de los conflictos mediante acuerdos, por el respeto a las leyes preestablecidas y por la existencia de frenos y equilibrios que impiden la concentración del poder”. No tiene sentido discutir esta definición, pero llama la atención que no incorpore otras dimensiones tales como la conformación de gobiernos por el voto libre del pueblo, la concertación o la participación social, que sí forman parte de los ideales peronistas que supuestamente se analizan en este libro. Y no se trata de un autor marginal: entre otros muchos pergaminos universitarios, Amaral es director de la Maestría y el Doctorado en Historia en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Eso no parece generarle pudor a la hora de postular todo tipo de fantasías sobre ciertos hechos históricos ya relativamente investigados. Por ejemplo, respecto a los hechos de octubre de 1945 escribe: “es posible que (...) Ávalos haya consultado por teléfono a los coroneles de Campo de Mayo. (...) Si lo hizo, debe de haber encontrado la comprensión de sus subordinados pero también la ira de sus pares”. Hay en su capítulo una decena de especulaciones similarmente rigurosas. También imagina Amaral con bastante detalle el diálogo que tuvieron Perón, Farrell y Ávalos la noche del 17 de octubre, aunque es más probable adivinar qué tipo de bebida toman algunos autores cuando escriben estas cosas.

Otro lugar común del antiperonismo académico lo aporta en este libro el mismo Novaro, al insinuar que el peronismo es el principal causante de la inestabilidad política argentina. En verdad, en lugar de afirmarlo lo plantea como pregunta, pero la forma en que la formula no deja lugar a dudas acerca de cuál es su opinión al respecto. Por ejemplo, menciona la “competencia feroz” que el peronismo planteó a los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa. No parece sin embargo notar ferocidad en la competencia que la oposición le hizo y le hace a los gobiernos peronistas... Bastaría por ejemplo con documentarse mínimamente para aceptar que a De la Rúa los legisladores peronistas le votaron gran parte de las leyes que su gobierno pidió... incluida la “Ley Banelco”. También sostiene Novaro que en 1989 y 2001 “es tan cierto que [el peronismo] supo ofrecer, en el curso de estas crisis, salidas que evitaron su agravamiento, como que colaboró en gran medida a provocarlas”. Si se buscan ejemplos de visiones sesgadas de la realidad, no hace falta ir más lejos: exceptuando algunos pocos politólogos y al propio De la Rúa, no son muchos los radicales que culpan al peronismo por su caída. Un interesante debate al respecto puede consultarse en el número 50 de la revista *Reseñas y Debates*, de enero de 2010, donde participaron varios politólogos peronistas y radicales opinando en torno al libro *La zona gris* de Javier Auyero, quien además asevera la existencia de cierto protagonismo del peronismo de Moreno en el supuesto complot que provocó la renuncia de De la Rúa. A veces –como lo hace Loris Zanatta– afirmándolo rotundamente, otras –en este caso Novaro– insinuándolo, este tópico se completa dando a entender que el peronismo es el principal responsable de la incompetencia de sus adversarios.

Otro lugar común que repiten muchos legos –y algunos “especialistas”, varios de ellos compilados en este libro– es que el peronismo desde sus inicios fue una fuerza política que sólo perduró por su disposición para perpetuarse en el poder repartiendo recursos del Estado. Poco sirve este supuesto para entender cómo pudo ganar elecciones aun proscrito y con Perón exiliado, o –más cerca en el tiempo– cómo fue que, siendo tan proclive a hacer trampa, perdió elecciones estando en el poder: en 1997, 1999, 2009 y 2013.

El trasfondo de esos y otros lugares comunes es evidente: a pesar de que jamás podrían decirlo abiertamente, el ánimo de esta tropa de cientí-

ficos no es comprender, describir o explicar, sino condenar. Una condena sin medias tintas, sin relativismos, ponderaciones ni peros, porque el marco epistemológico es una simple traducción de las diferencias políticas en distancias morales. Por eso ni siquiera se toman el trabajo de leer a quienes no piensan como ellos –y de paso echarle una mirada a su objeto de estudio para ver en qué anda– y se permiten recurrir tan alegremente a contradicciones y liviandades tales como fantasear con hechos que es imposible saber si ocurrieron, sesgar interpretaciones de datos o discursos, desconocer la abundante documentación disponible, imaginar siempre y en todo lugar intenciones aviesas, sospechar por sistema que todos los ideales mentados son fingidos, incurrir en flojísimos argumentos monocausales, adjudicar toda la responsabilidad de los rasgos negativos de un sistema político a la conducta de un solo actor, o hasta imaginarlo culpable de las limitaciones de sus adversarios. Quien lea asiduamente este tipo de análisis sabrá que los lugares comunes son muchos más, pero los enumerados en esta reseña alcanzan para preguntarse por qué el peronismo no puede ser estudiado por las ciencias sociales en forma similar a la de otros movimientos políticos de extensa trayectoria, nunca tan puros como quisieran sus incondicionales, ni tan siniestros como pretenden sus adversarios. A lo largo de su historia el peronismo sufrió casi sin variaciones esta doble moral de buena parte de la comunidad universitaria: si alguien les dijera a quienes usan sus tarimas para argumentar de esa manera que con frecuencia los buenos hacen cosas similares o peores que los malos, ni siquiera entenderían la objeción, porque una cosa es hacerle cosas malas a los buenos y otra muy distinta hacérselas a los malos... Así de rigurosamente inconsecuentes son los criterios de la investigación científica.

En fin, parafraseando a Oscar Wilde, puede decirse que este tipo de textos refleja un desconocimiento sobre el peronismo que es resultado de muchos años de estudio. Cada año los vicarios del antiperonismo universitario publican decenas de libros donde dan lecciones de pluralismo, reproduciendo lugares comunes sin aportar un mínimo respaldo documental. Uno quisiera que reflexionen, que revisen su actitud y levanten un poco la mirada, pero es difícil que lo hagan porque viven de esto, aunque seguramente crean ser “ciudadanos conscientes” porque no les pagan con choripanes. Mientras, se pierde la oportunidad de usar esos espacios para que otros intelectuales –favorables o desfavorables

hacia el peronismo, tanto monta, si se trata de explicar y no de juzgar— se tomen en serio la tarea de entender en general cómo pensaron y piensan los peronistas, y en particular qué valores asocian a la idea de democracia. Si suponen que hacer carrera académica requiere solamente leer y citar a quienes profesan las mismas preferencias políticas y repiten los mismos prejuicios, si ofician a la vez de postulantes y de jurados, si piensan que algo es verdad simplemente por estar publicado en un libro, jamás van a descubrir que no siempre es la maldad congénita de sus adversarios lo que explica por qué la realidad no necesariamente se ajusta a sus esquemitas.

Colaboraciones

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

1. Los escritos que se remitan para su publicación deberán ser originales e inéditos. En la primera página se deberá consignar: título, autores, lugar de trabajo y 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 solo para títulos de publicaciones y para palabras en otros idiomas, y el entrecomillado sólo para citas textuales.

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

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

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

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. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires
 (+54 237) 466-7186/4365/1529/4530
 (+54 237) 462-8629
 (+54 237) 460 1309
 Interno 125 - oficina A 103
 rps@unm.edu.ar

Universidad Nacional de Moreno

Hugo O. Andrade
Rector

Manuel L. Gómez
Vicerrector

Departamentos Académicos

Jorge L. 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

Secretarías Rectorado

Adriana M. del H. Sánchez
Secretaria Académica

Jorge L. Etcharrán
Secretario de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales a/c

Marta P. Jorge
Secretaria de Extensión Universitaria a/c

Silvio S. Santantonio
Secretario General

Consejo Superior

Autoridades

Hugo O. Andrade
Manuel L. Gómez
Jorge L. Etcharrán
Pablo A. Tavilla
Marta P. Jorge

Consejeros

Claustro docente

Guillermo E. Cony
Adriana M. del H. Sánchez
Marcelo A. Monzón (s)
Javier A. Brancoli (s)

Claustro estudiantil

Iris L. Barboza (s)
Mariano D. Fraga (s)

Claustro no docente

Carlos F. Daddario

Universidad Nacional de Moreno

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires

(+54 237) 466-7186/4365/1529/4530

(+54 237) 462-8629

(+54 237) 460 1309

unm@unm.edu.ar

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Marta P. Jorge
Directora General

María C. Belziti
Coordinadora de la Licenciatura en Trabajo Social

Roberto Marafioti
Coordinador de la Licenciatura en Comunicación Social

Lucía Romero
Coordinadora del ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria

Nancy Mateos
Coordinadora del ciclo de Licenciatura en Educación Inicial

Mariano Fontela
Director del Centro de Estudios de Políticas Sociales

Consejo Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Autoridades

Marta P. Jorge
María C. Belziti
Roberto C. Marafioti
Lucía Romero
Nancy B. Mateos

Claustro docente

Javier A. Brancoli (s)
Carlos A. Lagorio
Juana Ferreyro
Rosana E. Ponce

Claustro estudiantil

María A. Pinilla
Marcos A. Principi
Juan C. H. Grevisse
Patricia B. Arce

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Trabajo Social

Coordinadora

María C. Belziti

Consejeros

Claustro docente

Edith S. López
Mariano A. Fontela

Claustro estudiantil

Rocío S. Arias

**Consejo Asesor Carrera Licenciatura
en Comunicación Social**

Coordinador

Roberto C. Marafioti

Consejeros

Claustro docente

Carlos A. Lagorio
Adriana A. M. Speranza

Claustro estudiantil

María del M. Morán

**Consejo Asesor Carrera Licenciatura
en Educación Secundaria
(Ciclo de Licenciatura)**

Coordinador

Lucia Romero

Consejeros

Claustro docente

Pablo M. Narvaja
Gabriel L. Galliano

Claustro estudiantil

Sandra E. Simón

**Consejo Asesor Carrera Licenciatura
en Educación Inicial
(Ciclo de Licenciatura)**

Coordinador

Nancy B. Mateos

Consejeros

Claustro docente

Rosana E. Ponce
Isabelino A. Siede

Claustro estudiantil

Marta A. Zárate

Contactos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires

(54 237) 466-7186 / 4365 / 1529 / 4530

(54 237) 462-8629; (54 237) 460-1309

unm@unm.edu.ar

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

hycs@unm.edu.ar

Licenciatura en Trabajo Social

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

trabajosocial@unm.edu.ar

Licenciatura en Comunicación Social

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

comunicacionsocial@unm.edu.ar

Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

educacionsecundaria@unm.edu.ar

Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

educacioninicial@unm.edu.ar

Centro de Estudios de Políticas Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

ceps@unm.edu.ar

Revista de Políticas Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

rps@unm.edu.ar

Universidad Nacional de Moreno

Carreras

Departamento de Ciencias Aplicadas y Tecnología

Ingeniería en Electrónica

- Con orientación en Redes
- Con orientación en Multimedia
- Con orientación en Aplicaciones Agropecuarias

Licenciatura en Gestión Ambiental

Departamento de Economía y Administración

Licenciatura en Economía

Licenciatura en Relaciones del Trabajo

Contador Público Nacional

Licenciatura en Administración

Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Licenciatura en Trabajo Social

Licenciatura en Comunicación Social

- Con orientación en Científica
- Con orientación en Producción Multimedial

Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria

Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial

Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

Arquitectura



DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

