

Serie: Debates en Investigación y Posgrado

TRABAJO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA - TOMO 2

COORDINADO POR PILAR ARCIDIÁCONO

**TRABAJO SOCIAL Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA - TOMO 2**

Esta publicación ha sido sometida a evaluación interna y externa organizada por la Secretaría de Investigación y Posgrado y la Dirección de Publicaciones y Comunicación de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata.

Edición: Libros de la FTS

Diseño: D.C.V. Federico Banzato

Diseño de tapa: D.C.V. Carolina Romualdo

Corrección de Estilo: Lic. Zuccaro, Agustín, Lic. Fernández Marina, Lic. Luzzi Fabiana y Dr. Dip Nicolás.

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

©2019 Universidad Nacional de La Plata

ISBN 978-950-34-1815-4

Serie: Debates en Investigación y Posgrado

Cita sugerida: Arcidiácono Pilar (coordinadora) (2019) Trabajo Social y políticas públicas desde una perspectiva histórica (TOMO II) La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Trabajo social. . Recuperado de <http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/libros>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional
(Atribución-No comercial-Compartir igual)

Serie: Debates en Investigación y Posgrado

TRABAJO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA - TOMO 2

COORDINADO POR PILAR ARCIDIÁCONO

Facultad de Trabajo Social
Universidad Nacional de La Plata

Decano

Dr. Néstor Artiñano

Vicedecana

Mgter. Alejandra Wagner

Secretaria Académica

Lic. Analía Chillemi

Secretaria de Supervisión Administrativa

P.S. María del Carmen Ossa

Secretaria de Gestión Institucional e Infraestructura

Lic. Elba M. J. Burone

Secretaria de Investigación y Posgrado

Mgter. M. Silvina Cavalleri

Secretario de Extensión

Lic. Pablo Allo

Secretario de Relaciones Institucionales

Lic. José Scelsio

Prosecretario Académico

Mgter. Matías Causa

Prosecretaria de Gestión

Lic. María José Diz

Prosecretaria de Investigación y Posgrado

Dra. Paula Mara Danel

Prosecretaria de Extensión

Lic. Maria José Novillo

Directora de Inclusión y Vinculación Educativa

Lic. Mariana Santin

Director de Formación

Lic. Germán Rómoli

Directora de Área de Trabajo Social

Lic. Alejandra Bulich

Directora de Vinculación con Graduados

Lic. Betiana Eguilior

Director de Publicaciones y Comunicación

Dr. Nicolás Dip

Directora de Derechos Humanos y Género

Lic. Lucía Bellingeri

Posgrado

Doctorado en Trabajo Social: Directora

Dra. Margarita Rozas Pagaza

Maestría en Trabajo Social: Directora

Mgter. Pilar Fuentes

Especialización en Políticas Sociales, Directora

Dra. Mariana Gabrinetti

Especialización en Seguridad Social, Director

Mgter. Mariano Cardelli

*Especialización en intervención social con niños/as,
adolescentes y jóvenes, Directora*

Dra. Mariana Chaves.

Agradecimiento a la colaboración de la Nodocente

Lic. Adriana Ruiz Clavijo

Comité de Referato interno Tomo 2

Ramiro Segura

Marcela Velurtas

Verónica Cruz

María Celeste Hernández

Laura Otero Zúcaro

Canela Constanza Gavriola

Comité de Referato externo

Roxana Basta (UNLu)

Laura Guajardo (UNSJ)

Índice

Prólogo

Silvina Cavalleri y Paula Danel..... 11

Parte I

Políticas sociales

Presentación

Pilar Arcidiácono 15

La Asignación Universal por Hijo y la mujer: entre la asistencia, los cuidados y los derechos

Juliana Andreis 23

Los Planes de Inclusión Previsional y la construcción de sentidos acerca del derecho a la jubilación

Lucía Corsiglia Mura 78

La incorporación de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón

María Luz Dahul 123

Problemáticas sociales contemporáneas del catolicismo en Argentina: Aborto, Matrimonio igualitario y educación sexual (2013-2016)

Germán Arriaga 153

<u>Trabajo agrario (des)protegido. El periurbano platense en el marco de la política agraria nacional</u> <u><i>Marcos Schiavi</i></u>	<u>221</u>
<u>Percepciones de los usos del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia de Buenos Aires</u> <u><i>Mariana Cecilia Ortale</i></u>	<u>258</u>
<u>El campo de la salud mental en perspectiva de derechos</u> <u><i>Clara Weber Suardiaz</i>.....</u>	<u>321</u>
<u>Sobre los autores.....</u>	<u>371</u>

Prólogo

Silvina Cavalleri¹ y Paula Danel²

La Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata inaugura con estas publicaciones una línea destinada a socializar producciones, que en esta oportunidad han sido realizadas en el marco de las Carreras de Posgrado: Doctorado en Trabajo Social, Maestría en Trabajo Social y Especialización en Políticas Sociales.

Los capítulos que integran ambos libros recuperan dimensiones de análisis oportunamente trabajadas en las Tesis o los Trabajos Finales Integradores, que constituyen requisitos para la culminación de las Carreras mencionadas de cada uno de los autores.

Lo que nos ha movilizado a impulsar este trabajo es, por un lado, dar a conocer la voz, enfoques y perspectivas de las/os profesionales que han culminado sus carreras de

¹ Secretaria de Investigación y Posgrado de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

² Prosecretaria de Investigación y Posgrado de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

posgrado, como también generar una vía de difusión de los conocimientos elaborados en esos espacios.

Estamos convencidas que la producción de conocimiento constituye sentido social, político y ético por lo que la política institucional de publicaciones posibilita reforzar la vinculación de las contribuciones en los distintos campos profesionales, prácticas institucionales y a los sujetos involucrados en los mismos.

Estos libros proponen contribuciones vinculadas con el Estado, las Políticas Sociales y el Trabajo Social, temas que permanentemente convocan a reflexiones, revisiones, debates, intercambios en el ámbito de las Ciencias Sociales. En relación con lo anterior, las y los autores -desde una diversidad de abordajes y enfoques particulares- nos convidan a adentrarnos en cuestiones conceptuales, metodológicas, históricas, referidas a procesos de intervención profesional, de implementación de políticas públicas. La actualidad de los aportes y la rigurosidad en que se han producido son, a nuestro entender, un aspecto valioso de todos y cada uno de los capítulos.

Cabe asimismo el reconocimiento a quienes se han comprometido con este trabajo laborioso, a las distintas áreas de la Facultad de Trabajo Social involucradas y especialmente a las Directoras de las Carreras de Posgrado quienes han apoyado y acompañado esta iniciativa.

Los trabajos que integran este segundo libro nos invitan a conocer sus ejercicios de reflexión, comprensión y nominación a procesos sociales que necesitaron ser problematizados.

“La palabra designa, es decir, que en su naturaleza misma es nombre. Nombre propio ya que está dirigido hacia tal representación y hacia ninguna otra. Tanto que, frente a la uniformidad del verbo —que nunca es más que el enunciado universal de la atribución— los nombres pululan al infinito” (Foucault, 1968, p. 104).

Se trata de una apuesta por el nombrar, en la certeza que ese nombrar es siempre colectivo.

Bibliografía

Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Parte I

Políticas sociales

Presentación

Pilar Arcidiácono

Una obra de estas características merece ser celebrada. Reúne contribuciones que si bien tienen origen individual fueron producto de espacios colectivos; ya sea intercambios en los trayectos formativos de posgrado, en los equipos de investigación, en el territorio, en los espacios profesionales de cada autor y autora. Es la posibilidad de mostrar conjuntamente una serie de investigaciones que forman parte de una frondosa producción sobre políticas sociales que vienen aportando sistemáticamente la Maestría en Trabajo Social que data de 1995 y la Carrera de Especialización en Políticas Sociales creada en 2006, ambas de la Universidad Nacional de La Plata.

La obra está atravesada por diversos abordajes metodológicos con una fuerte presencia de trabajos empíricamente orientados y basados en técnicas cualitativas (observaciones en terreno, análisis de documentos, entrevistas en profundidad realizadas a destinatarios, decisores políticos, referentes comunitarios y burócratas) y en la revisión de diversos tipos de fuentes de información (documentos ins-

titucionales, normativas, material de la prensa, información presupuestaria de programas sociales). Como horizonte geográfico, algunos trabajos abordan problemáticas de nivel nacional y otros colocan el eje en determinados territorios (como la Provincia de Buenos Aires, el periurbano platense o algunos barrios). Dentro de la diversidad de los trabajos pueden identificarse al menos tres preocupaciones comunes.

Primero, varios de los referentes empíricos que aquí se abordan surgen y /o están atravesados por un contexto político institucional donde el paradigma de derechos humanos adquiere protagonismo tanto en el campo de las disputas políticas, en el diseño de políticas sociales, como así también como discurso legitimador por parte de políticos, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y demás actores políticos. Esto tiene implicancias legales, políticas y performativas. Sólo a modo de ejemplo, algunos capítulos analizan políticas que ampliaron masivamente la cobertura de las prestaciones (Asignación Universal por Hijo o la Moratoria Previsional) o que implicaron cambios de paradigma a nivel legislativo (nuevo marco normativo sobre salud mental a nivel nacional). Ahora bien, partiendo de estos cambios de escenarios políticos, los trabajos que aquí se presentan discuten con lecturas que suponen coherencia o tienen visiones totalizadoras sobre los efectos de estas intervenciones políticas. Desde diferentes abordajes metodológicos, enfoques teóricos y con lecturas diacrónicas, los autores y las autoras se

animan a evaluar las transformaciones, matizar las conclusiones y a la vez dejar en claro una preocupación política frente a modificaciones recientes de la gestión *Cambiamos* en varios de los campos analizados.

Segundo, los aportes que este volumen engloba reconocen el Estado como un actor central en la construcción de políticas sociales con un fuerte protagonismo en el conflicto redistributivo, en la alteración o en la reproducción de las diversas formas de desigualdad social y en la organización del trabajo (por ejemplo el trabajo infantil y/o el trabajo agrario como algunos capítulos presentan). Pero lejos de visiones puramente estatistas, los abordajes propuestos sugieren concentrar la atención en la recursividad entre los niveles decisorios del Estado, la apropiación por parte de las burocracias, las organizaciones sociales y los propios destinatarios de las políticas. Este punto de partida supone poner foco sobre los más variados actores que participan en el entramado de las políticas que aquí se recuperan, por ejemplo la Iglesia Católica en temas de educación sexual, aborto o matrimonio igualitario, las familias en el trabajo agrícola o las burocracias creando y operando dispositivos de información en temas de niñez y adolescencia.

Tercero, los capítulos recuperan diversos sentidos de los sujetos sobre algunos temas centrales de la política social argentina. Sobre todo sobre el alcance y la pregnancia de los derechos, la resignificación de las nociones de ayuda, las re-ediciones de los esquemas clásicos de merecimiento, la recurrente preocupación contributiva que atraviesa

las políticas sociales. A la vez, algunos capítulos ponen en evidencia la vigencia y fortaleza simbólica e institucional del sistema de seguridad social organizado a partir del trabajo asalariado y brindan pistas para robustecer discusiones políticas sobre el futuro de los principios universales en la política social argentina.

A continuación, un breve recorrido por los diferentes capítulos

El trabajo de Lucía Corsiglia Mura, *Los Planes de Inclusión Previsional y la construcción de sentidos acerca del derecho a la jubilación* aborda los sentidos y las apropiaciones de los jubilados y las jubiladas sobre la herramienta de la moratoria previsional. Ofrece recorrido por el sistema previsional argentino e información sobre las particularidades de este tipo de cobertura. A la vez problematiza sobre los elementos legitimantes de las credenciales consideradas socialmente válidas para acceder a la seguridad social en la vejez, sobre todo en torno a la concepción de la protección social como un derecho derivado de las trayectorias laborales, aunque también –y en modo superpuesto– de la capacidad de aportes personales como credencial de merecimiento. Finalmente deja una serie de interrogantes sobre la universalización de las prestaciones a los adultos mayores.

El trabajo de Juliana Andreis *La Asignación Universal por Hijo y la mujer: entre la asistencia, los cuidados y los derechos* analiza las prácticas cotidianas de las mujeres

que reciben la Asignación Universal por Hijo en los barrios San Carlos y Romero de La Plata. Plantea visiones polifónicas que van desde ciertas continuidades con intervenciones anteriores (en clave de “ayudas”) pasando por la aparición renovada de la necesidad del mérito (asociada con el cumplimiento de las condicionalidades) hasta procesos de rupturas que implica la Asignación sobre todo por el monto otorgado y la posibilidad de las mujeres para manejar y decidir sobre los gastos. El trabajo plantea una agenda pendiente de elaboración de políticas universales que produzcan equilibrios y garantías de igualdad material, en el marco de la equidad de género.

El capítulo de Clara Weber Suardiaz *El campo de la salud mental en perspectiva de derechos* explora las actuales políticas en salud mental en el sector y sus modificaciones a partir de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental (26.657) del 2010. Presenta las perspectivas vigentes en el escenario de transición entre las lógicas manicomiales y las lógicas de autonomía en el campo de las políticas en salud mental. Esta contribución tiene una pretensión evaluativa sobre este campo que incluye discusiones sobre la idea de “novedad” que presenta el paradigma de derechos humanos y su alcance político-institucional, semántico y performativo.

En *Problemáticas sociales contemporáneas del catolicismo en Argentina: Aborto, Matrimonio igualitario y educación sexual (2013-2016)*, Germán Arriaga propone un enfoque de las representaciones sociales, sobre las

problemáticas sociales nodales y contemporáneas de la Iglesia Católica Argentina presentes tanto en las cartas pastorales como en la prensa católica. Con un detallado análisis discursivo el trabajo concluye que sin perder de vista la defensa del orden sexual, se observa una adecuación orientada hacia una laicidad normativa en la política sexual contemporánea, proceso constatado en la presencia polifacética de lo religioso dentro de los discursos sobre el derecho. El trabajo de homogeneización doctrinal recorre y atraviesa los nudos problemáticos analizados, articulándolos con un secularismo estratégico según se trate del aborto, la educación sexual o el matrimonio igualitario.

El trabajo de Mariana Cecilia Ortale, *Percepciones de los usos del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia de Buenos Aires*, indaga sobre la apropiación de diferentes actores burocráticos con relación al uso de la mencionada herramienta de gestión que reúne en su base de datos la casuística por la que se solicita intervención a los dispositivos municipales y provinciales de promoción y protección cuando se conoce la vulneración de derechos de niñas, niños y/o adolescentes. El trabajo tiene una pretensión evaluativa y propositiva para mejorar el mencionado Registro.

El capítulo de Marcos Schiavi *Protecciones y desprotecciones del trabajo agrario en el periurbano platense de 1880 a 2015*, aborda el rol preponderante que tiene el Estado en torno a la construcción de sistemas de protección

y desprotección social en sus intervenciones y despliegue de políticas a través de diferentes repertorios de acción y omisión. A la vez plantea un conjunto de reflexiones sobre las pujas contemporáneas en el periurbano platense y las estrategias que despliegan los sectores trabajadores para enfrentar las problemáticas y delinear horizontes colectivos menos injustos y más inclusivos.

Finalmente, el trabajo de María Luz Dahul *La incorporación de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón* se pregunta por los factores intervinientes en la existencia y persistencia de prácticas de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón. Presenta las particularidades de la porcentajería como figura típica en torno a la que se organiza el trabajo en el espacio estudiado como parte de una actividad familiar abordando los diferentes sentidos que adquiere el trabajo infantil para los actores del sector, desde ser considerado como una “ayuda” a una “situación de explotación”. El trabajo pone en diálogo el marco normativo sobre la prohibición del trabajo infantil con la praxis y brinda pistas para futuras revisiones de política pública que aborden estos matices y contemplan realidades diversas.

Como puede apreciarse, se trata de un material variado, que brinda una aproximación a la investigación actual sobre las políticas sociales en Argentina al presentar temas de relevancia disciplinar y recuperar discusiones clásicas. A la vez tiene la virtud de reunir problemáticas de gran rele-

vancia social– que están o que deberían estar en la agenda pública- y brindar un acervo de información para discutir sobre dimensiones estructurales y cambios coyunturales de las políticas sociales argentinas.

La Asignación Universal por Hijo y la mujer: entre la asistencia, los cuidados y los derechos

Juliana Andreis

[...] toda la batería de las políticas sociales, aun
sí se diseñan y aplican de modo certero y efí-
ciente, carece de fuerza para ofrecer soluciones
reales para los problemas de pobreza, exclusión
y desigualdad (Quiroz, 2002, p. 108).

Resumen

El presente capítulo traza como objetivo conocer las prácticas cotidianas de las mujeres receptoras de la Asignación Universal por Hijo y trazar cómo ellas visualizan su ejercicio de derechos que, en este caso, está mediado por su carácter de receptoras de la asignación en tanto madres titulares, en los barrios San Carlos y Romero de La Plata, en el año 2016.

De este modo, se describen, algunas aproximaciones conceptuales y precisiones históricas de las principales ca-

tegorías de la investigación: Estado y Políticas Sociales, los caminos de la asistencia, los cuidados y las mujeres. Pretendimos, a su vez, realizar análisis y reflexión de las mujeres entrevistadas que reciben la asignación y como ellas visualizan su ejercicio de derechos.

Para analizar el significado asignado por las mujeres a este “beneficio” y las prácticas que se desprenden de él, proponemos analizar el relato de las mujeres a la luz de algunos aspectos centrales, ellos son: los supuestos de género que subyacen a las políticas sociales en las últimas décadas y a la de la AUH en particular; y las formas de relacionamiento, trayectoria, estrategias y discursos elaborados por las mujeres para obtener y articular beneficios de las acciones estatales.

El presente trabajo está orientado por los siguientes interrogantes, sin la pretensión de encontrar respuestas acabadas pero con la firme convicción de intentar aportar en la formulación de nuevas preguntas que puedan conformar otros trayectos de formación personal como estudios de maestrías y/o colectivos como parte de equipos de investigación. No es un trabajo exhaustivo en términos de estadísticas, sino que es un trabajo que intenta aportar una mirada cualitativa en el campo profesional en donde yo me desenvuelvo. Cabe preguntarse entonces: ¿Qué ocurre con las prácticas y las representaciones de los sujetos titulares de la AUH y su grupo de convivencia? ¿Cuál es su percepción de la AUH? ¿Qué modificaciones se han producido en sus estrategias de vida, en relación a servi-

cios, consumos, capital cultural, mundo del trabajo, capital social? ¿Qué modificaciones encontramos frente a la participación social y ciudadana?

Palabras Clave: cuidados, asistencia, derechos

Introducción

En octubre del año 2009, el Poder Ejecutivo de Argentina instauró un nuevo esquema de transferencia de ingresos a las personas que denomina “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social”. Por un lado, se amplía el régimen de asignaciones familiares vigentes desde 1957 y que estaba destinado desde sus orígenes a trabajadores formales, incluyendo a sectores de trabajadores informales y desempleados. Por otro lado, a partir de la AUH se reemplazan los Programas de Transferencias Condicionada de Ingresos nacionales más importantes del momento, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se habían implementado a partir de la crisis 2001/2 en Argentina, y el Plan Familias por la Inclusión Social, creado en el 2006.

El trabajo se encuadra en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, creada en el año 2009. Por primera vez en la historia, un gobierno, como lo fue el gobierno Kirchnerista asume la existencia de un enorme sector que se encuentra empleado sin registración, además de los desempleados, y promovió una política de inclusión social para estos sectores a través de una ampliación del sistema de seguridad social con la creación de asignaciones familiares no contributivas por hijo y por embarazo,

ampliando el acceso a la jubilación, etc. Esta población había sido objeto, históricamente, de los programas de asistencia destinados a los jefes de familia pobres con hijos a cargo. Ahora, en cambio, los fondos y la administración de la AUH corresponden al sistema de seguridad social y están destinados a los niños, niñas y adolescentes de familias en situación laboral no regular. Esta fue la principal ruptura de la política social argentina.

Consideramos que la Asignación implica un giro paradigmático en relación con las políticas anteriores, y ello por varias razones: en primer lugar, desde el punto de vista de su cobertura, resulta la política más abarcativa de Argentina. En segundo lugar, se asienta sobre el derecho de niños/as y adolescentes a contar con un estándar básico de vida, de educación, salud y de seguridad económica. En tercer lugar, reconoce los procesos excluyentes que rigieron los destinos de los trabajadores argentinos entre el 1976 y 2003, conformados por flexibilización laboral y desempleo, con su inmensa secuela de informalidad persistente, y otorga a esta población el derecho a una asignación por hijo y por embarazo, equiparando de esta manera a los trabajadores informales con aquellos que están insertos en el mercado laboral formal; con ello, el universo de la población constituida por desempleados y trabajadores informales y sus familias, se desplaza desde el campo de la asistencia hacia el de la seguridad social, cuya ampliación revela un proceso simultáneo de ampliación de derechos sociales. De manera que el De-

creto 1602/09, que instituye la AUH, establece al mismo tiempo su incorporación como subsistema no contributivo, dentro del Régimen de Asignaciones Familiares, que se rige por la Ley 24.714. Ello implica su plena definición como parte de la seguridad y no de la asistencia social; lo cual supone un cambio sustancial en cuanto a la modalidad de gestión administrativa y de financiamiento de la AUH, centralizados en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la transferencia monetaria por sistema bancario. Desde el año 2003, la ANSES cumple un rol fundamental en las políticas del Estado, transfiriendo ingresos y ampliando la universalidad de derechos con acciones hacia los adultos mayores, la niñez y el acceso a tecnologías.

El Decreto 1602/09 fundamenta la creación e implementación de la AUH en tres principios:

1- La necesidad de dar cumplimiento a la Ley 26061 de Protección de los Derechos de Niños/as y Adolescentes, en el marco de acuerdos internacionales.

2- La equiparación de la prestación con la que reciben los trabajadores activos y los beneficiarios del sistema provisional.

3- La función del Estado en la redistribución de ingresos y la reducción de la pobreza en el país.

En este escenario nos interesa conocer y analizar las prácticas cotidianas de las mujeres que reciben la Asignación Universal por Hijo y como ellas visualizan su ejercicio de

derechos, que en este caso, está mediado por su carácter de receptoras de la asignación en tanto madres titulares.

Para analizar el significado asignado por las mujeres a este “beneficio” y las prácticas que se desprenden de él, proponemos analizar el relato de las mujeres a la luz de algunos aspectos centrales, ellos son: los supuestos de género que subyacen a las políticas sociales en las últimas décadas y a la de la AUH en particular; y las formas de relacionamiento, trayectoria, estrategias y discursos elaborados por las mujeres para obtener y articular beneficios de las acciones estatales.

Estado y políticas sociales en la Argentina contemporánea. Los caminos de la asistencia, los cuidados y las mujeres

Se comienza por caracterizar las políticas sociales desde una perspectiva histórica que me permitirá comprender la situación actual. Coincidimos con Laura Golbert cuando afirma que “(...) las políticas sociales no se formulan ni ejecutan en el vacío sino que responden a un entramado social, político e institucional determinado (...)”. Una concepción que no sólo toma en cuenta las características socio – económicas o culturales de los grupos que van a ser beneficiarios de estas políticas, sino también de la conformación del Estado, de la participación de distintos actores que confluyen en el espacio público y cuyas identidades son el resultado de construcciones históricas y de las capacidades de la sociedad civil (Golbert, 2004, p. 26). En este

sentido, sostenemos que la importancia de la historiografía para la gestión de políticas sociales sólo adquiere sentido si se tiene una visión histórica. Sin embargo, en los últimos años del siglo XX se ha desarrollado una perspectiva contrapuesta y ahistórica.

Es necesario comprender entonces, que la política social está definida por el contexto en el que se encuentra y que no se aplica la misma definición en todos los momentos históricos. No es un concepto rígido, más bien, ha ido cambiando con el tiempo de acuerdo a las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales. Como explican Repetto y Moro, “la política social es una categoría laxa, definida en función del contexto sociohistórico, que, como concepto, carece de una definición exacta” (Repetto y Moro, 2004, p. 168).

Las políticas sociales, como intervenciones sociales del Estado, cuyo objetivo son las condiciones de vida y de reproducción de la vida de la población son parte del proceso de reproducción social (Danani, 1997, Molyneux, 2007). Mediante ellas se pueden transformar derechos (como la salud, educación, etc) en mercancías, o dejar en manos del mercado, la familia (las mujeres) o el tercer sector las respuestas a los problemas sociales. A su vez, toda política social es portadora de una definición de necesidad social. Así, para evaluar las políticas sociales de un período dado desde la perspectiva de género nos tenemos que preguntar sobre los intereses o necesidades de género que estas identifican explícita o implícitamente. El diseño y elabora-

ción de un programa social se sustenta en una determinada concepción (explícita o implícita) sobre las relaciones de género y la realidad social.

a) Conceptualizaciones de tipos y formas de Estado

Para trazar un recorrido histórico que nos permita problematizar las particularidades de las políticas sociales y conocer cómo éstas se relacionaron con la lógica imperante en cada forma de Estado, fue necesario partir por definir el concepto de “formas de Estado” que toma Gimenez.

Gimenez (1986) propone distinguir entre tipos de Estado y formas de Estado, entendiendo que un tipo de Estado responde a la lógica de un determinado modo de producción, como por ejemplo, el Estado Capitalista.

Sin embargo, un mismo tipo de Estado puede presentarse a través de distintas formas de Estado, sin que se modifique su naturaleza. De esta manera, las formas de Estado, plantean un modo de articulación y relación específica de distintas instituciones y prácticas de un Estado (Gimenez, 1986, p. 52).

En Argentina, cada forma de Estado ha dado una particular relación entre el Estado – Mercado y Familia, sobre las articulaciones entre estos actores se han configurado diferentes y particulares modos de intervención sobre la pobreza. Ésta última persiste en todos los tiempos y, por supuesto, está asociada con lineamientos y políticas económicas y el modo en que los grupos sociales se pueden vincular con ella. En este contexto, las mujeres han padecido una particular, pero no tan nueva cuestión social. El primer rasgo

distintivo es que el colectivo femenino se ha diversificado de modo tal, que las particularidades escapan a toda regla.

En otros términos, las mujeres a lo largo de los últimos 30 años han concentrado sus energías luchando por una inserción en el mundo público y lo privado, entre las responsabilidades productivas con las reproductivas.

Históricamente la división del trabajo ha delimitado y solidificado funciones, espacios, derechos y actividades diferentes tanto para hombres como para mujeres. En ella, la mujer ha sido vinculada a la maternidad, como determinante esencial de lo femenino y, a la esfera del trabajo reproductivo- doméstico, el cual se encuentra diferenciado del trabajo de la producción en tanto que no está reconocido económicamente, está destinado a la reproducción biológica, social e ideológica de la fuerza de trabajo y abarca las actividades destinadas a la atención y cuidado de la familia; el mantenimiento, organización y gestión del hogar (Carrasquer, Torns, Tejero, Romero, 1998). Es aquí donde toma relevancia el concepto de cuidado, que en toda su complejidad para definirlo, incluye dimensiones materiales, el acto de cuidar (trabajo), el tiempo y el costo económico que conlleva, y simbólicas- afectivas, emocionales; y, por otro lado, la organización social del mismo, imbricada en el complejo entramado de desigualdades sociales y de género (Faur, 2014).

A partir de la AUH comenzamos a hablar de políticas que garantizan los derechos de los ciudadanos en diferentes campos. Sin embargo aún se conservan núcleos necesarios de ser abordados para alcanzar efectivamente los mismos.

El ejercicio de derechos es posible en un marco social, económico, político y cultural que lo torne viable y que no quede circunscripto solamente a una esfera judicial o normativa. Como sostiene Pautassi:

Es claro que no se requiere únicamente de modificaciones técnicas a las reformas ya realizadas, sino que se necesita un nuevo consenso político que abarque los principios que están en juego en materia de inclusión social. Por lo mismo, la centralidad del modelo económico en el cual se insertan los sistemas de políticas sociales es indiscutible y determinante de cualquier tipo de opción política que se tome (2009, p. 17).

Políticas sociales en la Argentina Contemporánea: el caso de la Asignación Universal por Hijo y la crisis del cuidado

El análisis particular de la AUH que realizaremos en este apartado nos permitirá conocer las prácticas cotidianas de las mujeres receptoras de la Asignación Universal por Hijo y cómo ellas visualizan su ejercicio de derechos, que en este caso, está mediado por su carácter de receptoras de la asignación en tanto madres titulares.

a) Antecedentes de la Asignación Universal de la Asignación Universal por Hijo para la protección social

En Argentina, desde mediados de los años cuarenta, el sistema de Seguridad Social se fue conformando en torno a un sistema Bismarckiano, caracterizado por ser un mode-

lo contributivo. Esto significaba que el derecho a percibir prestaciones se encontraba ligado a las propias contribuciones realizadas por los beneficiarios y de los aportes realizados por sus empleadores. Teniendo en cuenta dicho escenario, es que a partir de 1957, se implementó el Sistema de Asignaciones Familiares en Argentina, el cual tenía como objetivo aliviar a los trabajadores formales de los gastos de la reproducción familiar, a través de transferencias de ingresos que se realizaban por intermedio del Sistema de Seguridad Social. Es decir, el derecho a estas asignaciones se encontraba condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad Social que el vínculo laboral presumía (Pautassi, Arcidiácono, Straschnoy, 2012). Durante estos años, las mujeres y los niños accedían a la protección social a través del varón cabeza de familia, en una sociedad cuya estructura de organización familiar se encontraba regida según el patrón varón proveedor/mujer cuidadora. De esta forma, el régimen de bienestar estuvo apoyado en la familia, en la medida en que la actividad del trabajo doméstico en el seno del hogar suponía un componente esencial en la reproducción familiar.

El mercado, el Estado y la familia se han encontrado fuertemente presentes en la configuración del régimen de bienestar argentino, y han coincidido en caracterizarlo como un régimen híbrido. La inclusión en la protección social y en los derechos sociales se basaba en la participación en el mercado formal de trabajo, en combinación con políticas sociales de base universal, referidas a la salud y

la educación pública, a las cuales se accedía a través de la figura de la ciudadanía.

Durante la década del 90, se lleva a cabo una reforma, que comienza en 1991 (Hinze y Costa, 2011), con la creación del Sistema Único de Seguridad Social, y culmina en 1996, con la elaboración de la Ley Número 24.714. Este último se estructura en dos subsistemas: un sistema contributivo y otro no contributivo. El primero, están comprendidos todos los trabajadores en relación de dependencia (asalariados) activos registrados en el sistema de seguridad social (trabajadores en blanco). Mientras que el no contributivo incluye a los Jubilados y Pensionados del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y a los beneficiarios de las pensiones no contributivas (Roca, 2011). La modificación del régimen supuso un cambio de paradigma: mientras anteriormente las Asignaciones Familiares tenían como objetivo cubrir las contingencias familiares, a partir de la nueva ley la protección de las mismas pasaron a estar relativizadas por los ingresos familiares.

El escenario del país cambia radicalmente a partir de la crisis económica, política y social que encontró su punto más álgido en diciembre de 2001 y en los primeros meses de 2002, desencadenando un reiterado recambio presidencial que tuvo lugar en el lapso de una semana. Se implementan una serie de medidas para hacer frente al panorama de crisis general del país, es decir, se ponen en funcionamiento los Programas de Transferencia Condicionadas (PTC). Se entiende que estos programas se configu-

ran como “una nueva generación” para extender la Protección Social a la población en situación de vulnerabilidad y exclusión socioeconómica; en comparación con las políticas sociales que se implementaron anteriormente para combatir la pobreza y exclusión social. En esta “nueva generación” de programas, se tiende a priorizar la idea de pasar de meros “beneficiarios” de los programas sociales, los cuales tiene un carácter meramente asistencial para pasar a la valoración de las personas, en tanto que son titulares plenos de derechos. En este tipo de programas se parte del enfoque que todas las personas tienen derecho a estándares mínimos de bienestar en razón de su condición de ciudadanos. Estas políticas se proponen contener el proceso de mercantilización que entra en contradicción con la reproducción de vida de los propios trabajadores. Esto se debe a que desde la lógica del capital “no todas las necesidades son reconocidas y/o no todos los trabajadores satisfacen sus necesidades por la vía de la fuerza de trabajo” (Danani, 2004, p. 16).

El concepto de “piso de protección social” supone un enfoque global de intervención en la protección social, que hace hincapié en los componentes de oferta y demanda de la extensión de ésta, así como en la garantía de un acceso efectivo. El piso de protección social incluye: a) un conjunto básico de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarias y en especie, con el fin de aportar un ingreso mínimo y una seguridad mínima de los medios de subsistencia a todos, y de facilitar una demanda efectiva junto con el acceso a bienes y servicios esenciales, y b) el sumi-

nistro de un nivel esencial de bienes y servicios sociales, como salud, agua y saneamiento, educación, alimentación, vivienda, e información sobre la vida, más el ahorro de activos que sean accesibles a todos. De esta forma, el piso de protección social resalta la necesidad de garantizar servicios y transferencias durante todo el ciclo vital de las personas, prestándose especial atención a los grupos vulnerables y excluidos (NN.UU. 2010; Bertranou y Vezza, 2010).

Por lo tanto la AUH se propone universalizar las asignaciones familiares, como “medio” para reparar la exclusión existente en el país. El Decreto que la sustenta establece que existe consenso entre la comunidad y las instituciones en la necesidad urgente de que se implementarán medidas para combatir la pobreza así como brindar apoyo a las familias como núcleo de contención y bienestar de la sociedad, esto se logrará a través de medidas de alcance universal.

El desafío de la protección social reside en cómo lograr que los sistemas brinden cobertura efectiva al conjunto de la población, pero atendiendo en particular la situación de la población vulnerable y excluida, con el fin de prevenirla de pérdidas en el bienestar y la disminución de la cohesión social, y atenuando el riesgo de caída en la pobreza, independientemente del tipo de inserción laboral que tengan los trabajadores.

b) La Asignación Universal por Hijo en palabras entrevistas: aproximación a un análisis de las prácticas cotidianas

En este apartado, se pretende abordar las implicancias de la AUH en la situación de las mujeres. Se considera

después del recorrido realizado que si bien por un lado, se ha ganado terreno en el reconocimiento y aumento de la protección social, por otro, genera inquietud la asistencia de estas políticas en la reproducción implícita de los roles de género, aumentando responsabilidades de las mujeres vinculadas al cuidado y, condicionando su participación en el mercado laboral o el goce de mecanismos de protección social por derecho propio.

Se pretendió indagar en sus discursos los alcances de la AUH en cuanto a reconocimiento de derechos y del trabajo reproductivo, la distribución de tareas domésticas en el hogar y cuidado. Se trabajó con los relatos de las mujeres entrevistadas, a partir de los cuales pudimos obtener algunos ejes de análisis acerca de los roles de género que portan las mismas.

Las prácticas cotidianas de las mujeres entrevistadas y el ejercicio de derechos

En el presente trabajo, la mirada estuvo puesta en conocer las prácticas cotidianas de las mujeres que reciben la Asignación Universal por Hijo y cómo ellas visualizan su ejercicio de derechos, que en este caso, está mediado por su carácter de mujeres que reciben la asignación en tanto madres titulares. En consecuencia, la AUH establece normativamente, que el ingreso lo recibirá solo uno de los padres, priorizando a las madres, lo que explica que en 2012 el 94,4% de las transferencias de la AUH se encontraba a la cabeza de las mujeres (ANSES, 2012). Es claro que se mantiene, la visión que naturaliza a la mujer en el rol asociado con tareas reproductivas en los hogares. Por otro lado,

limita la posibilidad de que sea al interior de las familias donde se resuelva quien es titular de la prestación.

La titularidad, los derechos y los efectos en la vida cotidiana

Del análisis de las entrevistas, aparece con regularidad la posibilidad de acceder a ciertos bienes que estaban fuera de las posibilidades de adquisición, dado que no había una disponibilidad sostenida de un ingreso fijo en el hogar (...). A la economía del hogar esta nueva fuente permanente de ingreso le ha permitido un cambio cuantitativo en la frecuencia de comidas por día, el consumo de otros alimentos como carnes y lácteos, productos escolares, entre otros (Polisher y otros, 2012, p. 8).

En los relatos de las madres receptoras se subraya en su mayoría que el destinatario final es el niño/a, es decir sus hijos. En dos casos, surge que el hijo/a tiene conciencia por él y le pide que gaste según sus necesidades:

Mi hijo me demanda y decide qué comprarle, por ahí me pide ropa o alguna otra cosa, tiene 11 años (Mujer entrevistada, 38 años, barrio San Carlos).

Al preguntarle desde cuando se estableció este tipo de organización familiar en relación a los ingresos en el hogar, responde:

Y, desde la Asignación. Antes era el Jefes y Jefas, pero ahora es la Asignación y saben que la plata es de ellos.

A su vez, surge que al abordar la entidad de la asignación entre las mujeres ésta es identificada con la idea de

“ayuda” que a priori no tiene un carácter de derecho pero es bien recibida en tanto logran complementar los ingresos de los hogares. De las entrevistas surge que la AUH es considerada como asistencia (en términos de ayuda) frente a la falta de empleo, aunque desde la normativa esté inscrita en la seguridad social.

Considero que es un ingreso que ayuda a muchas familias, específicamente a madres solteras (Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero).

Significa un avance importante para la economía de mi hijo ya que puedo cubrir alguna de sus necesidades (Mujer entrevistada, 33 años, barrio San Carlos).

Es una gran ayuda nos sirvió de mucho porque es un dinero que sabes que esta es estable y por suerte todos los meses lo cobramos sin ningún drama en mi caso es algo que me gustaría que siga así (Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero).

Cabe señalar que en este punto como destacan Polisher y otros (2012):

No es clara para la gente la constitución del derecho de la asignación y en algunos casos, es percibido como asistencialismo. Por este motivo, tampoco saben por medio de qué atributos ésta se dejaría de percibir, por ejemplo, la asistencia de los hijos a las escuelas de gestión privada, conseguir un trabajo formalizado, etc.

Para la mayoría de las entrevistadas, se trata de un programa asistencial similar a los que se han implementado anteriormente. En sus percepciones están presentes representaciones en torno a la asistencia a la pobreza que atraviesan la implementación de esta política. Podríamos incluir estas percepciones en el concepto de asistencia entendida como las ayudas, prestaciones o servicios que se encuentran dirigidos o bien a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo, o bien a aquellos que no pueden satisfacer por sus propios medios necesidades elementales (Arias, 2012, p. 30). Sin embargo, a diferencia de otros programas, un aspecto importante que señalan las entrevistadas es que la AUH les ha permitido el acceso a bienes para satisfacer necesidades básicas a los que antes no podían acceder. Los beneficiarios resaltan al cambio significativo que representa la AUH respecto a mejora en el nivel de ingresos familiares para atender necesidades básicas, en otras palabras, a la posibilidad de acceso a bienes básicos relacionados a la alimentación, vestimenta, útiles escolares y medicamentos. De esta manera lo sintetiza categóricamente una entrevistada:

Es una gran ayuda (Mujer entrevistada, 25 años, barrio Melchor Romero).

En esta dirección, se podría pensar que, las mujeres entrevistadas no han incorporado la percepción de la AUH como un derecho. Se encuentran varias gamas de respuestas en relación a la percepción del derecho, incluidas aquellas que “habría sido un derecho si yo pudiese mantener

económicamente a mi familia” o “sí es un derecho para mis hijos, para mí es una ayuda”. Hay un reconocimiento de los derechos del niño pero bajo el supuesto de que estos sectores sociales por sí mismos no lo ejercen (“los padres no se los dan”), sin aparecer un cuestionamiento sobre las condiciones para poder ejercerlos. Al no cumplir con estas obligaciones por sí solos sería necesaria la adquisición de valores y la modificación de conductas, lo que significa una mirada moralizante de las condicionalidades.

En otras mujeres, aparece una definición del derecho como algo “otorgado” por el Estado y, por lo tanto debe ser “retribuido” (idea meritocrática) y la condicionalidad es valorada como esa retribución. El beneficio que se le atribuye a las condicionalidades de la AUH es el control del cumplimiento de las obligaciones paternas en relación a los derechos de los hijos y no su garantía por parte del Estado. Se hace hincapié en las obligaciones paternas asociadas a las condicionalidades más que en los derechos que ellas implican.

La titularidad y el acceso a la prestación

Al preguntar a las mujeres entrevistadas hace cuánto tiempo cobraban la AUH, se obtuvieron respuestas que indicaron una confusión con el PJJHD que previamente había mencionado haberlo percibido:

Hace como 10 años, desde que salió (Mujer entrevistada, 40 años, barrio San Carlos).

En cierto sentido, algunas de las condicionalidades de la AUH terminó funcionando como sucedáneos de la fo-

calización de los planes tradicionales, lo que se suma a las dificultades que se observan para cambiar el registro del modo de gestión, reforzándose así, esta idea de continuidad del “plan”, en este caso de PJJHD. La perspectiva de esta mujer- madre del barrio es que la AUH no es entendida como un derecho, sino como un continuador del último de los planes por el cual se transitó.

El análisis de las condicionalidades de las políticas sociales se complejiza cuando las mismas están relacionadas al ejercicio de derechos sociales (como salud y educación) cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, pero que al mismo tiempo son obligaciones para los padres respecto de sus hijos, que tienen que cumplir más allá de su participación en un programa social. Derechos y deberes se conjugan en las prácticas de las condicionalidades en el ámbito de implementación de una política social como la AUH y requieren, por lo tanto, de un análisis relacional de los mismos.

Considero que es un ingreso que ayuda a muchas familias, específicamente a madres solteras. Pero considero que debe cambiar algunas cosas, como por ejemplo, controlar en que gastan las madres ese dinero porque conozco madres, cercanas a mí, que ves que gastan la plata en otras cosas, como cigarrillos y cosas para ellas, y sus hijos salen a pedir para comer o andan sin zapatillas. Esto viene de la mano de que conozco a mujeres que tienen solo hijos para cobrar más asignaciones (Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero).

A preguntas sobre los motivos que las condujeron a optar por el beneficio las respuestas de dos mujeres se relacionaron a la influencia de los medios y recomendaciones de otras mujeres que la percibían:

Hacía poco que me había mudado, vivo fuera del casco urbano, no tenía ni canal, me enteré gracias a una vecina que me dijo que vaya a la salacerca de casa, que ahí me iban a decir (Mujer entrevistada, 35 años, barrio Melchor Romero).

La titularidad y administración de la prestación

De los relatos de las madres receptoras se subraya que no cuestionan la titularidad de la prestación, ya que consideran que al pasar más tiempo con sus hijos/as, saben cómo gastar y en que gastar ese dinero. La titularidad de la prestación no es identificada como un problema en sí mismo, al contrario, es valorada como un acceso propio a un ingreso:

Es una la que pasa más tiempo con ellos, sabe cuántos pañales va a necesitar la otra semana, cuándo se va a acabar la leche, que fruta le gusta más, que talle de ropa... está bien, es para él la plata, y yo soy la que está con él (Mujer entrevistada, 30 años, barrio Melchor Romero).

Del análisis se observa que dicho ingreso genera mayor autonomía, poder de desición y autoconfianza al disponer de dinero en efectivo a través de la AUH y poder decidir cómo, cuando y en qué gastar el dinero.

Y yo...me siento con más libertad y más responsabilidad de elegir cómo usar la plata y saber que ese dinero le corresponde a mi hijo. El hecho de no tener que dar explicaciones en que gasto el dinero al padre de mis hijos es un montón” “el sabe que esa plata es para sus necesidades y en lo que necesiten (Mujer entrevistada 38 años, barrio San Carlos).

La mayoría de las mujeres entrevistadas manifiestan de distintas maneras el efecto positivo de la AUH en la distribución de poder en las relaciones de género, y por lo tanto la construcción de mayor simetría en las relaciones de pareja.

Me siento más responsable en administrar la plata de mis hijos (Mujer entrevistada, 33 años, barrio San Carlos).

El tiempo, las gestiones para percibir la AUH y el cumplimiento de las condicionalidades.

Acceder a la AUH exige el cumplimiento de las características sociolaborales, de nacionalidad y de documentación (Documento Nacional de Identidad – DNI de padre, madre y el niño), exigencias que de por sí se recorta un universo de destinatarios al existir en Argentina un número importante de niños/as indocumentados, que no pueden ejercer el derecho a la identidad. Al igual que el PJJHD, la Asignación Universal generó un esquema de autofocalización al trasladar a los propios receptores la responsabilidad de reconocerse como legítimos merecedores de la política,

salvo aquellos que se encontraban percibiendo alguno de los programas nacionales. Claramente, este diseño estaría destinado a “desclientelizar” el programa (Martinez Franzoni, 2005). De hecho, si bien alguno de los obstáculos para percibir la AUH se encuentran asociadas con el acceso, la certificación de las condicionalidades a través de la Libreta de seguridad Social, Salud y Educación, imprime nuevas dificultades para la permanencia dentro de la prestación. La falta de DNI aparece como el principal problema en las entrevistas realizadas, identificadas por las propias mujeres:

Yo no tenía DNI, lo había perdido y no podía tramítala (...) me costaba trasladarme y que me cuiden los chicos (...) la escuelita me ayudó (Mujer entrevistada, 37 años, barrio San Carlos).

En otros casos, la demora en el trámite del documento de identidad dilató la percepción de la prestación. Según lo relatado por una madre:

No tenía el cambio de domicilio hecho, me había mudado hacia poco al barrio, un lío (...) Tuve que hacerlo y pagar algo que te pedían, como un estampillado, pero como no tenía plata tuvo que esperar (...) también te pedían a un tutor que garantice que vivías en ese domicilio, al mes pude hacer todo y después de un tiempo empecé a cobrarla (Mujer entrevistada, 35 años, barrio Melchor Romero).

En algunos testimonios surge de distintas maneras el efecto positivo de la AUH, en la percepción y el sentimien-

to de ser tenidas en cuentas por parte del Estado. Este aspecto genera mayor confianza en el Estado que en el mercado, en cuanto refieren que es un ingreso seguro.

Otra de las cuestiones que aparecieron en el testimonio de las mujeres entrevistadas es la disconformidad con respecto a la atención que reciben por parte del ANSES. Se toma la opinión de dos receptoras quienes señalan:

Somos maltratados, te explican a medias, te hacen esperar y volver, y encima como no te explican bien, vuelves con la mitad de las cosas (...) te asustan y no te ayudan (Mujer entrevistada, 38 años, barrio San Carlos).

Surgen dificultades de dar seguimiento a la gestión, por la burocracia o la incomprensión de los pasos del trámite, implican una traba para el acceso a la AUH.

Siempre cobro menos de los respectivos aumentos (...) ya hice el reclamo, pero me dan vueltas y termino yéndome sin ninguna respuesta (...) me dicen que entregue los papeles de vuelta y yo la verdad que no voy hacer más nada, ya veo que me quedo sin nada (Mujer entrevistada, 28 años, barrio Melchor Romero).

En efecto, hemos encontrado entre las titulares de la AUH una valoración negativa del carácter universal de la prestación, que expresan discursos que denigran al programa porque “atenta contra la cultura de trabajo” como así también aparece un sentimiento de humillación en su

tránsito por las instituciones como el ANSES o bancarias, provocado por una actitud despectiva de “cliente” a “beneficiario”.

Valoraciones de las condicionalidades de la salud y educación

A partir del análisis de las entrevistas, se pueden reconocer puntos en común en relación a las valoraciones que hacen las mujeres entrevistadas respecto de las condicionalidades en salud y educación de esta política social.

En todos los casos están de acuerdo con el establecimiento de estas condicionalidades, ya que, consideran que tienen efectos positivos, como mejoras en las condiciones materiales de asistir y permanecer en la escuela. Si bien, algunas mujeres entrevistadas reconocen un cambio importante a partir del ingreso de la AUH, otras manifiestan que sus prácticas no han cambiado significativamente desde la AUH. Es decir, antes mandaban a sus hijos a la escuela y los vacunaban, sólo ha cambiado la frecuencia de los controles médicos para el caso de los hijos más pequeños dentro de lo establecido por el Plan Nacer. Los relatos de madres entrevistadas se refieren a ello:

La AUH es una ayuda no más, no ha modificado mucho la cosa, siempre les puse a mis hijas las vacunas que correspondían (...) Como madre siempre cuide de mis hijas y me encargue de su salud y educación, pero veo que no ocurre lo mismo con otras madres que no se hacen cargo de nada (Mujer entrevistada, 38 años, San Carlos).

Los cambios que resaltan en relación a educación están referidos a las condiciones materiales en las que los niños asisten a la escuela (vestimenta, útiles escolares, entre otros) y la importancia de la AUH en relación a la permanencia de los niños en la escuela, es decir, su impacto en cuanto a la deserción escolar:

(...) Con esa plata tengo que comprarle las cosas de la escuela, como útiles escolares, ropa y calzado (...) (Mujer entrevistada, 33 años, barrio San Carlos).

Para mí es muy positivo, porque contar con esa plata todos los meses me permite vestir a mis hijos, darles de comer o comprarles algo que antes no estaba a mí alcance (Mujer entrevistada, 29 años, barrio Melchor Romero).

El reconocimiento de que las prácticas de cuidado de la salud y educación de sus hijos en general estaban instaladas antes de la AUH, y sólo dependían de las obligaciones de los padres. Sin embargo, de las entrevistas surgen varias posturas, por un lado, aquellas que afirman estar de acuerdo con las exigencias de la contraprestación en salud y educación que exige la AUH, resultándoles como alivio poder adquirir los útiles escolares como así también pagar la cuota de la cooperativa, entre otras. Por otro lado, refieren algunas que se trata de obligaciones independientes del cobro de la asignación y muestran desacuerdos en función de qué hay “madres” que no cumplen con las condiciones establecidas.

Las valoraciones de la mujer sobre la AUH

El siguiente apartado hace referencia a las construcciones de sentido de las mujeres que reciben la AUH. Presentan, por un lado, las descripciones y valoraciones de los actores entrevistados sobre la AUH. Del análisis de las entrevistas fue posible identificar que:

- Si bien las condicionalidades de la AUH están referidas a derechos universales cuyo acceso debe ser garantizado por el Estado, el énfasis en las percepciones de los agentes de Estado está puesto en las obligaciones paternas que implican esos derechos de los niños. Las condicionalidades son necesarias porque los beneficiarios por sí solos no cumplirían con dichas obligaciones.

- Los beneficiarios valoran las condicionalidades en salud y educación como positivas pero al mismo tiempo reconocen que en general estas prácticas ya están instaladas en las familias;

- Todos los agentes acuerdan con el cumplimiento de condicionalidades pero al mismo tiempo viven como tensionante la responsabilidad de tener que certificar ese cumplimiento cuando de eso depende la subsistencia de la familia;

- Las condicionalidades son consideradas como mecanismos de control sobre las conductas y hábitos de las familias pero también podrían ser consideradas como formas de protección social, especialmente desde la vivencia de los beneficiarios.

Valoración del trabajo

En muchas de las entrevistas fue posible identificar la percepción de la AUH como una opción al salario y como un derecho que antes sólo tengan los trabajadores asalariados. La AUH es el único ingreso estable de la familia ante la falta de trabajo asalariado, el que representa una aspiración, una pretensión, aunque en muchos casos no se haya tenido nunca. Representa un horizonte que se pretende alcanzar, por lo que la AUH sería una ayuda ante la falta de empleo. La valoración del empleo como medio deseable para obtener ingresos está presente en los beneficiarios aunque la idea de legitimidad de los ingresos no se circunscribe al empleo sino a todas las otras formas provenientes del Estado como asistencia. Podríamos decir que desde su mirada el empleo es deseable pero no el único medio legítimo de obtención de ingresos. Incluso en algunos casos definen el ingreso de la AUH en términos de salario o sueldo:

Con lo que gano y cobro de la asignación me permite comprar lo que necesito para mis hijos, en el sentido que es un ingreso mensual estable que me permite satisfacer algunas necesidades (Mujer entrevistada, 40 años, barrio San Carlos).

En síntesis, la AUH es considerada por las entrevistadas como asistencia, aunque desde la normativa está inscrita en la seguridad social. La valoración del empleo como medio deseable para obtener ingresos está presente en los beneficiarios aunque, la idea de legitimidad de los ingresos

no se circunscribe al empleo sino a todas las otras formas provenientes del Estado como asistencia.

A lo largo de este apartado, pudimos observar que, si bien es cierto que la titularidad de la AUH constituye un resguardo para las mujeres-madre que se encuentran a cargo de sus hijos, las posibilidades de autonomía económica están seriamente condicionadas por pautas sociales y culturales que las limitan a su rol de cuidadora-reproductora, en el ámbito doméstico. En esta dirección se puede pensar que en algunas circunstancias el cobro de la AUH difícilmente permite mayores niveles de autonomía sin el acompañamiento de políticas activas que tiendan a la conciliación trabajo- familia.

Se observó que el cumplimiento de las condicionalidades de la AUH no es motivo de reflexión o cuestionamiento alguno y, son asumidas “naturalmente” por las mujeres entrevistadas. Acompañando esta observación, autores como Goren (2012) señalan que la AUH no se problematiza ni se cuestiona la imagen y comportamiento altruista materno, sino que, por el contrario, estas características se ven reforzadas.

En esta dirección, la autora Rodríguez (2011) analiza el tema de las condicionalidades como uno de los aspectos más controvertidos desde una mirada de género, en al menos tres direcciones. Por una parte, al plantearlas como co-responsabilidades de las familias para salir de la pobreza. Por otro lado, al reforzar el rol de las mujeres como principales responsables del cuidado y, en tercer lugar, en

términos de las implicancias en la intensidad del uso del tiempo de las mujeres.

En las entrevistas pudimos observar estas valoraciones. La AUH es para los hijos, y desde ese lugar, son las mujeres-madres quienes asumen estas responsabilidades de garantizar el cumplimiento de las condicionalidades.

Existe un reconocimiento al trabajo reproductivo, una valorización que amerita el dinero recibido. Lo que no se pone en debate ni en tensión es la naturalización con la que se considera que esta es una tarea de las madres. No se piensa en las exigencias hacia los padres, o en la necesidad de repensar el cuidado de las personas a cargo en los distintos grupos familiares de tal modo que habilite iguales condiciones para el acceso al mundo del trabajo y a instancias de educación. La vinculación de la percepción del dinero de la AUH por parte de las mujeres- madre ha sido (y lo es aún) un poderoso argumento de legitimidad de la política en su análisis desde la perspectiva de género.

PTC, Titularidad del beneficio y derechos de las mujeres

A partir del trabajo de campo, se puede visualizar como en los programas de transferencia condicionada existen diferencias en su concepción y diseño, y hasta en los ámbitos de cobertura y operación, comparten algunos aspectos, uno de ellos, es el papel de las mujeres como titulares, más no destinatarias de las transferencias: si bien la unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjun-

to, en su interior se asigna un papel protagónico a la mujer aspectos que trabajan autores como Cecchini y Madariaga (2011).

La AUH no ha quedado exenta de ello, la resolución 393/2009 que regula la misma, se establece en el artículo 10, la prioridad de la madre sobre el padre para la titularidad de la prestación, aun cuando la tenencia del/la menor beneficiario/a sea compartida por ambos padres. Por otra parte, el Decreto 614/2013, que dispone nuevos rangos, topes y montos de las Asignaciones Familiares, junto a la titularidad para las madres, establece entre sus considerandos:

Que la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos. Que dicha condición la hace esencial al momento de ser la receptora de los recursos otorgados por la Seguridad Social para dar cobertura a los niños, adolescentes y personas con discapacidad.

Estudios e investigaciones del campo académico, informes regionales y de organizaciones sociales y de mujeres, han afirmado que los PTC y la AUH comparten la particularidad de reforzar y reproducir las relaciones tradicionales de género centradas en la idea de que el cuidado es una responsabilidad individual, y no social, exclusiva de las mujeres, profundizando de esta manera las relaciones desiguales para el ejercicio de derechos relacionados a los

tiempos, los ingresos y el desempeño en el trabajo reproductivo (Levin, 2013).

Si bien se puede analizar la designación de las mujeres como perceptoras de las asignaciones tanto familiares y de la AUH, ante recomendaciones que habían sido efectuadas para evitar la apropiación de los padres varones de la prestación, ante una separación y/o régimen de tenencia de niños y niñas; o debido a que él figuraba como autónomo, monotributista o beneficiario de un plan social, Pautassi (2013), plantea que la forma en que se fundamenta la percepción es altamente cuestionable por su sesgo de género: no se desarrollan acciones intersectoriales que posibiliten el acceso a mecanismos, infraestructura y políticas de conciliación trabajo-familia, tampoco se consideran otras contingencias en el núcleo familiar, a lo que podría agregarse el déficit de infraestructura pública educativa y sanitaria.

Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2014), sugieren que el protagonismo que se les asigna a las mujeres, se manifiesta bajo supuestos referidos al mejor uso de los recursos monetarios para el bienestar de su familia, al existir una creencia en una mayor predisposición “natural” de las mujeres para redistribuir los recursos en el hogar, un altruismo que favorece el bienestar de los niños/as y por ende, un manejo de los recursos más prudente, cauteloso y eficiente (Rodríguez Enríquez, 2011). Otro supuesto con el que se ha argumentado el papel de las mujeres en los PTC, ha sido su empoderamiento, al disponer de recursos

propios, abriendo paso a cierta reconfiguración de las relaciones sociales de género en el hogar (Rodríguez Enríquez, 2011). El concepto de empoderamiento, se relaciona con una nueva manera de concebir el poder, basada en relaciones sociales más democráticas y poder compartido entre hombres y mujeres, “implica una alteración radical de los procesos y estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres” (Young, 1997; Sen, 1997 en Pautassi y Zibecchi, 2014, p. 67). Se ha señalado que las mujeres, de acuerdo al contexto y las características que los programas toman en cada territorio: ganan en dimensión ciudadana; en participación, cuando se trata de la transferencia junto a otras actividades que implican interrelación entre beneficiarias o actividades comunitarias; o aumento de su autoconfianza y su autoestima.

Han avanzado instrumentos y acuerdos normativos regionales, nacionales e internacionales en torno a los derechos humanos, a través de los cuales la igualdad de género se ha convertido en una obligación constitucional a partir de la reforma de 1994, comprometiendo tanto al Estado como a la sociedad, y las políticas públicas y sociales, son parte de ese proceso, en tanto que constituyen obligaciones estatales para el cumplimiento de derechos y herramientas institucionales. Sin embargo, la implementación de estas políticas que, si bien asisten a los sectores más vulnerables, entra en tensión con dicho marco normativo, ya que aumentarían las responsabilidades destinadas al cuidado por parte de las mujeres.

Rodríguez Enríquez (2011) considera que tendría implicancias sobre la intensidad del uso del tiempo: la titularidad las hace encargadas de las gestiones para cobrar la prestación, tendrían que asegurar la asistencia regular de sus hijos a la escuela y asistir a los controles sanitarios. Por otro lado, para la autora, el papel otorgado las mujeres en los programas no implica la existencia de consideraciones de género. Ella distingue entre PTC con fuerte potencialidad para la igualdad de género y aquellos con débil potencialidad para la misma. Los primeros incluirían PTC que contemplen: Titularidad del derecho indistinta del género; Magnitud del derecho que permitan, no solo la adquisición de bienes y servicios básicos, sino también el acceso a servicios de cuidado; inclusión de componentes que promuevan la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado, productivo y reproductivo; Inclusión de mecanismos de participación de la voz de las personas beneficiarias y de identificación y atención de las demandas específicas de las mujeres. Por su parte, los segundos, limitan a las mujeres a la titularidad del beneficio; no proponen la generación de condiciones particulares al acceso a servicios de cuidado; no contemplan mecanismos que promuevan la redistribución del trabajo productivo y de cuidado.

De allí que asociar el título de derecho principalmente a las madres, las sobrecargaría de tareas vinculadas al cuidado, y de responsabilidades asociadas con el “éxito” del programa, sin avanzar en el diseño de mecanismos que promuevan otras formas de inserción para ellas, ya sea a partir

del trabajo productivo o de otras instancias de promoción del desarrollo de su autonomía, todas ellas acompañadas por dispositivos que permitan conciliar su desarrollo autónomo con las responsabilidades de cuidado, que por otra parte, corresponden a los varones en igual medida que para las mujeres.

Si bien nos encontramos ante transformaciones en la “nueva” protección social y avances en el reconocimiento de un sistema de derechos en relación al género, aún permanecen, continuidades que asisten a la conservación de un sistema desigual de sexo-género, la división sexual del trabajo y la separación público-privado de dos esferas que condujeron a la asignación de roles de género, entendidos como un conjunto de normas y tareas asignados socialmente a cada sexo.

Históricamente dicha división del trabajo ha delimitado y solidificado funciones, espacios, derechos y actividades diferentes tanto para hombres como para mujeres. En ella, la mujer ha sido vinculada a la maternidad, como determinante esencial de lo femenino y, a la esfera del trabajo reproductivo-doméstico, el cual se encuentra diferenciado del trabajo de la producción, en tanto que no está reconocido económicamente, está destinado a la reproducción biológica, social e ideológica de la fuerza de trabajo y abarca las actividades destinadas a la atención y cuidado de la familia; el mantenimiento, organización y gestión del hogar (Carrasquer, Torns, Tejero, Romero, 1998). Es aquí donde toma relevancia el concepto de cuidado, que en toda su

complejidad para definirlo, incluye dimensiones materiales el acto de cuidar (trabajo), el tiempo y el costo económico que conlleva, y simbólicas afectivas, emocionales; y, por otro lado, la organización social del mismo, imbricada en el complejo entramado de desigualdades sociales y de género (Faur, 2014).

El análisis con respecto al cuidado ha crecido hasta convertirse en un campo de estudio específico, con ello se han desarrollado metodologías que permiten la medición del uso de tiempo dedicado a tareas reproductivas y de cuidado del hogar y personas, los resultados arrojan que las mujeres tienen mayor participación que los hombres en tareas domésticas no remuneradas (Faur, 2014). La Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo realizada durante el tercer trimestre de 2013 realizada por INDEC, expone que las mujeres dedican un tiempo social promedio de 5,7 horas diarias respecto a un promedio de 2 horas por parte de los hombres, a nivel país, mientras que en la provincia de La Rioja, las mujeres dedican a las actividades domésticas no remuneradas 3,7 horas diarias en relación a 1,1 por parte de los hombres.

En nuestro continente, la figura de mujer-madre ha sido fortalecida por diferentes actores e instituciones -tales como el Estado, la Iglesia, los medios de comunicación-, e introyectada, no sólo por mujeres, sino también, por hombres, de manera sutil, dando lugar a una ética del cuidado que deja intacta la división sexual del trabajo y las formas de desigualdad que acarrea (Flores y Tena, 2014).

El Estado ha tenido un papel importante en la reproducción de las diferencias y desigualdades de género, en tanto que: constituye uno de los ejes de diferenciación social que estructura las relaciones sociales; al ejercer su acción sobre una realidad configurada por las relaciones de género; y: mediante regulaciones, jurisprudencia, la cultura y de la organización burocrática que caracteriza la gestión estatal, los mensajes que emite y las concepciones e interpretaciones que respaldan a las políticas públicas (Guzmán, Virreiro , 2012).

La orientación de las políticas sociales actúa en la configuración de las relaciones sociales y de género, de manera explícita o implícita, por acción u omisión. La intervención regulatoria del Estado deriva de ciertos (pre)supuestos acerca de los roles, en tanto que también regulan la intervención de mujeres y varones en los mercados de trabajo, en la vida comunitaria y en los hogares. Pautassi y Zibecchi (2011), consideran que existe un estrecho vínculo entre Estado, mercado y familia, a partir del cual, las políticas públicas pueden influir, favoreciendo u obstaculizando las conductas de las personas, tales como, la participación de la mujer en el mercado laboral o su permanencia en el hogar, y pueden ir modificando la combinación entre el trabajo productivo y el trabajo de cuidado.

Aunque son notorios nuevos avances que consideran una perspectiva de género respecto a las relaciones hombre-mujer: mediante la promulgación y formulación de nuevas reglas y legislaciones, la formación de organismos

estatales y redes de interacción entre los actores públicos, privados y sociales que conforman los espacios de las políticas públicas, todavía el reconocimiento de las mujeres como sujeto de derechos atraviesa por un complejo escenario de avances y retrocesos en el cual se aprecian persistentes obstáculos. Si por un lado, se ha ganado terreno en el reconocimiento y aumento de la protección social, tendríamos que preguntarnos respecto de la asistencia de estas políticas en la reproducción implícita de los roles de género. Las desigualdades presentes en las pautas culturales atraviesan las instituciones sociales con imágenes estereotipadas y desiguales de hombres y mujeres que se filtran en diversos ámbitos de la sociedad, así en las políticas sociales argentinas permanecerían subyacentes los supuestos de género y, una larga “tradición maternalista” (Nari, 2004), asociando sujetos y roles.

A pesar de los discursos más apegados a los derechos y a la cuestión social, las relaciones desiguales entre los géneros permanecen en quienes hacen las políticas públicas, que sitúan a las mujeres en el lugar de cuidadoras y de administradoras de recursos escasos, sobrecargándolas de responsabilidades, profundizando la división sexual del trabajo y las relaciones desiguales entre los géneros (Anzorena, 2013) dentro del hogar. Para Faur (2014) el Estado recupera un papel central y les otorga una dotación de ingresos a cambio de contraprestaciones y participación comunitaria, convocándolas como destinatarias de la atención social de dos maneras: activamente, definiendo

cuáles y de quiénes serán las capacidades y los derechos priorizados en las políticas públicas; y por omisión, mediante asignaciones tácitas de tareas en las estrategias de alivio de la pobreza y de reproducción social.

Es por lo mencionado anteriormente, que hace falta avanzar hacia políticas integradas e integrales de dependencia, con foco en nuevas articulaciones entre el mercado, el Estado, la comunidad y la familia, que no dependan de las mujeres. Es importante adoptar medidas en todas las esferas de la vida democrática institucional, económica y social para garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado y su aporte al bienestar de las familias y al desarrollo económico de los países y promover su inclusión en las cuentas nacionales.

Es preciso incrementar la inserción laboral de todas las mujeres (tanto en términos de participación laboral como en términos de tiempo de trabajo remunerado), independientemente de su estatus familiar (madre, hija o esposa), su condición de actividad (inactiva, desempleada, ocupada) o del tipo de empleo que realiza (asalariada o trabajadora independiente, entre otros). Ello supone igualar la articulación de los tiempos de vida de los hombres y de las mujeres, liberando el tiempo de estas e induciendo a los hombres a hacerse cargo, de manera significativa, del cuidado de los seres humanos; superar (gradualmente) la segmentación ocupacional de las mujeres producto de varios mecanismos de discriminación en contra de ellas en el hogar y en el sistema de empleo. Para dirigirnos en esa

dirección, se recomienda un mayor protagonismo del Estado, el mercado y la sociedad así como la participación masculina en el cuidado de las personas, como condiciones necesarias para avanzar hacia una sociedad en que hombres y mujeres sean a la vez proveedores y proveedoras, cuidadores y cuidadoras.

Es necesario contar con políticas que aborden el cuidado como un elemento del desarrollo, desde un enfoque de derechos y de igualdad de género simultáneamente. Incluir la perspectiva de derechos en el diseño de políticas públicas consiste en revisar no sólo sus contenidos u orientación, sino también los parámetros necesarios para su evaluación y fiscalización. Y allí resulta fundamental analizar el alcance de principios como el de igualdad y no discriminación, participación política y acceso a la justicia en relación con las estrategias y políticas públicas de desarrollo, a fin de avanzar en términos conceptuales como también estratégicos para diseñar nuevos marcos aptos para los procesos de formulación de políticas sociales y públicas en general.

En este caso, en la AUH son las mujeres las que reciben la Asignación y para muchas de ellas, esto significa, mayor control sobre la economía familiar y más espacios de interacción, derivados sobre todo del proceso de cobro del beneficio. En ese sentido, se habla de un empoderamiento femenino no planificado por los programas. Pero la recepción del beneficio y los requisitos asociados, también han implicado una recarga en el tiempo de las mujeres, a la vez que se apoyan en la

división sexual del trabajo y fortalecen la imagen de la mujer como “ser al servicio de otros” (Serrano, 2005).

La incorporación del enfoque de género en las políticas públicas es producto de procesos muy complejos y variables, que se van desarrollando de diversas maneras según quienes van siendo los actores. Esta complejidad va de la mano con extensos períodos y, en muchas ocasiones, resultados a largo plazo. Sin embargo, es posible adoptar medidas simples que no afectan ni la estructura ni la intencionalidad de los programas de alivio a la pobreza y que podrían tener impactos positivos en la redistribución del cuidado a mediano plazo. En este sentido podría modificarse la condicionalidad de los beneficios, para exigir a los hombres su asistencia a las campañas de vacunación, controles de salud de los hijos e hijas, talleres de nutrición y reuniones escolares. Medidas como las mencionadas no sólo significarían una liberación del tiempo de las mujeres, sino que, además, enviarían un mensaje sobre la responsabilidad masculina en el bienestar familiar y, por ello, representarían también un aporte en términos simbólicos.

Uno de los ejemplos es la AUH donde se establece normativamente que el ingreso lo recibirá uno de los padres, priorizando la titularidad femenina. Sin embargo, a pesar de sus avances, la AUH no rompe con la lógica dual en materia de política social ni con los sesgos de género que han caracterizado a las políticas sociales sino que se sigue determinando el acceso a los satisfactores por la situación laboral de los adultos dejando a los niños/as y adolescentes vinculados con tal situación.

Es por ello que resultan necesarias normativas e incentivos, incluso fiscales, que equiparen derechos y obligaciones de mujeres y hombres en esta materia y que proporcionen facilidades para el cuidado de niños/as y ancianos/as a trabajadores de ambos sexos. Es cierto que no se puede cargar toda la responsabilidad a la protección social y que, en el ámbito del mercado de trabajo, deben hacerse los mayores esfuerzos para mejorar la situación de las mujeres; pero no es menos cierto que los sistemas de protección social y los actores involucrados pueden y deben corregir las discriminaciones. Es preciso atacar el punto de partida y, para ello, las políticas educativas, de capacitación y de familia son muy importantes. Sin embargo, es imprescindible integrar en las políticas de protección social una dimensión de acción positiva que corrija los efectos discriminatorios, que se expresan en el acceso y en la situación diferenciada de las mujeres en estos sistemas (Montaño, 2004, p. 27).

La AUH supone un gran avance en materia de política social pero deja pendiente la elaboración de políticas universales que produzcan equilibrios y garantías de igualdad material, en el marco de la equidad de género, para garantizar roles de bienestar, no sólo para niños/as y adolescentes sino también para madres y padres.

Reflexiones finales

Los nueve años de vigencia de la AUH obligan a una reflexión sobre cambios centrales que se visualizan en la actualidad.

Hay un nuevo enfoque que revela el cambio del paradigma. Se empobrecieron de ese modo las políticas de salud y educación con las que articulaba la AUH.

Según la autora Mazzola Roxana hoy predomina la versión de la política social limitada a la contención social, mientras se cercenan derechos de salud, seguridad social y laboral.

A lo largo de este trabajo, elegimos abordar la AUH como política social porque, en el periodo estudiando, su prioridad era asegurar las condiciones básicas para permitir que todos los sectores sociales tengan un acceso a derechos universales y logran romper con la reproducción intergeneracional de situaciones de exclusión.

Por primera vez en la historia, un gobierno como lo fue el Kirchnerista, asume la existencia de un enorme sector que se encuentra empleado sin registración, además de los desempleados, y promovió una política de inclusión social para estos sectores a través de una ampliación del sistema de seguridad social con la creación de asignaciones familiares no contributivas por hijo y por embarazo, ampliando el acceso a la jubilación, etc. Esta población había sido objeto, históricamente, de los programas de asistencia destinados a los jefes de familia pobres con hijos a cargo. Sin embargo, al momento de la investigación del presente trabajo, los fondos y la administración de la AUH correspondían al sistema de seguridad social y estaba destinado a los niños, niñas y adolescentes de familias en situación laboral no regular. Esta es la principal ruptura de la política social argentina.

Sin embargo, con el cambio de ciclo político y económico, si bien el programa continúa existiendo, su espíritu inserto como derecho de seguridad social y superador de los clásicos planes sociales focalizados, se está perdiendo. Desde fines de 2016 al 2018 hay en curso un nuevo enfoque que revela el paso del paradigma de la “protección ampliada” al del “asistencialismo extendido” de la infancia, por el cual se refuerza el carácter asistencial y caritativo del sistema de políticas (y no de derechos).

Mientras en el periodo estudiado en este trabajo se efectuaron avances sobre todo en las dimensiones de ingresos y seguridad social, actualmente todo el conjunto de las dimensiones vitales se encuentran devaluadas. Ya no se busca un trabajador con empleo decente, en blanco y con beneficios de seguridad social, que era el eje del periodo previo y estaba en coincidencia con los preceptos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ahora, por el contrario, decrecen las asignaciones familiares y crece la AUH, o en realidad lo poco que creció fue ese formato particular que asumió la incorporación de los monotributistas al sistema.

Se viene produciendo un empobrecimiento de las políticas de salud y educación con las que articulaba la AUH y un corrimiento de la Nación de su rol en políticas de equidad indelegable en países tan desiguales, social y territorialmente. Desde 2016, se vienen volviendo más laxas las condicionalidades de salud y educación de los destinatarios de la AUH dado que no puede penalizarse a las familias con la crisis.

El desafío, consiste en continuar reflexionando sobre las necesidades socialmente relevantes con la visión de proponer soluciones factibles que coadyuven a solucionar democráticamente estas problemáticas y participen en la ampliación y construcción colectiva de nuevos derechos.

Bibliografía

- Adelantado, J., Noguera J., Rambla, X., y Saez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En *Revista Mexicana de Sociología*.
- Agis, E., Cañete, C. & Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. CEIL- PIE-TTE – Conicet. Consultado el 17 de marzo del 2011. http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf, 2010.
- Alonso, G. V. (2000). *Evolución histórica del sistema de seguridad social argentino*. En *Política y seguridad social en la Argentina de los 90* (pp. 45-79). Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich, D. (2004a). Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo clásico (1943-1955). En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G. (coord.). En el país de no me acuerdo, (Des) memoria institucional e historia de la política social Argentina. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). Ciudadanía y Capacidad Estatal: Dilemas presentes en la Reconstrucción de la

Política Social Argentina En Andrenacci, L. (comp.) Problemas de la Política Social Argentina Contemporánea. Buenos Aires: UNGS- Editorial Prometeo

Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V., Straschnoy, M. (Junio de 2012). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades ¿Hacia un esquema universal? En *Revista Margen* (61).

Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V., & Straschnoy, M. (Junio de 2012). Transformaciones en la Política Social Argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. En *Leviathan- Cuadernos de Pesquisa Política*, nº3, pp. 281-315.

Argentina, ANSES, Observatorio de la Seguridad Social. (2010). Boletín previsional de la seguridad social 2010.

Basualdo, E., González, M., y Fernández, A. L. (2012). Información sobre asignaciones Familiares e impuesto a las ganancias. Cómo afectan a los trabajadores. Documento de trabajo N°12, Argentina, CIFRA – CTA, mayo.

Bourdieu, P. (1988). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Cabrera, M. C. y Vio M. (2014). *La Trama de la economía popular*. Buenos Aires: Ed. Espacio.

Carballeda, A. J. (2002). *La intervención en lo social*. Buenos Aires: Paidós.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1999). *Las participaciones*

de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, S.A.

Carrasquer P., Torns, T., Tejero, E. Romero, A. (1998). El trabajo reproductivo. *Revista Paper*, n°55, pp. 95-114.

Cecchini, S., Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe. En *Cuadernos de la CEPAL*, n° 95, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cohen, E. (1982) *Seminario sobre desarrollo rural integrado.* CIDES-OEA, Buenos Aires.

Costa, A. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina periodo 2002-2010.* Buenos Aires: Atuel.

Daeren, L. (2001) Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe. Serie Mujer y Desarrollo 29, CEPAL, Santiago de Chile.

Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). La gestión de la política social. Conceptos y herramientas (págs. 25 - 51). Buenos Aires: UNGS / Prometeo.

Danani, C. (2002). Pobreza, trabajo y desigualdad: el viejo problema de América Latina. En Lastra, M. E. y Bertolotto, M. I. (Comp.). Políticas públicas y pobreza en el escenario post 2002. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social/FCS/UBA-CEFORMAR Editora/SECYT.

- Danani, C. (2004). *Política Social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/ALTAMIRA/OSDE.
- Decreto Nacional No 1602/09 - Asignación Universal por hijo para Protección Social. Consultado el 26 de julio del 2011. [1http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?f=20091030&s=01&pd=1&pa=3](http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?f=20091030&s=01&pd=1&pa=3)
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons. El Magnànim/Generalitat Valenciana/Diputació Provincial de Valencia. Valencia. .
- Faur, E. (2008). *Desafíos para la igualdad de género en la Argentina*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Instituto del Desarrollo Humano - Coedición UNGS- Biblioteca Nacional.
- Feijoo, M. C. (2013). Asignación Universal y Política Educativa. En *Suplemento de Le Monde Diplomatique*, nº 14.
- Galasso, N. (2011). *De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.
- Gimenez, A. (1986). *Poder, Estado y Discurso*. México: UNAM.
- Golbert, L. (2004) Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina. En Palacio, J. M. (coord.). *En el país del no me acuerdo*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Guber, R. (2001) *La etnografía, método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

- Guzmán Barcos, V. y Montaña Virreira, S. (2012). Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010). En CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, nº 118.
- Glaser, A y Strauss, B. (1967). *The Discovery of Grounded Theory. Strategy for Qualitative Research*. New York: Aldine Publisher.
- Graciarena, J. (2000). *El Estado Latinoamericano en Perspectiva*. Buenos Aires: Eudeba.
- Grassi, E., Hintze, S., y Neufeld, M. R. (1994). *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural. (Un análisis del Sistema Educativo, de Obras Sociales y de las Políticas Alimentarias)*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2003). Política, cultura y sociedad: La experiencia neoliberal en la Argentina. En Lindenboim, J. y Danani, C (eds.). *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada* (págs. 107 - 166). Buenos Aires: Biblos.
- Grassi, E. (2004). *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (Vol. II)*. Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En S. Hintze, & -C. Hoop, M. V. (2010). *Políticas de promoción de desarrollo socio-productivo en la Argentina post – convertibilidad: condiciones de la integración social y económica*. Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Mimeo.

- Levín, S.A. (2013). El género en las políticas públicas ¿Una opción o una obligación? En *Revista Cátedra Paralela*, n° 10, pp 40-64.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo, R. (2010). Asignación Universal por hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez. En Neri, A. (comp.) *Asignación Universal por Hijo* (1o ed.) (pp. 25-27). Buenos Aires: AAPS. Consultado el 14 de mayo de 2011. aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf
- Martinez Franzioni, J. (2005). Regímenes de bienestar e América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. En *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, vol.4, n°2.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Ed. Prometeo.
- Molyneux, M. (2007) "Change and continuity in Social Protection in Latin America. Mothers at the Service of the State?" Ginebra: Unrisd. Gender and Development Programme Paper 1.
- Moreno, J. L. (2009). *Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana..
- Nari, M. (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires (1840.1940)*. Buenos Aires: Biblos..

- Neffa, J. C. (1998) *Modos de Regulación, Regímenes de Acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996) una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación*. Buenos Aires: Eudeba.
- Neri, L. (2007). Representaciones colectivas y culturalización de la pobreza. Ponencia presentada en el Congreso ALAS. Guadalajara, México.
- Panigo, D. y Neffa, J. C. (2009). El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo. Documento de trabajo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ciudad de Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2008). Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos, Futuro de las familias y desafío para las políticas (LC/L.2888-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.08.II.G.25.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Royo, L. (2010). Idas y Vueltas en las políticas Sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En Informe anual de derechos humanos, CELS.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las Organizaciones sociales y comunitarias. En CEPAL, Serie políticas Sociales, n°159, Santiago de Chile.

- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Royo, L. (2010). Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En Informe anual de derechos humanos, CELS.
- Polischer, G y otros (2012). Estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a la Alimentación y percepción de la misma como Derecho por parte de los actores involucrados. En Pautassi y Zibecchi (comps). Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina, DSPP (Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas, Instituto Ambrosio Gioja, Facultad de Derecho, Univ. de Buenos Aires).
- Repetto, F. y Moro, J. (2004). Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano G. (comp). En el país de no me acuerdo, (Des) memoria institucional e historia de la política social Argentina (pp.167-194). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Roca, E. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. En *Revista Debate Público: reflexión de Trabajo Social*, n°1.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género, ¿Por dónde anda América Latina? En *Serie Mujer y Desarrollo*, N°109 (LC/L.3416), Santiago de Chile, CEPAL.

- Rodríguez Enríquez, C. (2005). "La economía del cuidado". Un aporte conceptual para el estudio de las políticas públicas. En *Ciepp*, Buenos Aires.
- Serrano, C. (2005). La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. En *Serie Mujer y Desarrollo*.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) 1996.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.). Problemas de la política social en la Argentina contemporánea (pp. 17-79). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Straschnoy, M. (2011). Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: Un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay. En *Revista Cátedra Paralela*, nº 8.
- Svampa, M. (2005). *La Sociedad Excluyente*. Buenos Aires: Ed. Taurus.
- Tenti Fanfani, E. (1991). Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo. En Isuani, E.; Lo Vuolo, R.; Tenti Fanfani, E. (1991). El Estado Benefactor: un paradigma en crisis. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP.

Fuentes y sitios webs consultados

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES):
<http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-68>

ANSES (2009), Asignación Universal por Hijo: ¿Quiénes pueden cobrarla? Incompatibilidad con planes y programas sociales. ¿Qué requisitos se deben cumplir? http://www.anses.gov.ar/AAFF_HIJO2/index.php?p=1.

ANSES (2010), Asignación Universal por Hijo. Primer Aniversario. Buenos Aires.

ANSES (2012), La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en perspectiva.

Argentina, Presidencia de la Nación (2013), DNU 614/13, Buenos Aires, 31 de mayo de 2013.

Argentina, Congreso de la Nación (2008), Ley N°26.413, Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina, 6 de octubre de 2008.

CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL.

Decreto N°1602 del Poder Ejecutivo Nacional de Creación de la Asignación Universal por Hijo del 29 de octubre de 2009.

Documento elaborado por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), 1996.

Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación (Res. ANSES 132/201084)

Ley N°18.017 de Asignaciones Familiares. Buenos Aires, Boletín Oficial de la República Argentina, 2 de enero de 1969.

Ley N°24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares.

Ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma de Régimen Cambiario. Ley de Convertibilidad 23928 – su modificación.

Ley 25.994 de Seguridad Social.

Ley 25.871 de Migraciones.

Ley 26061 de Protección de los Derechos de Niños/as y Adolescentes Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).

Los Planes de Inclusión Previsional y la construcción de sentidos acerca del derecho a la jubilación

Lucía Corsiglia Mura

Resumen

En este trabajo abordo algunos de los ejes de mi Trabajo Final Integrador de la Carrera de Especialización en Políticas Sociales. Allí investigué la construcción de sentidos sobre los Planes de Inclusión Previsional (PIP), una política social que garantizó la extensión de la cobertura previsional alrededor de 3.5 millones de personas en nuestro país y transformó de manera estructural el sistema de la seguridad social. Nacida como una intervención cortoplacista ante situaciones de emergencia social, se terminó convirtiendo en una de las políticas con mayor capacidad inclusiva en el repertorio de políticas sociales de la década pasada. De conjunto con otras medidas en materia previsional, tuvo impactos profundos en la disminución de la desigualdad en las personas mayores, además de modificar sustancialmente las fronteras que históricamente habían separado a aquellos que tenían derecho a jubilarse,

de los que no. Partiendo de esas premisas, mi investigación se orientó a la búsqueda de los sentidos construidos en primera persona. ¿Cómo analizaban los y las jubiladas por moratoria la política que los cobijaba? Más aún ¿qué lecturas hacían de su propia inclusión?

Palabras Clave: Jubilación, construcción de sentidos, destinatarios/as

Las preguntas sobre los Planes de Inclusión Previsional

Los Planes de Inclusión Previsional (PIP de ahora en más), más conocidos como las “jubilaciones por moratoria”, fueron una política con una imponente capacidad de inclusión a la seguridad social para un segmento de la población que había permanecido mayormente afuera de esta cobertura a lo largo de la historia de nuestro país. Aplicados en dos etapas -2005 a 2007 y 2014 a 2016- mediante la instrumentación de dos moratorias con amplias facilidades de acceso, llevaron la cobertura previsional a porcentajes cercanos a la totalidad de personas mayores, dando una extensión inédita al alcance de la seguridad social en nuestra historia y en comparación con otros países de la región. Por su parte, la gran mayoría de las personas incluidas fueron mujeres, consolidándose en esta política un sesgo de género que transformaría profundamente la estructura del sistema previsional, pasando a tener por primera vez preponderancia femenina en concordancia con las pirámides sociodemográficas que dan cuenta de un

proceso de feminización de la vejez. Para muchas de las mujeres que quedaron incluidas, esta jubilación por moratoria -nominada coloquialmente como “Jubilación de Ama de Casa”- implicó la experiencia, por primera vez, de un ingreso mensual propio.

Los abordajes académicos dieron rápidamente cuenta del impacto de género que tuvo la Inclusión Previsional (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011); así como señalaron el rol de esta política como instrumento de distribución de ingresos y de mejora de las condiciones de vida de los hogares con personas mayores, especialmente en aquellos pertenecientes a los deciles más bajos (Rofman y otros, 2010; Groisman y otros, 2011). También hubo trabajos en los que se abordaron las transformaciones de las políticas previsionales en términos más genéricos (Mesa Lago, 2010; Bertranau, 2011) e incluso algunos que especialmente señalaron la dimensión sociopolítica implicada en lo que fue considerado como una contra-reforma de conjunto con la política de actualización de haberes y la creación del SIPA y la consiguiente re-estatización del sistema previsional (Danani e Hintze, 2011; Danani y Beccaria, 2011). Sin embargo, encontramos escasos análisis acerca de la construcción de sentidos en las y los propios destinatarios de la inclusión previsional. Si los PIP habían transformado la estructura del Sistema Previsional alterando profundamente la frontera que definía quiénes tenían derecho al acceso a una jubilación al momento de la vejez y quiénes no, ¿En qué clave leían las personas alcanzadas

por esta política, su propio cambio de condición a nuevos sujetos con derechos?

Sobre esta pregunta, leída a través de la categoría de derechos, ciudadanía e inclusión giró la investigación que aquí presento. La misma se desarrolló en la ciudad de La Plata entre los años 2014 y 2015, en el marco de la apertura de la segunda etapa de los PIP. Sin embargo, al momento de escribir las conclusiones, las condiciones sociopolíticas de nuestro país se transformaban drásticamente con el triunfo y ascenso al gobierno de la coalición Cambiemos. Al poco tiempo, las moratorias serían discontinuadas y se desplegaría una serie de reformas dentro del campo de lo previsional que pondrían en tensión gran parte de las conquistas del período anterior. En tal sentido, lo que había iniciado como una pregunta por la construcción de significaciones alrededor de las políticas inclusivas de la década pasada se fue convirtiendo a lo largo de la escritura, en una materia obligada de análisis para tratar de comprender algunos de los interrogantes de los tiempos presentes.

Algunas cuestiones metodológicas y epistemológicas

La investigación que aquí reseño buscaba observar la construcción de sentidos en aquellas personas incluidas en los PIP, de modo que fue necesario implementar un abordaje de tipo cualitativo, para lo que se utilizaron técnicas de entrevista en profundidad, de conjunto con entrevistas grupales cuando fue necesario. Por su parte, al trabajar en

el campo de las significaciones partimos de suponer que la comprensión de la realidad social no puede ser entendida como una traslación directa de lo epifenoménico y que para su abordaje es necesario identificar las construcciones simbólicas imaginarias que engloban conjuntos de percepciones, significados, imágenes y actitudes que los individuos comparten en relación a ellos mismos y a los fenómenos del mundo circundante y que tienen una larga perdurabilidad e inercia. En esta línea, resultó de utilidad la noción de imaginario social (Castoriadis, 1989) para ubicar aquella intersección entre lo social y lo individual donde aparece la capacidad de construir un orden de sentido, una producción de significaciones colectivas, que a la vez opera (sin que esto signifique una determinación en términos absolutos) en la conformación de subjetividades.

Asimismo, vale la pena explicitar algunas cuestiones epistemológicas que hicieron a las estrategias de investigación construidas. Por un lado, las y los jubilados por moratoria están lejos de conformar en sí mismos un grupo o una clase. Lo único que los unifica en tanto categoría sociológica es el corte etéreo (en tanto personas mayores) y la modalidad de acceso a su prestación previsional. Por lo demás, tienen entre ellos y ellas un sin número de diferencias en sus trayectorias vitales, intereses, motivaciones, filiaciones ideológicas, etc. Por otro lado, al momento de hacer el trabajo de campo fue necesario sortear un desafío teórico de relevancia: la operacionalización de las categorías de derechos, ciudadanía e inclusión, ya que ninguna de ellas cuenta con un referente empírico que resulte evi-

dente. De este modo, la búsqueda de significaciones implicó un esfuerzo de traducción de las experiencias narradas a indicadores de estos conceptos.

Del mismo modo, resulta necesario destacar que esta experiencia narrada por las y los entrevistados en tiempo presente, estaba también atravesada por un universo de significaciones y vivencias que no se agotarían en la experiencia puntual de la percepción de una jubilación. Más aún, debía ser leída en un contexto como el de la primera década y media de este siglo donde las políticas de acceso al bienestar y los discursos oficiales que recuperaban la presencia reparadora del Estado en el campo social, contrastaron con las lógicas de exclusión generadas a partir de las políticas neoliberales previas.

Finalmente, ya se mencionó que el trabajo de campo se desarrolló entre 2014 y 2015. La selección de casos se realizó a través de una muestra intencional, no representativa, que incorporó un total de veinte entrevistadas y entrevistados de la ciudad de La Plata entre los que había jubilados -mayormente jubiladas- tanto de la primera, como de la segunda moratoria.

Las premisas de lo previsional y su historicidad

Empezaremos por ubicar la relevancia que tienen las políticas previsionales –en tanto elemento principal de las políticas de seguridad social- para pensar las matrices de cohesión social. O, podríamos decir parafraseando a Robert Castel (2008), para pensar el lazo social; y de allí poder preguntarnos por las dimensiones de la ciudadanía.

Las políticas previsionales son un arreglo institucional de larga data que buscan dar respuesta a las contingencias de la vejez, invalidez o muerte. Suponen -en una sociedad capitalista y trabajo céntrica (o empleo céntrica, para ser más exacta)- la necesidad de sostener herramientas que replacen al salario por otro tipo de ingreso al momento en que las personas no pueden continuar garantizando su subsistencia por la vía laboral. Hay fundamentalmente dos modelos de sistemas previsionales que resultan paradigmáticos -el contributivo y el no contributivo-. En nuestro país tuvo preponderancia el primero, que obedece a la lógica del Seguro Social. Tanto es así, que incluso quedó plasmado en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Esto es, un modelo de seguro a la vejez para las y los trabajadores (y no para toda la ciudadanía), que coloca a la contribución (del mismo trabajador, así como del empleador o eventualmente también del Estado) en el eje tanto de la financiación, como de la legitimación de la protección. Es un modelo que se funda en la solidaridad como valor central sin por ello dejar de sostener un evidente criterio meritocrático corporativo, al establecer una correlación entre las compensaciones previsionales esperables y la proporción de las contribuciones realizadas a lo largo de la trayectoria laboral.

Esta vinculación del derecho a la jubilación con la trayectoria laboral y con los aportes realizados, establece una ambigüedad que va a aparecer como tensión en el trabajo de campo. Y es que las credenciales de acceso al derecho a la jubilación, superponen como criterios complementarios

cosas que no siempre funcionan de modo sincronizado. No siempre el trabajo deviene en aportes a la seguridad social; basta con pensar en las múltiples experiencias de trabajo no registrado. Ni tampoco todos los aportes realizados, son fruto de relaciones del mundo del trabajo. De hecho, a lo largo de la historia previsional ha habido distintas modalidades habilitadas de “compra de aportes” para garantizar el acceso a una jubilación. Vamos a volver sobre esta cuestión en reiteradas oportunidades.

Ahora bien, retornando al origen del sistema de jubilaciones y pensiones de nuestro país, podemos ubicar su nacimiento en los albores del siglo XX, como producto inicial de un modelo mutualista, asociado por un lado, a las dinámicas de lucha y poder de negociación de algunos gremios en particular y por el otro, a las estrategias de control social por parte del Estado (Isuani, 2008). Lejos de constituirse como un derecho ciudadano, estas prestaciones nacerían vinculando el derecho a la protección social con la condición asalariada de (algunos) trabajadores. Hacia mediados de siglo XX y en el marco de la configuración de lo que Castel (2008) llama la sociedad salarial, la cobertura previsional se extendería a todas las ramas laborales y, en condiciones de cuasi pleno empleo, se configuraría como un derecho de la mayoría de los trabajadores. Sin embargo, a partir de mediados de los años 70, junto con el retroceso de la sociedad salarial y su modelo de estado social -y coincidiendo con la oscura época de la última dictadura eclesiástico cívico militar en nuestro país- comenzaría

a darse la erosión del sistema previsional argentino. Más allá de las particularidades de gestión de los diferentes gobiernos que se irían sucediendo, encontramos una serie de elementos estructurales que dan cuenta de la dificultad del tipo de modelo previsional que se había gestado en nuestro país, para dar respuesta a dos cuestiones estructurales. Por un lado, el avance de un proceso de transición demográfica hacia una sociedad envejecida. Y por el otro, un mercado de trabajo que se iría erosionando al ritmo del pasaje de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el pleno empleo y el consumo interno, hacia otro de carácter neoliberal, marcado por los continuos planes de ajuste, el deterioro del salario y el aumento sostenido de la informalidad laboral y la desocupación como característica saliente del último tramo del siglo XX. A las transformaciones del mercado de trabajo, producto del viraje en el modelo de acumulación implementado en la pasada dictadura, se le sumaría a su vez, una serie de medidas que se implementaron hacia principios de los años 80 que profundizaron el desfinanciamiento del sistema previsional.

Así, en las últimas décadas del siglo pasado el sistema de jubilaciones y pensiones argentino mostraría serias dificultades de financiamiento y funcionamiento que derivarían en el año 1986 -en medio del contexto de la transición democrática- en que se dictara el Estado de Emergencia en Materia Previsional lo que impactaría negativamente en el nivel de ingreso de los haberes. Se consolidaría en

ese marco la mirada de una crisis profunda que, coincidiendo con el ascenso del paradigma neoliberal, asignaría todas las responsabilidades a las supuestas ineficiencias del Estado y las lógicas anquilosadas de corrupción. En los años 90, nuestro sistema previsional sería presa de las reformas privatizadoras emanadas de las orientaciones del Consenso de Washington, introduciendo algunas reformas paramétricas y otras, verdaderamente estructurales. Entre las primeras, se endurecerían los requisitos de acceso, aumentando la edad jubilatoria en cinco años para cada sexo y en diez la cantidad de años de aportes requeridos, así como empeorando el cómputo del haber inicial. Y entre las segundas, se orquestaría una modificación en la modalidad de organización y gestión del sistema, conformándose un sistema mixto en el que conviviría un pilar de reparto en manos de la administración estatal, con otro de capitalización individual y administración privada a través de las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión) creadas a tales fines. Este tipo de reformas previsionales se iría implementando en casi todos los países de la región y no sólo significaría el ingreso de actores privados y lógicas de mercado a la seguridad social, sino que aparte, implicaría una transformación en los imaginarios sociales alrededor de lo que se consideraría justo (o no) en términos de derechos de acceso a una prestación y la calidad esperable de la misma.

Si bien hasta el momento de su semiprivatización, el sistema previsional argentino distaba de ser una estructu-

ra igualadora y de acceso de derechos para todos y todas -recordemos que no sólo daba respuesta exclusivamente a las y los trabajadores registrados; sino que además, tenía una forma segmentada de haberes al mantener como criterio de justicia cierta correspondencia entre los niveles de aporte realizados a lo largo de la trayectoria laboral y la prestación esperable- seguía de todas maneras, sosteniendo criterios de reparto y solidaridad intergeneracional. Por el contrario, las lógicas de mercado implementadas a partir de los años 90, impondrían una modalidad netamente individualizante. El modelo de capitalización supondría el derecho a recibir al momento de jubilarse, una prestación derivada de la capacidad de ahorro individual del aportante a lo largo de su trayectoria vital (a lo que se le sumarían los dividendos arrojados por las buenas o malas gestiones financieras de las administradoras de los fondos de pensión). En este modelo, la previsión social se volvía una resultante en la conjunción entre los méritos individuales acumulados a lo largo de la vida y la toma de buenas (o malas) decisiones de mercado por parte del propio sujeto a jubilarse, así como de las empresas que administraban los fondos.

La reforma previsional del año 1993, lejos de mejorar el panorama generó enormes dificultades para el acceso de las personas a las prestaciones previsionales y por otro lado, desmejoró enormemente la calidad de las mismas. De hecho, hacia el año 2000 menos del 60% de las personas en edad de jubilarse podían hacerlo (Arza, 2004, citado

en Lo Vuolo, 2007; Danani y Beccaria, 2011), mientras que el haber mínimo estaría congelado en \$150 entre el año 1993 y el año 2002. Al mismo tiempo, la reforma previsional generaría importantes problemas fiscales en las cuentas nacionales.

Así, en los albores del siglo XXI, con la crisis de 2001 aún en la memoria reciente y en el marco de condiciones de exclusión social cada vez más acuciantes, se abriría la posibilidad a la pregunta por las premisas fundantes de lo social. Y en materia de derechos previsionales los interrogantes comenzarían a desplazarse de una lógica que asociaría su merecimiento exclusivamente a la trayectoria laboral individual, hacia una pregunta por el acceso a las garantías ciudadanas de las personas mayores: ¿Quiénes eran aquellos y aquellas que tenían derecho a ser socialmente sostenidos?, ¿Qué tipo de modelo societal era el que naturalizaba que sólo una minoría pudiera aspirar a condiciones dignas para afrontar su vejez?, ¿Cuál era el lazo social que subyacía a esa matriz ciudadana altamente excluyente?

El viraje a miradas más inclusivas en materia previsional

La contundencia de la crisis de fin de Siglo XX y en un contexto regional de época que se tornaría contrario a los cánones neoliberales, permitió la apertura a la revisión de algunos de los marcos epistemológicos que habían imperado desde los años 90 a la hora de pensar al Estado y las políticas. Así, las políticas sociales -continente dentro del

que se alojan las políticas previsionales- se convertirían en dispositivos de relevancia en la construcción de los nuevos discursos acerca del rol del Estado como reparador de anteriores injusticias, la mirada de las y los destinatarios como sujetos de derecho, la noción de universalidad como un objetivo virtuoso y de la inclusión como un valor en sí mismo. Hay prolífera bibliografía que da cuenta del viraje en las formas argumentativas de estas nuevas políticas, a pesar de lo cual no hay acuerdo entre quienes estudian la temática acerca de si efectivamente estas transformaciones derivaron en modificaciones estructurales en sus tramas de implementación. Más allá de eso, en algunas políticas sociales en particular, y en las previsionales entre ellas, podemos registrar que desde 2003 en adelante se fueron gestando una serie de transformaciones que ampliarían la capacidad de acceso y la calidad de las prestaciones y que configurarían lo que Danani y Beccaria (2011) llamaron para el sistema previsional como una contra-reforma.

De este modo, desde 2002, aunque con más énfasis desde 2003 y de manera sostenida y acumulativa hasta por lo menos fines de 2015, podemos encontrar una serie de medidas que cambiaron de modo cuantitativo y cualitativo la estructura del sistema previsional argentino. Si bien acá nos centramos en los Planes de Inclusión Previsional (PIP), nacidos en 2005 con la Ley 25.994 de Jubilación Anticipada y continuados en 2014 con la apertura de una segunda moratoria con similares condiciones de flexibilidad de acceso, los mismos no pueden ser entendidos sin leerse

dentro del contexto de una batería más amplia de políticas en materia de previsión social. Especialmente, las medidas de aumento de haberes de las escalas previsionales más bajas, iniciada en 2002 por decreto de necesidad y urgencia y continuada hasta 2008, momento en que se sancionaría la Ley de Movilidad Previsional. Así como las leyes de flexibilización del modelo de capitalización que derivarían en diciembre de 2008 en un giro radical del sistema con la creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), la anulación de las AFJP y la devolución del sistema previsional a la lógica de reparto, solidaridad intergeneracional y administración estatal.

Los PIP por su parte, fueron una medida que no era en sí misma novedosa. Se trataría de unos planes de moratoria que permitían la cancelación de deudas de aportes previsionales. Sin embargo, la modalidad de implementación, a diferencia de otras moratorias que tuvieron vigencia anterior (e incluso posterior), permitió que esta vez accedieran sujetos que históricamente quedaban afuera de las condonaciones de deuda. Esto, fundamentalmente debido a que no sólo se permitía cancelar lo adeudado en 60 cuotas, sino que además, admitía que las y los nuevos jubilados lo hicieran modo simultáneo con la percepción de la prestación. De esta manera, no era necesario que las personas tuvieran capital inicial acumulado al momento de inscribirse. Por otro lado, el cómputo de la deuda previsional no se correspondía con un cálculo actuarial estricto. En tal sentido, algunos autores establecen que los PIP con-

figuraron una suerte de régimen semi-contributivo (Calabria y otros, 2012) y otros, como Dovskin (2017), dirán que se trató de un sistema de protección a la vejez no contributivo, inserto en el seno del esquema contributivo. Una modalidad donde todos los beneficiarios estaban incluidos bajo la misma lógica contributiva, aunque para unos era real, mientras que para otros resultaba más bien ficcional. Veremos más adelante, este ítem será motivo de la circulación de discursos sociales que mirarán con suspicacia a las políticas de moratoria.

A partir de estas flexibilidades mencionadas, sumadas a mecanismos de gestión especialmente ágiles relacionados a la articulación de ANSES y AFIP, los PIP tuvieron la capacidad de incluir en períodos muy cortos de tiempo, a alrededor de 3,5 millones de personas que venían de la desprotección social. Fue tal la dimensión inclusiva que implicó esta incorporación a través de las moratorias, que podemos observar que se duplicó en ese período la cantidad de prestaciones previsionales y que se llegó a niveles históricos de cobertura cercanos al 100% de las personas en edad de jubilarse. Asimismo, la primera etapa del PIP tuvo una enorme potencia igualadora al permitir por un lado, el acceso sin restricciones a todas las personas que, cumplida la edad necesaria, no tuvieran la totalidad de aportes requeridos; y al garantizar por el otro, que a partir del pago de la primera cuota, cada nuevo jubilado y jubilada tendría garantizado el derecho a la prestación previsional y a todas las otras prestaciones conexas en igualdad que el

resto de las personas. De este modo, los Planes de Inclusión Previsional no solo incluyeron a más de la mitad de los actuales jubilados y jubiladas sino que además, les otorgaron iguales condiciones de derechos respecto de aquellos otros que habían accedido a la prestación por los carriles tradicionales.

Las biografías y los discursos sociales

Hasta aquí hemos recorrido algunos elementos que dan cuenta de la estructura del sistema previsional, sus lógicas de funcionamiento y las particularidades que le imprimieron las dos etapas de los PIP, encuadradas en una línea más general de políticas sociales de carácter incluyente. A partir de esta sección, vamos a incorporar los relatos de aquellos y aquellas que fueron destinatarias del derecho a la jubilación, recuperando algunas de sus miradas y argumentos para dotar de sentido a la experiencia propia y, en mayor medida, para pensar pistas acerca de la consolidación de otros imaginarios sociales posibles, alrededor de la protección social y la ciudadanía.

Las trayectorias de llegada a la Moratoria

Como ya expusimos, los y las jubiladas por moratoria tienen solo dos elementos que los ubican en una categoría común. Su imposibilidad de acceso a la jubilación por los carriles tradicionales, y su pertenencia al grupo etéreo de las personas mayores. Por lo demás, se verificó en las entrevistas que las personas incluidas por moratoria da-

ban cuenta de una amplia variedad de trayectorias vitales que, a pesar de las diferencias experimentadas, los habían arrojado en la falta de aportes previsionales. Entre sus experiencias laborales registramos changarines, empleados y empleadas (varias de las mujeres como trabajadoras domésticas) más de un matrimonio de vendedores ambulantes, comerciantes, oficinistas y cuentapropistas en diversas ramas. Sorprendió la ausencia de menciones explícitas a experiencias de desocupación. En algunos casos, se verificaba intermitencias de entrada y salida del mercado laboral a lo largo de los años y, sobre todo para las mujeres, aparecían etapas de repliegue desde el mundo del trabajo hacia el mundo doméstico en los momentos de la maternidad.

Así, todas las personas recogidas en esta investigación daban cuenta de algún tipo de experiencia de trabajo extra-doméstico. Y si bien la escala del estudio no tiene carácter representativo, en principio podemos decir que el hallazgo desafía en cierta medida los argumentos que habían formado parte del sentido común tan difundido (y criticado) en diferentes arenas mediáticas, acerca de que las moratorias se trataban de una prestación para personas que “nunca habían trabajado”. Este debate, se había alimentado particularmente por el hecho de que la mayoría de las personas que se jubilaron por este medio fueron mujeres, y el tono crítico obedecería a que no se relacionaban las tareas de “amas de casa” con la dimensión del trabajo. Esto amerita mencionar que la definición de trabajo

es más extensa que el concepto de trabajo asalariado. Por su parte, este debate que no siempre trasciende la academia, de pronto pareció instalarse en diferentes ámbitos públicos y en el mismo seno de los hogares, al momento de reconocerse de hecho, el derecho de millones de mujeres a jubilarse. En los puntos siguientes veremos más en detalle, algunas de las aristas que se fueron abriendo en estas discusiones.

Las credenciales consideradas legítimas

Uno de los tópicos más recorridos en las entrevistas fue justamente, la cuestión del derecho a la jubilación. En términos generales, encontramos en los relatos una fuerte presencia de las nociones de trabajo y aportes como credenciales consideradas igualmente válidas para el merecimiento de la protección social en la vejez. Esto aparece en clara sintonía con las miradas predominantes que se fueron construyendo sobre el sistema previsional a lo largo de la historia y que se mencionaron en los primeros apartados de este texto.

Por su parte, las trayectorias laborales recogidas durante la investigación, arrojaron casos de relación de dependencia por períodos prolongados, de itinerancia entre la actividad y la inactividad y de intermitencia entre el mercado formal y el informal de trabajo. Pero los itinerarios de aportes, no siempre siguieron esas mismas dinámicas. Las experiencias propias de estas personas dejaban en claro que trabajo y aportes son dos catego-

rías diferentes. Sin embargo, en la construcción discursiva muchas veces aparecían como superpuestas o intercambiables, hilvanando cadenas de argumentaciones que se tornaban ambiguas.

En el caso del trabajo como credencial de merecimiento, parecía un sentido común que no necesitaba explicación alguna. Diría una de las señoras: “Claro que tengo derecho a jubilarme. Si yo trabajé toda mi vida”. En el caso de los aportes, los argumentos se complejizarían más. En primer lugar, porque claramente es un elemento que interpelaría directamente a cada uno de los y las entrevistadas, que tuvo que recurrir a una moratoria previsional justamente por la falta de aportes realizados en tiempo y forma. Pero además, porque en los argumentos presentados alrededor de esta cuestión confluían una serie de tensiones en los sentidos más profundos acerca de cómo se concebía el lazo social y las matrices de solidaridad y ciudadanía a la hora de pensar la previsión social.

La moratoria dio respuesta a las dificultades de garantizar los aportes a más de tres millones y medio de personas, entre ellos los que participaron en esta investigación. Visto en su generalidad, no cabrían dudas de la raíz social de esta problemática que afectaba a casi la mitad de las personas en edad de tener una prestación previsional. A pesar de ello, todos los y las entrevistadas hicieron lecturas en clave individual (cuando mucho familiar) para explicar por qué no habían podido cumplir con los treinta años de aportes requeridos. En esos relatos cobraba fuerza la idea de la

auto-responsabilización. El aporte, era entendido desde la noción de obligación y esfuerzo personal (o familiar) para prever la contingencia de la vejez. Como diría una entrevistada, era una suerte de cultura cívica: “...como la Caja de Ahorro, nos enseñaban a ahorrar. Y también te enseñaban lo de los aportes para cuando tuvieras que jubilarte”. La no realización de los aportes, se leería entonces como una falta cometida. Incluso, cuando los aportes no pudieran concretarse por dificultades socioeconómicas estructurales que excedían a la voluntad de cualquiera de estos sujetos. Así lo expresa otra de las señoras:

Yo nunca había podido aportar, porque yo siempre trabajé por mi cuenta, y siempre trabajé con lo justo, que nunca podía aportar, porque si aportaba no comía. Es así la cuentita, o comemos o aportamos. Y con mi marido lo hacíamos así, porque los dos trabajábamos independiente. Y entonces nos pasaba que, mucho tiempo, hacíamos solamente los aportes de él. Pero hasta un tiempo determinado, porque después cuando tuvimos los chicos, había que mandarlos a la escuela, comprarles ropa. Y, o comíamos y teníamos las cosas para los chicos, o aportábamos. Ahí ya no pudimos hacer más aportes para ninguno de los dos. Sabíamos que estaba mal, pero bueno...

Esta manera de concebir la responsabilidad, otorgando primacía a la capacidad individual (o incapacidad en este último relato) para prever las contingencias sociales, obtura el sentido último de la seguridad social como lazo social

solidario. Ese arreglo institucional que como dice Castel (2008), nos protege de la imprevisión y el combate cotidiano por la supervivencia, desplazando los riesgos que individualmente no podríamos afrontar, al seno de la sociedad. La mirada de esta mujer, lejos de reponer este criterio de derecho a la protección sostendría -aún después de que la moratoria restituyera la cobertura de seguridad social que tanto a ella como a su marido le había sido socialmente negada con anterioridad- una mirada de culpabilización en primera persona.

Otro emergente que resultó llamativo en esta misma línea, fue la referencia al aporte autónomo en el caso de amas de casa. Aquí se trataba de la repetición de anécdotas individuales en las que se había tejido la estrategia de aportar a esa caja, para poder acceder a una jubilación en el futuro. Éste, era un elemento que no había sido tenido en cuenta antes del trabajo de campo y que volvía a poner el foco en clave de soluciones individualizadas a problemáticas que eran estructurales. Mediante la inscripción como autónomas, algunas mujeres habían tratado de reparar el vacío que dejaba un arreglo institucional que no daba espacio al reconocimiento a las formas del trabajo doméstico familiar. De todas maneras, en el caso de las entrevistadas en mi investigación, los avatares de los ciclos socio económicos también las habían obligado a discontinuar esta estrategia, arrojándolas nuevamente al campo de la desprotección, hasta el momento en que se incorporaron a los Planes de Inclusión Previsional.

Las Moratorias y la persistencia de una mirada sedimentada sobre el derecho a jubilarse

¿Quiénes tenían entonces derecho a jubilarse?, ¿Y cuál sería la responsabilidad de la sociedad para garantizar ese derecho? Según las respuestas encontradas en el trabajo de campo, las personas con derecho a jubilarse serían aquellas que habían trabajado y/o las que habían aportado. También aparecía la cuestión de la edad como un argumento que podía ser legitimante.

Pta: Ah, entonces para ustedes, ¿La jubilación es un derecho?

Sra 1: Y sí, yo pienso que es un derecho. Por lo menos para toda la gente que aportó.

Sra 2: O mínimamente a toda la gente que trabajó. Porque fijate, mi mamá trabajó y no le aportaron.

Sra 1: No, tenés razón, me expresé mal. Todos los que han aportado legalmente, supongo que es un derecho que tienen para jubilarse. Y los que no aportaron... pero si dan así como con esta moratoria y les están cobrando, pienso que también

Sra 3: Sí, pero el ama de casa que trabajó toda la vida, y sin embargo, nunca tuvo derecho a jubilarse. ¿Quién le iba a pagar los aportes? ¿El marido? Yo digo que todas las personas cuando nos hacemos grandes, tenemos que tener derecho a jubilarnos

Así, las moratorias operarían como una suerte de bisagra a partir de la que comenzaron a tensionarse sentidos

de larga data acerca de las personas consideradas con derecho y las que no. La emergencia de múltiples situaciones de llegada a la edad de jubilarse sin contar con los aportes requeridos, fue vehículo para tematizar algunas cuestiones que excedían la particularidad específica de cada biografía. Las y los entrevistados se veían a sí mismos debatiendo con lo que, en generaciones anteriores, había sido naturalizado como un derecho de imposible acceso.

Sra 3: ...en el caso de mi mamá, por ejemplo. Nunca pensó que se iba a jubilar. Porque ella, que había trabajado en una casa por 23 años, no, nunca había reclamado nada. Porque para mí, pensaba que por el hecho de ser una persona que ayudaba en la casa, una mucama, o como quiera llamarle, no.... bah, que le pagaran el sueldo y gracias.

Pta: ¿Y vos? ¿Qué pensabas antes de jubilarte?, ¿Pensaste que algún día te ibas a jubilar?

Sra 3: Y, qué se yo. Pensaba ir a hablar a un abogado para que me dijera cómo tenía que hacer. Yo sabía que tenía que pagar como 10 años. ¿Y de dónde lo sacaba? Por suerte, justo antes de que cumpliera los 60 salió esta nueva moratoria.

Sin embargo, en este camino de resignificación seguirían apareciendo aún muchas huellas de los sentidos sedimentados a lo largo de la historia del sistema previsional de nuestro país, lo que generaría tensiones a la hora de explicar un proceso que, por un lado habilitaba el ingreso

prácticamente irrestricto de todas las personas mayores al derecho a la jubilación, pero por el otro, seguía sosteniendo -de manera flexibilizada ahora- los principios del trabajo y el aporte como credencial legitimante.

Esta tensión aparece con mucha fuerza justamente en el caso de las amas de casa, a raíz de quienes paradójicamente los PIP toman su nombre coloquial. Recupero la cita recién mencionada en el marco de una entrevista grupal:

Sra 3: Sí, pero el ama de casa que trabajó toda la vida, y sin embargo, nunca tuvo derecho a jubilarse. ¿Quién le iba a pagar los aportes? ¿El marido? Yo digo que todas las personas cuando nos hacemos grandes, tenemos que tener derecho a jubilarnos.

Lo que nos dice esta señora ¿Nos indica que las “Jubilaciones de Ama de Casa” reconocieron y valoraron la tarea del trabajo al interior de los hogares? ¿O nos sugiere que esta política fue valorada porque otorgó la posibilidad de autonomía al permitir que muchas mujeres dejaran de depender de sus maridos para poder acceder a una jubilación? Tal vez la cita -y la construcción argumentativa de la mayoría de los relatos de las mujeres recogidos en la investigación- hablan un poco de las dos cosas. Efectivamente, las mujeres sentirían que el acceso a este derecho les otorgaba independencia y que además, implicaba una valorización (aunque sea implícita) de las tareas que ellas habían realizado a lo largo de la vida. Sin embargo, a la hora de mirar la normativa aparecería un punto ciego alre-

dedor de este tema, que también se registraba en ciertas ambigüedades en las narrativas de los y las entrevistadas.

La modalidad de acceso a la Moratoria implicaba un trámite que, en ambas etapas de los PIP, requería del cómputo de años de aportes realizados y la presentación de una declaración jurada de prestación de tareas autónomas o en relación de dependencia, que permitiera contabilizar los años sobre los que no había registro. Finalmente, con esa información se realizaba el cálculo de la deuda que la persona solicitante debería abonar en cuotas. Ahora bien, esta modalidad -en especial en el caso de las mujeres que acarreaban trayectorias de períodos de inactividad laboral en el mercado de trabajo extra doméstico- implicaba una suerte de falsedad al declarar como trabajo autónomo o en relación de dependencia, aquello que había sido trabajo de amas de casa al interior de sus hogares. Así, este recurso que permitía pragmáticamente garantizar la inclusión de millones de personas, nos devolvería a la estrategia que ya habíamos visto en clave individual desarrollada por aquellas amas de casa que aportaban como autónomas; pero ahora, construida como una política pública masiva. Una política de gran efectividad inclusiva que seguiría obturando, sin embargo, el reconocimiento del trabajo por fuera del mercado laboral como un trabajo legítimo en sí mismo.

En este esquema, la credencial de merecimiento que se impondría pasaba a ser el aporte. Pero el aporte realizado a través de la moratoria, como ya mencionamos en

apartados anteriores, acarrea también con diferentes críticas en las arenas públicas y académicas respecto a su condición de (des)igualdad respecto a los aportes realizados por el resto de las personas jubiladas. Los argumentos esgrimirían fundamentalmente el temor a riesgos fiscales y crisis del sistema previsional en sí mismo por el desfinanciamiento que podría generar la incorporación de estas nuevas prestaciones con menor tasa de aporte. Muy por el contrario, la matriz analítica en la que las moratorias se inscribieron valoraba positivamente el efecto macroeconómico de las mismas en términos de generación de demanda agregada y dinamización del mercado interno a través del consumo, tornando aquel argumento falaz. Por otro lado, el argumento crítico a las moratorias invisibilizaría el hecho de que el SIPA obtiene gran parte de sus ingresos a través de otros impuestos diferentes a los aportes y contribuciones del salario, a las que también tributan de modo indirecto las personas que eran alcanzadas por las moratorias. Sin embargo, a su alrededor se consolidaría una suerte de estigma que responsabilizaba a estos jubilados y jubiladas por posibles futuras insuficiencias de toda la seguridad social.

De este modo, la credencial del aporte, que era la que más posibilidades tenía para legitimar dentro de los imaginarios vigentes el derecho al acceso a la previsión social a través de la moratoria, cargaría también con un aura vergonzante e incriminadora, que implícitamente se vería en algunas de las entrevistas; y que explícitamente emergería unos años más tarde, como discurso crítico oficial a partir

del ascenso del nuevo gobierno de la Coalición Cambiemos. Volveremos sobre esto en las conclusiones.

Un derecho para ¿Todas? las personas mayores

Así, vemos que la moratoria garantiza el acceso al derecho a la jubilación a casi todas las personas mayores que no habían accedido por otros medios, aunque en sus matrices argumentativas, mantiene criterios que no ciudadanizan. Y esto, emerge en los relatos de los propios destinatarios y destinatarias. La pregnancia de los aportes y el trabajo como credenciales legitimantes, sostienen a lo previsional dentro de la lógica más tradicional del seguro, aunque ahora, con criterios flexibilizados.

Sin embargo, la cuestión de género, marcará una huella profunda alrededor de los debates sobre el derecho de las mujeres a jubilarse. Podríamos decir que las moratorias terminan de poner radicalmente este tema en las agendas públicas, del mismo modo que lo introducen como discusión al interior de los mismos hogares alcanzados por la política. Y casi de modo capilar, el género incluye semánticas de ciudadanización al debate previsional.

En términos de impacto concreto resulta incontestable la capacidad que tuvo esta política pública para incluir a las mujeres. Según la ENAPROSS (2011) el 88% de las altas de la primera moratoria correspondieron a mujeres, sesgo de género que se sostendría en la segunda etapa abierta entre 2014 y 2016. Esta inclusión, derivaría en impactos estructurales duraderos en la conformación del propio sis-

tema previsional que había tenido históricamente predominancia masculina, a diferencia de la actualidad donde solamente el 37% de las prestaciones del SIPA corresponden a varones (MTEySS, 2018).

Por su parte, a la hora de identificar los discursos públicos que se posicionaron respecto a este impacto de género, encontramos que en el pasaje de la primer a la segunda moratoria, hubo un reconocimiento explícito -al menos en torno a los discursos oficiales en aquel momento- de la capacidad inclusiva de las mujeres como un rasgo virtuoso de la política aplicada. De hecho, en el mismo envío al Congreso del Proyecto de Ley que sancionaría la segunda etapa de los PIP, la entonces presidenta de la nación manifestaría en relación a la experiencia de la primer moratoria:

Esta inclusión previsional no solamente redujo la pobreza, la indigencia entre los adultos mayores, sino también fue una equidad de género, porque el 73 por ciento de esas destinatarias fueron precisamente mujeres, nosotras las explotadas de siempre también.

Asimismo esta segunda etapa de los PIP recuperaría explícitamente el valor de la búsqueda de la universalidad de la cobertura y la dimensión de la jubilación como un derecho de todas las personas mayores. Claramente, la semántica que ordenaba los discursos públicos en esta segunda moratoria tenía un sesgo más ciudadano, recuperando la idea de la protección social como un derecho de todos y todas. Sin embargo, y a pesar de esta enunciación, la Ley

26.970 traería consigo la aplicación de un criterio de focalización que haría que el acceso a la jubilación se tornara más restrictivo que en la primer etapa. La nueva norma, establecería que el régimen de regularización sería para aquellas personas que presentaran una mayor vulnerabilidad en términos sociales y que, consecuentemente, por su situación patrimonial o socioeconómica no pudieran acceder a otros planes vigentes de cancelación de deudas. Conjuntamente, se establecían algunas incompatibilidades relacionadas al goce de otra prestación previsional o plan social de cualquier naturaleza (Ley 26.970). Esto repercutiría con mayor peso, otra vez, en las mujeres.

De este modo el proceso habilitado en la primer moratoria que favorecía la discusión por el derecho de todas las personas mayores -pero en especial de las mujeres- para acceder a la protección social en la vejez, ahora entraba en una fase de retracción. Al introducirse el criterio de “la necesidad” como un nuevo elemento legitimante, virábamos de un movimiento que había abierto las puertas a la ciudadanía de la seguridad social, a otro que la focalizaba. Esta modificación sin embargo, ampliamente demandada desde las usinas mediáticas, tendría una fuerte receptividad en los relatos de los y las entrevistadas:

Porque todos si llegamos a esta edad, por algo llegamos. Y debemos tener un derecho. (...) Entonces, lo mismo para el ama de casa, que tiene que tener derecho (...) Pero, yo veo bien que ahora la moratoria sea solo para los que tienen necesidad (...) Porque ya

te digo, el que puede pagarlo por su cuenta también tiene derecho a jubilarse, pero no sacarle a otro pobre que se quiere jubilar. ¿No es así? Pienso, no sé (...) y hubo muchas mujeres que no lo necesitaban y se anotaron en la moratoria.

En el caso de las mujeres, la inclusión por moratoria ya no permitiría poner en evidencia el reconocimiento de una desventaja de género estructural (y transversal a los distintos sectores sociales) en la organización social del trabajo, y por tanto en las posibilidades del acceso a la cobertura previsional. Ahora, amalgamando sentidos construidos alrededor de las políticas sociales focalizadas de los años 90, con la tensión generada a partir de los efectos inclusivos de políticas sociales que habían escapado a esa matriz, se volverá a consolidar un imaginario de legitimidad del derecho solo de aquellas mujeres que, más allá de su condición de género, pudieran demostrar condición de necesidad socioeconómica como carta de merecimiento.

Dándole sentido a la propia inclusión

Finalmente, me interesa recuperar del trabajo de campo, una serie de relatos acerca de la dificultad de las personas entrevistadas para verse a sí mismas como destinatarias de políticas públicas de extensión de derechos e inclusión. Como parte de los interrogantes que fui recorriendo, indagué acerca de la mirada que tenían estos sujetos respecto a la política pública que los cobijaba y les permitía cambiar su estatus al de sujetos con derecho a la protección social.

Algo ya se fue mencionando acerca de la dificultad de las y los entrevistados para situar sus propias biografías en los vaivenes de la estructura social y sus transformaciones. En esa lógica, habían leído en clave individual las dificultades atravesadas a lo largo de sus vidas que los habían arrojado afuera del paraguas de la cobertura de la seguridad social; y ahora, en el marco de su propia inclusión a la política pública de la moratoria, también construían mayormente lecturas de soluciones individualizadas. Lo primero que averiguamos fue cómo se habían enterado de la existencia de las moratorias y cómo habían decidido inscribirse en las mismas, además de la valoración que hacían de ellas como políticas estatales. ¿Qué opinión les merecía el hecho de que se hubiera implementado este tipo de dispositivo que los había incluido a un derecho que antes no tenían?

Respecto a la cuestión informativa, la mayoría de las respuestas que fuimos recogiendo dieron cuenta de una modalidad de circulación de la comunicación -sobre todo en el caso de la primer moratoria- que aunaba el boca a boca en el barrio o la familia, sumando alguna mención a la difusión masiva por medios periodísticos. Debemos mencionar que en el caso de la primera etapa de los PIP, la difusión noticiosa alrededor de los mismos fue en un principio bastante escasa, acelerándose los flujos informativos a partir de 2006 y en coincidencia con la aplicación de las normativas de ANSES y AFIP que agilizaron los trámites y permitieron el grueso de las altas. De todas maneras, los y las entrevistadas no tenían demasiado registro de estos

hechos, sino que manifestaban haberse enterado por algún vecino o familiar, aunque indicaban que al principio la noticia era mirada con desconfianza. Tal el caso de una de las señoras, jubilada en el año 2007, que diría que ella inicialmente se había enterado de la existencia de la moratoria por la radio. Pero que como le daba desconfianza, en lugar de ir a la ANSES a averiguar, había decidido primero hablar con su cuñado que trabajaba para una abogada para que éste le dijera si era verdad, “y ella fue la que me consiguió la jubilación”. Como podemos observar, la mención de la abogada desdibuja el hecho de que las moratorias no requerían de la intervención de ningún profesional y que tenían un formato de tramitación sencillo y accesible a cualquiera que fuera a solicitarlas. Pero muchos de los y las destinatarias no se percataban de ello. Otra de las señoras, dirá en similar sintonía:

Sra 5: Yo te digo el caso de mi mamá. Mi papá que todavía estaba vivo y le decía, no, pero andá a saber si te la van a dar. Porque al principio era como que... no era muy creíble, ¿Viste? Mi mamá, si bien había trabajado muchos años, aportes no había hecho nunca. Nunca le habían hecho en realidad. (...) Pero al principio, era como que no. Creo que ni mi mamá creía que se iba a jubilar. Al principio parecía una promesa política (...) Mi papá le decía: estos te van a sacar la plata, después no sé cómo le vas a pagar al abogado.

En el caso de la segunda moratoria, aparece otro registro de la información pública. Los y las entrevistadas hacen

referencia a las campañas publicitarias de la ANSES y dicen que ahora sí, pudieron hacer los trámites por su propia cuenta. Marta menciona que, cuando se jubiló su marido (también por moratoria) acudieron a un abogado. Pero en su caso no fue necesario

Porque yo ya había aprendido. Pero encima había un montón de propagandas que te decían cómo hacerlo. Yo lo veía por ejemplo en los carteles de cuando pasaban el fútbol. Y aparte en el ANSES te lo hacían muy fácil.

Ahora bien, a pesar de esta transformación en la disponibilidad informativa, las apropiaciones significantes que algunos entrevistados harían de esta política, transitarían por carriles muy particulares. Tal el caso de una de las señoras que, mencionando la situación trágica de la muerte de un hijo, se referiría a la Moratoria como un alivio que había llegado “gracias a Dios”:

Sra 3: Yo digo que a veces Dios te quita algo muy grande, pero a la vez no te desampara. Porque a lo mejor, si él hubiese vivido, no tenía necesidad de trabajar de esto, de lo otro. O de jubilarme, porque él se hubiese encargado de sus padres. Pero fue tan rápida su muerte... Pero bueno, gracias a Dios, me pude jubilar.

Más explícitamente controvertido, sería el registro de uno de los entrevistados varones. En su caso contaba con una trayectoria laboral que marcaba diferencias respecto

al resto. Había trabajado toda su vida en relación de dependencia. Si bien había cambiado en múltiples ocasiones de sector o empresa, en general, ese tránsito había sido mayormente dentro de empleos registrados en la seguridad social. Cuando este señor alcanzó la edad requerida, “al día siguiente de cumplir los 65”, se dirigió a la ANSES a hacer su trámite de jubilación. Fue en ese momento que se enteró que le faltaban al menos cinco años de aportes.

Ahí la chica me dijo, me miró los papeles, todo, porque yo le llevé todo como tenía. Y me dijo -está muy bien. Lo único, que te faltan 5 años, me dice. Pero no se haga problema que igual se lo vamos a hacer, dice. Y ahí no más, me hicieron un coso así de papeles, me hicieron firmar como qué se yo, como veinte cosas y firmé todo. Y eso fue mayo, y en junio, julio me salió la jubilación

A raíz de la vigencia de la moratoria, este hombre pudo jubilarse inmediatamente a pesar de no contar con todos los aportes requeridos. Sin embargo, al momento de ser consultado diría que él estaba en desacuerdo con las leyes de inclusión previsional que lo habían amparado

Pta: ¿Vos no estás de acuerdo con haber hecho el trámite de la jubilación con moratoria, a pesar de que así te jubilaste?

Sr 1: Y no, yo no quiero la moratoria. Pero cuando fui, como no tenía los aportes, me lo hicieron. Pero yo no estoy de acuerdo con que me saquen ahora de

acá. Porque yo cobro menos. Y esa plata que me descuentan todos los meses, qué se yo adónde va. Si se la queda el gobierno, o no sé.

Pta: ¿Y sabés qué hubieras tenido que hacer para poder jubilarte si la moratoria no hubiera estado vigente?

Sr 1: Y hubiera tenido que completar, con los 30 años de servicio.

Pta: ¿Y cómo hubieras hecho eso? ¿Tenías el dinero para pagar esos años que te faltaban? ¿O hubieras tenido que seguir trabajando 5 años más?

Sr 1: No, no puedo trabajar 5 años más. ¿Hasta los 70? No, ya no puedo. Tengo Diabetes, me cuesta, necesito cuidarme.

Pta: ¿Y cómo hubieras hecho entonces?

Sr 1: Y no sé.

El relato recién transcrito tensiona a un nivel extremo, la pregunta por la construcción de los sentidos en primera persona de aquellas y aquellos que fueron incluidos por los PIP. Este hombre fue incorporado a la moratoria a raíz de una falta en sus aportes, situación que atravesó estructuralmente a millones de personas que llegaban a la edad de jubilarse. Sin embargo, él no se ve como parte de esa problemática. Tal vez por eso, tampoco dimensiona lo difícil que hubiera sido acceder a una jubilación sin la política de inclusión previsional. No se siente amparado por una política de protección social. Al contrario, y paradójicamente, se siente desamparado. Siente que ahora le quitan

algo que no deberían; sin relacionar su situación presente con una falta anterior, la de los aportes que sus empleadores no le habían realizado.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas, hemos recorrido diferentes dimensiones de las políticas previsionales y los sentidos que socialmente se ponen en juego alrededor de las mismas. En especial, y para los Planes de Inclusión Previsional, nos centramos en aquellas significaciones que sus propios destinatarios y destinatarias fueron construyendo a partir de sus experiencias particulares. Los debates recogidos, buscaban respuestas sobre un proceso que llevaba más de una década de transformación de las políticas previsionales. Reformas que a su vez, estaban insertas en el contexto más amplio de una batería de políticas sociales que se contextualizaban en un clima de época marcado por la crisis de fin de siglo pasado, la reivindicación de la intervención estatal y la re-semantización de las políticas en clave de derechos y universalización. Sin embargo, y como mencioné al inicio, la investigación que dio cuerpo a este trabajo llegó a su fin en un momento en que los parámetros políticos argentinos experimentaban -nuevamente- profundas transformaciones. En el marco del traspaso de gobierno a la actual gestión de la coalición Cambiemos, se impondrían nuevos discursos acerca de las intervenciones públicas y, en especial en materia previsional, se agilizaría una agenda de reformas que viene

intensamente revirtiendo algunas de las políticas aplicadas por la gestión anterior. Entre ellas, la política de moratoria, que fue duramente criticada y discontinuada a partir de la fecha de finalización de la Ley 26.970 en septiembre de 2016. De allí, que las líneas que han completado este texto recuperaron muchos de los debates que se me fueron abriendo al momento de realizar la investigación, pero también se nutrieron de re-lecturas realizadas al calor de las nuevas condiciones que se vienen imponiendo a la seguridad social y a las discusiones que enlazan los actuales discursos públicos. Al momento de iniciar el estudio, hace ya más de cuatro años, me guiaba la intuición sobre la relevancia de los sentidos que los y las destinatarias de las políticas construían. Era necesario identificar los significantes en juego, para analizar la capacidad que habían tenido algunas intervenciones con impactos relevantes en la construcción de derechos para sujetos anteriormente excluidos, en la disputa por sentidos diferentes alrededor de la percepción de la propia condición de ciudadanía. Mis aproximaciones cotidianas indicaban que los efectos de esta política no eran tan potentes en ese aspecto y lo que registraría la investigación iría, en varias dimensiones, en consonancia. Hoy, en otro contexto, sugiero que muchas de las transformaciones regresivas que se vienen imponiendo, hacen a veces pie en aquellos sentidos que no terminaron de transformarse. Y es eso lo que permite investir de actualidad a las mismas preguntas formuladas hace ya varios años.

Como vimos, los PIP aparecieron, de conjunto con otras políticas en materia previsional, como un dispositivo de in-

tervención pública con capacidad radicalmente inclusiva e igualadora. Tal vez, los que mayor despliegue hayan tenido en ambas cuestiones, en la historia previsional de nuestro país. Sin embargo, mantuvieron cierta inercia respecto de los imaginarios sedimentados en el largo plazo acerca de la seguridad social. Encontramos de hecho algunos sentidos comunes que funcionarían como valores inamovibles de lo socialmente esperable en torno a la jubilación. Especialmente, la concepción de la protección social en la vejez como un derecho derivado de las trayectorias laborales por un lado; aunque también –y en modo superpuesto– de la capacidad de aportes personales como credencial de merecimiento. En ese marco, las propias lógicas de diseño de los PIP (la moratoria) y las enunciaciones que con el tiempo se fueron construyendo a su alrededor, derivaron en una serie de tensiones en las que, aunque explícitamente flexibilizados, perduraban y se reafirmaban estos criterios que habían sido anteriormente excluyentes. Entre trabajo y aportes, el segundo argumento terminaría teniendo más peso en los relatos. En parte porque como vimos, los aportes son condición estructurante de esta política en sí misma. El pago de la cuota subsanaría un aporte que no había sido realizado en tiempo y forma, restituyendo legitimidad a un derecho (y a una obligación) que había sido temporalmente puesta en suspenso. Lo previsional –término que viene justamente de la idea de prever– aparecía en los relatos asociados a la construcción de una suerte de cultura cívica de la responsabilidad individual en la generación de resguardos a futuro: “Era como la Caja de Ahorro,

nos enseñaban a ahorrar. Y también te enseñaban lo de los aportes para cuando tuvieras que jubilarte...”.Acá había algo profundo en la construcción significativa. Emergía, en esta mirada de la responsabilidad incumplida, la sedimentación de un sentido de auto-culpabilización. Así, fuimos viendo a lo largo de los relatos, aparecía una gran dificultad en las entrevistas para poder leer las biografías personales como trayectorias condicionadas por los avatares de la estructura socioeconómica de nuestro país.

En algunas cuestiones sin embargo, los efectos de las moratorias arrojaron transformaciones más profundas en materia de debates públicos y de discusiones al interior de los hogares. Como lo ocurrido en relación al efecto de género. A partir de la inclusión masiva de mujeres que habían estado históricamente excluidas de la seguridad social, los PIP hicieron visibles los múltiples procesos sociales de subalternización femenina que derivaban en la imposibilidad de acceso a la jubilación. Y en ese acto, abrieron puertas a la desnaturalización y el cuestionamiento. Las mujeres también tenían (tenemos) derecho a la protección social, “como el ama de casa que trabajó toda la vida y sin embargo, nunca tuvo derecho a jubilarse”, expresaron en más de una oportunidad los relatos. También apareció la cuestión de la autonomía en debate, ya que las moratorias permitirían a muchas mujeres, en algunos casos por primera vez, sentir la posibilidad de tener independencia económica (“¿Quién le iba a pagar los aportes? ¿El marido?”). Con la moratoria, las mujeres—con o sin trayectorias extra-domés-

ticas – pasarían a ser consideradas trabajadoras, y ellas mismas pagarían sus aportes. Esta extensión formidable de derechos (que revertiría la estructura previsional tradicionalmente masculina y se extendía transversalmente a través de diferentes sectores sociales) se frenó con la irrupción de los criterios de focalización de la segunda etapa del PIP. La focalización sumaría otro vector de ambigüedad a esta política y a los discursos recogidos en la investigación. En lo que respecta al género, ahora solo las mujeres, consideradas primero como pobres, serían después potencialmente vistas como legítimas destinatarias de reconocimiento por su trabajo reproductivo.

Finalmente, se recuperó en el trabajo de campo la perspectiva que los sujetos incluidos tenían respecto de la propia política que los alcanzaba. En sintonía con las dificultades para ver las desventuras de sus biografías como parte de entramados sociales más generales, varios de las y los entrevistados tampoco se veían a sí mismos como parte de una categoría social que requería de dispositivos de políticas específicas. Aunque algunos de ellos valoraran positivamente las moratorias, reconociéndolas como la medida que había podido revertir su anterior condición de exclusión de la seguridad social: “si no hubiera salido esto (por la moratoria) ninguno de los dos estaríamos jubilados” dice una de las señoras contando la experiencia propia y de su marido. Otros la verían como una “yapa”, un impen-sado, una oportunidad que no demandaban ni esperaban. Y que cuando surgió, les permitió -“gracias a Dios” o “por

suerte"- subsanar las obligaciones que anteriormente no habían podido cumplir por sus propios medios. Sin embargo, hubo un caso en particular que llamó la atención y que nos obliga a la reflexión acerca de los debates generados por los planes de inclusión previsional. Hubo un entrevistado que estaba en desacuerdo con la misma política que le había permitido acceder a la jubilación. En ese desacuerdo, había una gran desinformación acerca de derechos que le habían sido previamente vulnerados (la evasión de aportes por parte de anteriores empleadores, por ejemplo), así como una gran confusión sobre la modalidad de la moratoria, el significado de las cuotas que se le descontaban o la implicancia que tenía esta medida para sus posibilidades de acceso efectivo al derecho jubilatorio. En su relato, se entretejían dos elementos que parecen haber funcionado complementariamente. Por un lado, la facilidad de acceso a la moratoria, que sería un trámite administrativo sumario al que este sujeto quedaría inscripto, sin siquiera haberlo demandado. Por el otro, la ausencia de referencias explícitas a una cadena argumentativa que diera inteligibilidad a las problemáticas estructurales que habían hecho necesaria (y por tanto justificaban/legitimaban) la existencia de una política de estas características.

Ya hemos dicho en reiterados tramos de este texto, que las políticas de inclusión previsional no alteraron en sí mismas los elementos legitimantes de las credenciales consideradas socialmente legítimas para acceder a la seguridad social en la vejez. Sin embargo, la extensión a una co-

bertura casi universal, abrió implícitamente la oportunidad a preguntarnos como sociedad, si la jubilación no sería un derecho que debiera alcanzar a todas las personas mayores. Un derecho ciudadano y no un derecho al que se accede por haber trabajado o aportado a lo largo de la vida. Los debates en toda la región promovidos por organismos internacionales como la OIT, el Banco Mundial o la CEPAL en torno a las miradas universalizantes de la protección social y las propuestas de pensiones universales por vejez, avanzan desde hace más de una década en esa sintonía, en gran medida para dar respuestas a sistemas de seguridad social nacidos en modelos societales que hoy están en crisis. La modalidad de los PIP, con la que nuestro país abordó esa cuestión durante la década pasada, tuvo mucho más potencia que las propuestas de esos organismos. A partir del dispositivo de las moratorias se garantizó, además de un ingreso a la vejez a (casi) todas las personas mayores, grandes efectos en la reversión de desigualdades, al fundir a todas y todos los jubilados en un mismo sistema con idénticos derechos. Quedaron ahí abiertas las preguntas por la comunidad, el lazo social y los márgenes de solidaridad e igualdad que resultan socialmente tolerables al momento de potenciar procesos de inclusión.

En el año 2016, se definió la discontinuidad de las moratorias sin que se suscitara conflictividad social al respecto. Fueron remplazadas por la creación de una Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que toma algunos de los supuestos que quedaron establecidos de la política anterior (como el objetivo de garantizar la universalidad

de cobertura) pero restituye una mirada explícitamente desigualadora, al generar una prestación diferencial que entre otras cuestiones, tiene un monto menor al que recibe quien se jubila por los carriles tradicionales. Por supuesto, la comparación de las moratorias con esta nueva prestación estuvo ausente de los interrogantes de la investigación aquí reseñada, porque su origen es posterior. Pero bien vale para cerrar estas reflexiones, recuperar la pregunta por los umbrales de derechos y ciudadanía que se habían expandido alrededor de los PIP, los sentidos sociales que pudieron cuajar en relación a los mismos y las tensiones (y reacciones) que generan las políticas que promueven mecanismos de igualdad.

Bibliografía

- Arceo, N., González, M. y Mendizábal, N. (2009). *La evolución del sistema previsional argentino* (Documento de Trabajo N°2). Cifra-CTA.
- Argentina. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Secretaría de Seguridad Social. (2017). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)*. Primer Trimestre de 2017. Recuperado de http://trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/BESS_1trim_2017.pdf
- Bertranou, F. y Bonari, D. (coords.). (2005). *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Castel, R. (2008). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*. Buenos Aires: Editorial Manantial.

- Castoriadis, C. (1989). *La institución imaginaria de la sociedad*. España: Tusquets Ed.
- Calabria, A., Calero, A., D'Elia, V., Gaiada, J. y Rottenschweiller, S. (2012). Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, n° 74.
- Corsiglia Mura, L. (2013). Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión. En *De Prácticas y Discursos*, Cuadernos de Ciencias Sociales, año 2, N°2.
- Corsiglia Mura, L. (2014). Estado, discursos en disputa y hegemonías latinoamericanas. Un recorrido a través de la bibliografía regional. *Cuestiones de Sociología*, n°11.
- Curcio, J. (2011) Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI. En Danani, C. y Hintze, S. (coord..) *Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2011). La (contra) reforma previsional argentina. 2004-2008: aspectos institucionales y políticos-culturales del proceso de transformación de la protección. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Danani, C. y Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dvoskin, N. (2017). La reforma previsional del macrismo: el retorno de la estigmatización en la política social. En Revista *Épocas*, n°3; pp. 1-11. Disponible en http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/22229/CONICET_Digital_Nro.24889%20%281%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Isuani, E. (2008). La política social argentina en perspectiva. En Cruces, G., Moreno, J., Ringold, D., y Rofman, R (eds). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Argentina: Editorial del Banco Mundial.
- Lo Vuolo, R. (2007). Un siglo de previsión social. En Torrado, S. (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia del siglo XX. Tomo II*. Buenos Aires: Ed. Edhasa.
- Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista de la CEPAL*, n°101.

La incorporación de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón

María Luz Dahul

Resumen

El capítulo presenta algunos resultados del proceso de investigación que involucró la Tesis de Maestría en Trabajo Social de la Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. En razón de la reformulación que implica el pasaje a este formato de presentación, se trata aquí un aspecto particular de la misma que, de algún modo, condensa el nudo de la propuesta y recupera la pregunta por los factores intervinientes en la existencia y persistencia de prácticas de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón. Puntualmente, se presentan las particularidades de la *porcentajería* como figura típica en torno a la que se organiza el trabajo en el espacio estudiado. Se concluye que la recurrencia a ese modo de organizar la producción favorece la incorporación de niños, niñas y adolescentes al trabajo.

La estrategia metodológica se fundó especialmente en entrevistas en profundidad con múltiples actores sociales, contemplando puntualmente los que componen la estructura social hortícola, además de aquellos institucionales y organizacionales vinculados al sector.

Palabras clave: Trabajo infantil-adolescente, porcentajeros/as, horticultura

Introducción

En términos generales, la Tesis de Maestría buscó comprender las relaciones que se construyen entre las formas en que se organiza el trabajo y la incorporación de mano de obra infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón (provincia de Buenos Aires, Argentina). En el mercado de trabajo que allí se conforma hay preeminencia de migrantes bolivianos, característica que sin embargo no restringe la participación de *criollos*, especialmente en los eslabones más altos de la cadena agroalimentaria (comercialización y distribución).

La propuesta metodológica que guió la investigación buscó establecer puentes entre estructura y agencia social para el abordaje del problema, es decir que el análisis se centró en comprender el marco de posibilidades e imposibilidades que brindan las formas en que el trabajo es organizado en la horticultura para la incorporación de niños, niñas y adolescentes a las actividades productivas.

Es entonces que el conocimiento de las tramas mismas por donde se construyen determinadas relaciones

sociales resultan centrales para la comprensión del problema. Por eso, analizar las prácticas de trabajo infantil y adolescentes que persisten en la horticultura de General Pueyrredón no tiene sentido en este planteo si no se contemplan para su análisis las características que adquiere el mercado de trabajo, las formas en que allí se organiza la producción y los actores sociales que desarrollan la actividad. Es decir, se propuso comprender, que se trata de prácticas que no son ni lógicamente racionales o acompañadas por cálculos conscientes maximizadores de ingresos, ni de una lisa y llana reproducción de prácticas sin sentido para los actores.

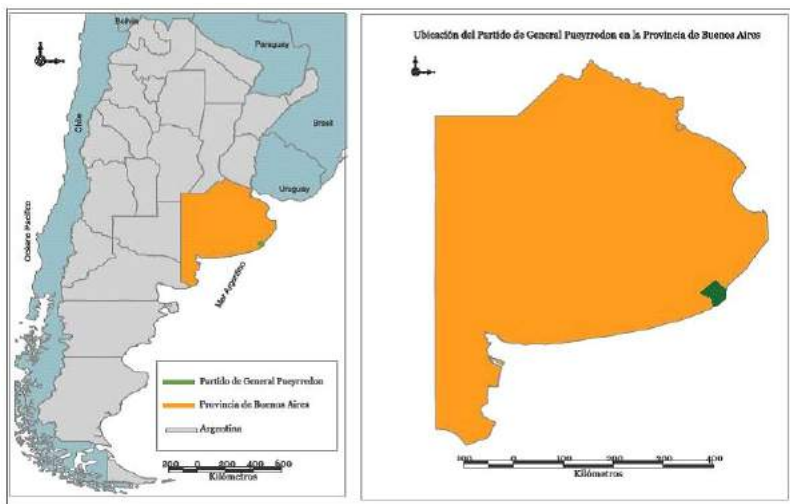
En este punto se propició comprender las prácticas desmenuadas por los actores sociales, de acuerdo a la posición ocupada en la estructura social, teniendo en cuenta que sus acciones se enmarcan en las disposiciones posibles de un habitus, estructurado y estructurante, que permite la recreación de sentidos y prácticas en los marcos de las condiciones dadas por su producción (Bourdieu, 2007; 2011).

El cinturón hortícola de General Pueyrredón como caso de estudio

El partido de General Pueyrredón se ubica al sudeste de la provincia de Buenos Aires y Mar Del Plata es su ciudad cabecera. De acuerdo a los últimos datos censales cuenta con 618.989 habitantes distribuidos en 209.794 hogares y 308.022 viviendas (INDEC, 2010). Tiene una fuerte concen-

tración urbana -98%- organizada en el aglomerado Mar del Plata-Batán-Camet (Ares y Mikkelsen, 2015). De acuerdo a datos de INDEC 2010, el 1,15% corresponde a población rural agrupada (3.555 hogares) y el 0,5% a población rural dispersa (1.519 hogares).

Mapa 1: República Argentina, provincia de Buenos Aires y partido de General Pueyrredón



Fuente: elaboración propia en base a Ares y Mikkelsen (2015) en base a cartografía de INDEC.

Su estructura productiva se centra en los servicios, con especial importancia de los turísticos. Sin embargo, tiene un sector secundario diversificado, en el que se destacan la construcción y la industria pesquera, de otros alimentos y la metalurgia. En relación a las actividades primarias la actividad frutihortícola comparte el sector con las capturas pesqueras -de mayor importancia relativa- (Wierny, 2012). Es así que aun cuando hay otras acti-

vidades que dinamizan la economía de General Pueyrredón, la horticultura intensiva aporta un importante valor agregado al sector primario local (Lacaze, Atucha y Adlercreutz, 2017).

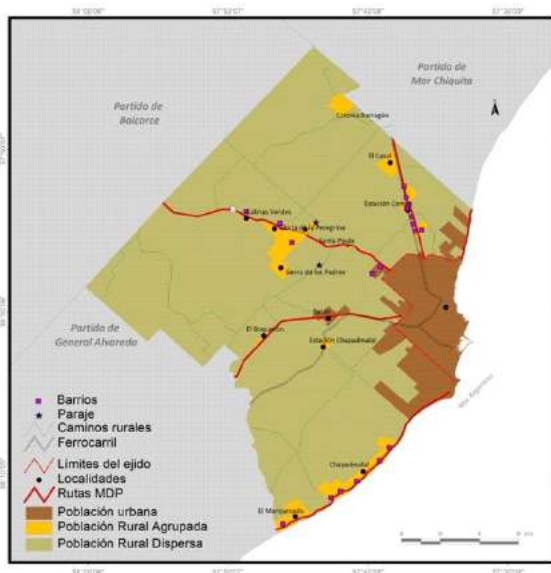
El territorio que contiene al cinturón hortícola se extiende en los bordes que rodean a las rutas de acceso a Mar del Plata, aspecto que facilita tanto la cercanía a los mercados concentradores como a las explotaciones hortícolas.

Dentro de los espacios que circundan a los ejes –ruta provincial 226 y 88- se incluyen como zonas más claramente identificables las localidades de Batán, sobre la ruta 88 y de Sierra de los Padres, sobre el eje 226. Entre ambos espacios se encuentra el paraje Los Ortiz y San Francisco.

Más cercano al eje de la vía 226 se emplaza el barrio Santa Paula, los parajes El Coyunco, La Gloria de la Peregrina –que incluye San Carlos y Colinas Verdes-, mientras que en los alrededores del trazado de la ruta 88 se ubican los barrios Parque Hermoso y Valle Hermoso, Estación Chapadmalal y paraje El Colmenar. Si se continúa por el eje de la ruta 88, trascendiendo la localidad de Batán, se encuentran otras dos zonas de producción hortícola significativa, los parajes La Polola y El Boquerón.

Adicionalmente, en un espacio más inaccesible y cercano a la autovía 2 se emplaza la Colonia Barragán, territorio también dedicado a la horticultura (Bocero y Prado, 2008).

Mapa 2: Población urbana, rural agrupada y rural dispersa del partido de General Pueyrredón



Fuente: Mikkelsen, Celemín y Riviere (2015) de Lucero, et. al., (2010).

El espacio configurado es heterogéneo. Aunque se desarrollan principalmente actividades agropecuarias, con fuerte preeminencia de la horticultura, se encuentran también establecimientos dedicados a actividades no agropecuarias, con diferencias entre los territorios configurados hacia ambos ejes principales, que dejan evidenciar disparidades socio-territoriales (Sagua y Sabuda, 2015) que exceden aquellas evidentes entre las localidades menores que configuran el cinturón y Mar del Plata. De acuerdo a los estudios precedentes y a las apreciaciones de los actores entrevistados, la inaccesibi-

lidad es una característica del espacio estudiado (Ares y Mikkelsen, 2015).

Mientras que en cercanías de la ruta 88 hacia Batán se encuentra el parque industrial del partido, así como aserraderos, fábricas de ladrillo y canteras, en la zona que circunda la ruta 226, hacia Sierra de los Padres, se han desarrollado emprendimientos vinculados al llamado turismo rural, que involucran la venta y el consumo del paisaje como producto (Gordziejczuk, 2015). Asimismo, se emplazan allí establecimientos dedicados a la producción de kiwi y frutillas, cuya forma de organizar el trabajo dista de la horticultura, configurando complejos agroindustriales.

Como sintetizan Mikkelsen, Celemín y Riviere (2015), el cinturón hortícola

[...] es un amplio escenario donde coexisten actividades agrarias y no agrarias, identidades diversas, donde se visibiliza especialmente la mano de obra boliviana, quinteros descendientes de italianos y portugueses, grandes, pequeños y medianos productores, mano de obra asalariada y empleados rurales permanentes y temporarios, perfilando una idiosincrasia particular, sobre la base de ventajas competitivas comerciales obtenidas a partir de su cercanía al mercado, infraestructura, tecnología y presencia de una diversidad de sujetos concedores de las artes de labrar el surco (Mikkelsen, Celemín y Riviere, 2015, p. 337).

Trabajo infantil-adolescente en actividades hortícolas. Las condiciones 'extras' que otorga la organización del trabajo en torno a la porcentajería

Los mercados de trabajo agropecuarios, en general, adquieren características que favorecen el trabajo infantil y adolescente (Aparicio, 2007; 2009; 2010; Aparicio y Crovetto, 2015; Aparicio, Re y Vazquez Laba, 2009). Entre ellas sobresalen la persistencia de formas de pago por producción o productividad que alientan la intensificación del trabajo familiar (y, en este marco, la incorporación al trabajo de niños, niñas y adolescentes) y la frecuente superposición entre unidad de vivienda y de producción, aspecto que permea las fronteras entre el ocio, el mundo de la vida privada y el trabajo, habilitando con frecuencia la “subordinación absoluta de lo no productivo a lo productivo” (Mallimaci Barral, 2016, p. 243).

Asimismo, se suele considerar importante la transmisión del oficio, no tanto por la actividad en sí misma sino más bien por la necesidad explícita de los adultos de colaborar en la enseñanza del sacrificio y la responsabilidad como valores que consideran fundamentales para el desarrollo de la vida futura.

En el caso de la horticultura, esas características, propias de una actividad agraria, están presentes e incluso exacerbadas en figuras bajo las que se organiza el trabajo como la mediería, en su acepción de *porcentajería* específicamente en General Pueyrredón.

Para introducir uno de los ejes centrales del planteo, las formas en que el trabajo es organizado, es necesario remi-

tir a la figura que toman las relaciones sociales de producción en la horticultura en general (Benencia y Quaranta, 2003; García, 2014; García y González, 2014; Ringuelet, et. Al., 1991).

La mediería hortícola como tal, se mueve en los límites amplios y difusos que permiten considerarla, por un lado, más cercana a una *relación de trabajo* y, por el otro, a una *asociación*, no obstante, siempre desigual. Se trata de una figura híbrida que se ubica en los intersticios de actores sociales más claramente identificables como los campesinos y los asalariados puros (Aparicio, 2007). En razón de ello se afirma que

[...] las formas contractuales incluidas en la mediería pueden desplazarse desde una relación de trabajo cuya remuneración es a porcentaje hasta relaciones de tenencia de la tierra exclusivamente; entre ambos extremos se encuentran diferentes situaciones de sociedades de capital y trabajo para realizar el proceso productivo. La mediería se presenta entonces como una relación contractual que puede incluir tanto contratos de trabajo como contratos de sociedad (Benencia y Quaranta, 2003, p. 68).

La diferencia básica radica en el punto de que

[...] cuando el trabajo que aporta el mediero sólo corresponde al suyo y al de su familia, la relación se ubica más próxima a un contrato de trabajo, que se remunera con el dinero correspondiente a un deter-

minado porcentaje de la producción. A medida que los medieros aportan trabajo que no corresponde a miembros de su familia, insumos o algún tipo de capital, la relación se desplaza hacia un contrato de sociedad, donde el mediero por lo general aparece como un socio 'menor' (Benencia y Quaranta, 2003, p. 79).

De este modo, la definición y participación de los actores implicados en el vínculo en función de los factores de producción -tierra, capital y trabajo-, determina de qué tipo de relación se trata.

El trabajo de campo que implicó el proceso de investigación permitió como uno de los primeros hallazgos evidenciar bajo qué tipo de relación se ocupan mayormente quienes se desempeñan en la actividad hortícola local. Es decir, dentro de las posibilidades de la mediería como figura-marco se buscó identificar cómo se distribuyen los factores de producción entre los participantes de la relación.

En función de ello, la *porcentajería* (en tanto quienes se desempeñan bajo esta figura se llaman a sí mismos porcentajeros) implica una relación que, en los términos antes planteados, se acerca más al polo trabajo. No obstante, su hibridez, como se verá, no permite caracterizar al porcentajero como un asalariado, aunque conserva puntos de contacto con éstos e, incluso su situación es, en ocasiones, más precaria.

En este tipo de relación, el porcentajero trabaja una parcela de la explotación en la que se ocupa, aportando

su mano de obra y la de su familia. Percibe sus ingresos en forma de porcentaje, puntualmente el 30% del valor de la venta de los productos, transacción ésta (de comercialización) que se encuentra en la esfera de acción del otro actor que conforma la relación: el mediero dador, considerado por el porcentajero y su familia como *patrón*.

Mientras que el porcentajero *sólo* posee, en rigor, su fuerza de trabajo y la de su familia, el mediero dador participa de la relación aportando la tierra (en arriendo o propiedad) y el capital (insumos, maquinarias, infraestructura). Detenta como resultado el 70% de los ingresos que se deducen del intercambio de los productos, actividad que como se dijo le compete, resultando frecuente los engaños en el precio de la venta informado que informa al porcentajero.

Ahora bien, una vez caracterizada el tipo de relación establecida en torno a la forma en que se organiza la actividad hortícola resulta necesario esclarecer, de acuerdo al planteo, las precondiciones que este tipo figura tiene en vinculación al trabajo de niños, niñas y adolescentes.

A los ya mencionados factores favorecedores del trabajo infantil en el agro se suma que la porcentajería involucra, en primer lugar, *per se* un trabajo organizado en torno a la mano de obra familiar, en el que la familia es vendedora de su fuerza de trabajo. Resulta importante marcar esta distinción. No se trata de una familia de agricultores familiares o campesinos que trabajan para sí. Del modo en que se organiza la horticultura en General Pueyrredón se

trata de una familia que participa de una relación como vendedora de su fuerza de trabajo a un tercero que posee la tierra y el capital donde y con el que trabaja el porcentaje y su grupo familiar laboran.

En segundo lugar, el hecho de que el modo de retribución derive de un porcentaje sobre la venta del producto torna necesaria la participación de la mayor cantidad de personas posibles en el proceso productivo sin recurrir a la contratación de agentes externos. En este sentido, el origen social campesino evidenciado en los actores que trabajan en la actividad resulta funcional, de algún modo, al desarrollo de una horticultura claramente capitalista. Como menciona Aparicio (2007)

[...] la explotación campesina tiende a maximizar el ingreso monetario, produciendo lo máximo posible de sus cultivos para renta, sin valorizar en sus costos la mano de obra familiar incorporada al proceso productivo [...] En la cultura campesina no se retribuye individualmente a quienes trabajaron en la explotación, aun tratándose de producciones destinadas al mercado (Aparicio, 2007, p. 211).

Si desde luego no se trata de meras reproducciones, debe notarse que las disposiciones de los agentes contienen rasgos de la trayectoria social y del origen social, inculcados perdurablemente a partir de las condiciones objetivas (Bourdieu, 2007). Los valores propios del origen campesino de los hogares entrevistados se hacen presen-

tes y resultan funcionales, en estas circunstancias, a las im-
posiciones de una horticultura volcada al mercado en un
agro hipercapitalizado.

Continuando, y como punto de inflexión para conside-
rar la hibridez de la figura del porcentajero, y los condi-
cionamiento que ejerce sobre la incorporación de niños/
as y adolescentes al trabajo, resalta el hecho de que es
su responsabilidad contratar y solventar la mano de obra
de otros asalariados transitorios en los momentos que la
producción lo requiere. Es decir que el porcentajero debe
resolver la gestión de la fuerza de trabajo de la parcela en
la que se ocupa. Si percibe sus ingresos en un porcentaje
de la venta del producto, y de allí tiene que pagar la con-
tratación de otros trabajadores, su estrategia primera será
cubrir la mayor cantidad de trabajo con mano de obra fa-
miliar. Como una entrevistada cuenta *“nosotros siempre
hemos hecho siempre nosotros, hemos tratado de estar
más horas ahí adentro para poder estar al día, si [...] gente
poca, no dejamos, algunos”* (Entrevista con porcentajera
boliviana bajo cubierta, Ruta 88, julio de 2017). En este
sentido, cuando recurre a la contratación de otros, que en
general son coterráneos, el porcentajero a la vez que ven-
de su fuerza de trabajo (y la de su familia), participa del
proceso productivo como comprador de mano de obra. Es
en un punto, a la vez que empleado, empleador.

Estos aspectos, juntos, condensados en una forma par-
ticular de organizar el trabajo, funcional a los objetivos de
una horticultura volcada al mercado, constituyen un esce-

nario en el que la incorporación de niños/as y adolescentes al trabajo se presenta como práctica posible. En este sentido, si bien las prácticas de trabajo infantil no se presentan sólo bajo este tipo de figura, sí es prudente señalar que la porcentajería, del modo que adquiere en General Pueyrredón configura precondiciones significativas para su persistencia.

Se reafirma entonces que el trabajo infantil en la horticultura se presenta mayormente en el marco de un trabajo familiar. No obstante, se trata de una estructura en que la familia entera vende su fuerza de trabajo.

Por otra parte, las formas que adquiere aquello considerado trabajo infantil-adolescente varía en la perspectiva de los actores y no se presenta como un todo homogéneo.

Antes de abordar este punto, resulta necesario recordar que la definición de trabajo infantil que surge de la legislación actual y, coincidentemente, de los estudios académicos más importantes en la temática, entiende por tal a todas aquellas actividades económicas y no económicas realizadas por niños, niñas y adolescentes por debajo de la edad de admisión al empleo, que en Argentina es de 16 años, tras la sanción que la Ley Nacional 26.390 en 2008.

Tal definición estructura y enmarca el trabajo infantil como *problema regulado*. Su conceptualización es lo suficientemente amplia como para englobar en ella: actividades económicas o productivas, actividades destinadas al autoconsumo o a la subsistencia y actividades contempladas como trabajo doméstico intensivo. Éste último incluye

prácticas de autocuidado, cuidado de terceros del hogar (mayormente otros/as niños/as, ancianos/as), limpieza, entre otras actividades.

La legislación prohíbe entonces el trabajo de niños/as antes de los 16 años considerando que la realización de ese espectro amplio de tareas perjudica o imposibilita el pleno desarrollo de la infancia. No sólo se trata de asegurar el derecho a la educación (en su doble condición de derecho y obligación hasta la terminalidad secundaria en nuestro país) sino también, al descanso y a la recreación.

Además, regula el trabajo adolescente, comprendiendo a aquellos que tienen 16 y 17 años quienes pueden celebrar contrato de trabajo de manera protegida. La ley crea así la figura de trabajo adolescente protegido.

En este sentido, todas las actividades realizadas por niños, niñas y adolescentes que se enmarquen en lo que la ley define legalmente están prohibidas. No obstante, entre las normas y las prácticas existen brechas significativas, que se encuentran mediadas por el origen social, el género, el espacio de residencia, tránsito y producción, entre otros factores insoslayables al momento de comprender la perspectiva de los actores. Existen entonces diferentes significaciones que adquiere la niñez, en contextos diversos. Como sostiene Pedraza Gómez es necesario comprender el “carácter histórico, capitalista y constructivista de la noción de infancia” (2007, p. 87). Es preciso considerar que, si bien, de acuerdo a la legislación específica en línea al trabajo infantil se consideran niños y niñas a todos aquellos

que tengan menos de 16 años y, adolescentes a quienes tengan 16 y 17, la niñez y adolescencia “tienen diferentes límites etarios según las áreas de residencia, los niveles educativos locales y familiares, las clases sociales, el género entre otras dimensiones importantes demarcatorias” (Aparicio y Crovetto, 2015, p. 93).

En razón de ello, y a partir de las exposiciones de los entrevistados se construyó una gradiente de valoraciones y percepciones en torno al modo de considerar la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades laborales que tiene en sus dos polos extremos a la *ayuda*, por un lado (como antónimo de trabajo) y a la *explotación*, por el otro.

En este sentido, las actividades que realizan se acercan a la *ayuda* cuando: i) se trata de un trabajo familiar, en el sentido de ser realizada en acompañamiento y cercanía del grupo de referencia lo que, a menudo, reedita estrategias de cuidado; ii) se cumple con la escolaridad obligatoria; iii) se combina con momentos de diversión y juego; iv) se abre un espacio para la libertad, es decir, no se trata de una obligación (lo que no implica, por cierto, que no sea necesario o requerido). En el otro extremo, consideran prácticas de explotación aquellas que se realizan con obligatoriedad e interrumpen la trayectoria escolar.

Los relatos de las entrevistadas permiten ver la combinación entre incorporación a actividades laborales de niños y niñas, juego y transmisión de saberes. Las familias, en este sentido, recrean y resignifican espacios de acuer-

do a sus propios universos de sentido. Un espacio donde existen prácticas de trabajo infantil se constituye asimismo como ámbito donde jugar y transmitir conocimientos intergeneracionalmente. Cabe recuperar aquí a Bourdieu cuando afirma que las prácticas implicadas en disposiciones perdurables se “inclina a hacer de la necesidad virtud, es decir a rechazar lo rechazado y a querer lo inevitable” (2007, p. 88).

Asimismo, diferencian claramente entre la importancia de que un niño o niña vaya aprendiendo el oficio y la explotación laboral. La educación y el trabajo son percibidos como valores centrales para *ganarse la vida* en un futuro.

Con referencia al primero de ellos, se observa una complementación entre trabajo y educación. Si antes la ausencia escolar se presentaba como uno de los emergentes por excelencia para registrar trabajo infantil, hoy es necesario contemplar que, por un lado, favorablemente los niños y niñas están concurriendo a la escuela. Por el otro, que se requiere agudizar los modos de identificar situaciones de trabajo infantil en tanto las tensiones entre educación e incorporación al mundo laboral continúan estando pero de manera menos polarizada. Asimismo, la escuela resigna su valor y su función en aquellos lugares netamente rurales, en donde no existen otros espacios de cuidado y de recreación, o en aquellos espacios caracterizados como paisajes rururbanos en los que, si bien existe otro tipo de oferta, los problemas en términos de accesibilidad imprimen serias dificultades para la participación. En función de

ello, resulta una alternativa valorada y ejecutada en la zona la existencia de escuelas de jornada extendida.

En relación al trabajo existe una valoración positiva acerca de la incorporación de los niños/as y adolescentes a las actividades laborales siempre que cumpla con las características referenciadas con anterioridad. No sólo se trata de la trasmisión del oficio en sí mismo, sino también de trasladar el valor del sacrificio requerido para llegar a *ser alguien*, para desenvolverse por sus propios medios. Los siguientes fragmentos lo resumen, en las propias palabras de las entrevistadas.

N1: Ponele, estás trabajando en el campo ¿No? [...] los chicos, ven todo, aprenden, él va viendo y ve que puede, entonces el chico de chiquito aprende a ser el responsable mismo de sus cosas [...] que sabe lo que el padre hace, sabe lo que el padre trabaja todos los días, sabe [...] el sacrificio

S: Sabe que cuando sea grande tiene que trabajar también (Entrevista con arrendatarias de 6 hectáreas, El Colmenar, septiembre de 2016).

N: Lo importante que es de nosotros, de nuestra cultura, o sea, si bien ya no estamos entraditos ponele en la quinta [...] yo sí o sí tengo que intuirle, algo, ponele un trabajo liviano, que vaya aprendiendo, ponele. Porque si yo no estoy en la quinta voy a estar trabajando en otra cosa, ¿No? Entonces en esa área yo tengo que fijarlo [...] que vaya y no por, no porque

necesite [...] no es por necesitar [...] ellos tienen que aprender de dónde viene, tiene que aprender cómo se genera la plata, entonces, entonces el día de mañana ¿Qué va a hacer? va a valorar que yo le deje bien, a valorar [...] es sacrificio (Entrevista con porcentajera boliviana a campo, Batán, julio de 2017).

La importancia de transmitir el valor del trabajo como una característica de los *paisanos* no tiene que ver, desde su punto de vista, con la necesidad o con la posición que se ocupe en la estructura social sino con la importancia de transmitir una enseñanza para toda la vida. Y no resulta extraño pensarlo, si se tiene en cuenta que los ascensos a los que han llegado los horticultores bolivianos tienen que ver con una conjunción de estrategias en las que las restricciones y la intensificación de la fuerza de trabajo propia y familiar han permitido, aun en situaciones de desigualdad, experimentar procesos de movilidad social ascendente.

Volviendo sobre lo anterior, aquellas tareas que son entendidas como ayudas terminan demarcando ciertas edades de inicio al *trabajo* de manera más sistemática, es decir, al trabajo reconocido como tal intermediando aquellos dos polos de ayuda y explotación. Sin embargo, el rango etario es amplio y va desde los 12 a los 16 años. En este sentido, las actividades realizadas con anterioridad a este rango de edad que no vulneren los puntos que conforman la esfera de la ayuda no son consideradas, en general, trabajo por los actores entrevistados.

Los relatos permiten evidenciar que a partir de los 12, 13, 14 años un/a chico/a *ya no lo es tanto*. En este sentido como señalan Aparicio y Crovetto “la adolescencia constituye una etapa muy corta porque rápidamente se adquieren obligaciones de adulto en la medida en que físicamente se pueda participar en actividades económicas” (2015, p. 93). Así, a las actividades más bien livianas o de escasa responsabilidad tipificadas como *ayudas* se comienzan a sumar otras a medida que se avanza en edad.

En síntesis, entonces, las entrevistadas registran prácticas que reconocen como ayudas, como trabajos (a partir del rango que va de los 12 a los 16 años) o como situaciones de explotación.

Recuperando sus dichos y los de los niños entrevistados se registra participación de niños/as y adolescentes en actividades laborales ya sea por trabajo predial directo como por acompañamiento al surco (especialmente de los niños pequeños y bebés) ante la necesidad de los adultos de trabajar sin poder tomar descanso. Adicionalmente, como se esbozó, se ha observado que las prácticas de trabajo infantil se constituyen en sí mismas como estrategias de cuidado recreadas por los adultos. Ello encuentra sentido si se contemplan la inaccesibilidad que caracteriza el espacio de estudio y la escasa oferta de espacios de cuidado gratuitos en la zona. El concurrir con niños al espacio de trabajo ha derivado, en uno de los casos tomados, en problemas de salud severos por el contacto con agroquímicos (no por aplicación sino por contaminación).

Asimismo, como muestra el siguiente relato, se evidencia trabajo infantil doméstico, en razón del cuidado de hermanos. Se trata de una actividad realizada en un espacio en donde como se adelantó, *lo doméstico* se superpone con el espacio productivo.

C: Yo, en mi caso, también cuando yo trabajaba y mi bebé llevaba en la orilla mi bebé llorando ahí. No sabía quién lo va a atender porque yo tenía que trabajar, bebé lloraba [...] y veía que tu hijito está más grande entonces le decía ‘bueno vos vas a cuidar’ [...] ‘yo voy a trabajar, vos vas a cuidar’ y el más grandecito tenía que cuidar él, iban creciendo así [...] es muy..., es sacrificado, más cuando uno, cuando uno tiene hijos, es muy sacrificado, [...] están mojados, no sabes a qué hora le vas a cambiar, a qué hora le vas a dar la leche (Entrevista con porcentajera boliviana bajo cubierta, Ruta 88, julio de 2017).

Los testimonios referenciados muestran los escenarios en que se anclan las actividades de niños y niñas en la actividad productiva. Se presentan necesidades y características cotidianas como trabajar más rápido para terminar antes y poder ir a la casa, intensificar la mano de obra porque de allí se deduce la cantidad de ingresos de la familia, las diferencias de vivir o no vivir en el mismo espacio de trabajo combinado con las segmentaciones por género y edad que dan un marco amplio para pensar la incorporación de mano de obra infantil en la horticultura.

Se evidencia que las formas en que el trabajo se organiza y las características que adquiere, condicionan la participación de niños y niñas en la actividad. Ya sea por acompañamiento en caso de niños/as pequeños/as o por participación explícita se torna difícil sostener que el trabajo de niños y niñas se explica por los valores positivos que atribuyen al trabajo quienes se ocupan en la horticultura. Si bien no se excluye que ello pueda estar presente, es claro que, por demás, no se trata de una condición ni necesaria ni suficiente para la persistencia del trabajo infantil. En este sentido, el planteo de la tesis que se recupera en este capítulo, intentó poner el foco, orientar la mirada hacia aquellos factores que tienen que ver con los modos de organizar el trabajo que funcionan como precondicionantes a la incorporación de niños, niñas y adolescentes al trabajo hortícola.

Reflexiones finales

La pregunta que guió el proceso de investigación, como se dijo, giró en torno a comprender cuáles son los factores intervinientes en la existencia y persistencia de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón.

El enfoque metodológico buscó seguir para tal comprensión la relación entre los modos en que se organiza el trabajo hortícola y las formas en que se incorpora trabajo infantil-adolescente.

Algunas premisas que circulan como *verdades entredichas* afirman, en general, que el trabajo infantil en el

campo es una cuestión cultural, que la gente que vive allí valora positivamente la incorporación temprana al trabajo. Esos supuestos operaron como ideas a desentramar, como puntas de un ovillo que permita construir otros modos de comprender el problema.

Entonces surgió la pregunta: la existencia, innegable por cierto, de valoraciones positivas sobre la incorporación de mano de obra infantil-adolescente a las actividades productivas ¿Es condición necesaria y suficiente para la existencia de trabajo infantil? Y esa pregunta llevó a otra nueva, ¿Cuáles son los marcos posibles en los que se expresan las prácticas de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón?, ¿Cómo se constituyen las relaciones sociales en ese mercado de trabajo?

La indagación por las formas en que se organiza la producción permitió bucear por las particularidades de un tipo especial de mediería hortícola, aquella que hemos denominado *porcentajería*. No porque no existan otros tipos de actores sociales sino porque éste se constituye como el más extendido en la zona de estudio.

Los condicionantes de la porcentajería entonces sobre el trabajo infantil se basan fundamentalmente en el hecho de aprovechar al máximo la disponibilidad de mano de obra al interior de la familia para evitar la contratación de asalariados transitorios. Existe entonces una fuerte imbricación entre trabajo familiar y trabajo predial para terceros, cristalizado particularmente en la porcentajería como forma de organización de la producción que caracteriza al espacio.

El trabajo familiar, y especialmente el de niños, niñas y adolescentes, no se constituye trabajo para la familia simplemente, sino, labor para la familia como vendedora de su fuerza de trabajo. De nuevo, en línea con el planteo metodológico, se trató de comprender los modos de funcionamiento de un mercado de trabajo en un sistema determinado que genera, permite y reproduce prácticas de explotación y autoexplotación.

El abordaje del problema de investigación desde los marcos de posibilidad/ imposibilidad que brindan las formas en que el trabajo es organizado, permitió comprender que las prácticas de los agentes sociales son las probables y posibles dentro de un entramado determinado por lo que, se torna imprescindible conocer la realidad en la que ellas tienen asidero.

En el mercado de trabajo hortícola de General Pueyrredón, las condiciones que adquiere el trabajo de los horticultores que ocupan posiciones más débiles en la estructura social (específicamente aquí porcentajeros) evidencia que la intensificación de la mano de obra familiar (incluida en ella la incorporación de niños/as al trabajo), refuncionaliza prácticas de una lógica campesina al servicio de objetivos claramente capitalistas. En definitiva, los límites de acción y elección de los actores están condicionados por las formas que adquiere la organización del trabajo y por los márgenes de acción que habilita.

Asimismo, resulta central diferenciar la presencia de prácticas de trabajo infantil en el marco de una economía

campesina de una capitalista. Justamente el tratarse de una forma de organizar el trabajo que ocupa a migrantes bolivianos, con origen social campesino (como se analiza en la tesis) facilita la reedición de prácticas propias de esta lógica pero para objetivos capitalistas, de mercado. Esta particularidad debe ser tenida en cuenta al momento de prevenir el trabajo infantil.

Con esto se pretende tener en cuenta que, si como fin último, se aboga por la inexistencia de trabajo infantil en las condiciones específicas que se plantean en este trabajo (no se trata de una postura extrapolable a todas las realidades) las estrategias de intervención debieran contemplar las posiciones ocupadas por los actores en la estructura social hortícola para orientar las exigencias, fiscalizaciones y regulaciones a aquellos actores y espacios con responsabilidad ineludible y no culpabilizar a las familias de niños, niñas y adolescentes trabajadores sin tener en cuenta que se trata de prácticas posibles (y a veces, claro, también elegidas y valoradas) dentro de un universo de posibles, limitado, condicionado.

En definitiva, las posibles estrategias de intervención social para la prevención del trabajo infantil-adolescente deberán tener en cuenta las condiciones de su existencia y persistencia si se pretende un abordaje anclado en la realidad social. Aquellas estrategias basadas en la pretensión de modificación de prácticas de los agentes sociales sin contemplar el tipo de actor social del que se trate y las formas de organización del trabajo en las que están insertos presentan dificultades si se tiene en cuenta las precondi-

ciones que las mismas implican a la problemática. Incluso pueden correr el riesgo de poner el peso de la responsabilización en aquellos a quienes justamente se debe proteger. No debe olvidarse que el trabajo infantil y adolescente tiene lugar aquí en un entramado precario y desigual para los adultos también, en un mercado de trabajo altamente informal en sus formas de contratación.

Desde este punto se consideran los aportes de esta investigación al Trabajo Social. Se ha propuesto entonces desandar justamente el entramado de relaciones sociales en el que tiene lugar la presencia de trabajo infantil-adolescente, con la intención de que ello sea pueda considerarse como insumo, no suficiente pero sí necesario, para el diseño de posibles estrategias de intervención fundadas en la realidad social.

Bibliografía

Aparicio, S. (2007). El trabajo infantil en el agro. En El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública. Buenos Aires: OIT Argentina.. Recuperado de: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_46.pdf

Aparicio, S. (2009). *Niños trabajadores en el agro argentino. Familias campesinas y de asalariados rurales. Mitos y creencias en torno al trabajo infantil rural*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, realizado en Buenos Aires.

- Aparicio, S. (2010). *El trabajo infantil y adolescente. Concepciones y presencia en el norte argentino*. Manuscrito inédito. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Aparicio, S. y Crovetto, MM. (2015). Los jóvenes en el agro argentino: inicios tempranos en el mundo del trabajo. En *Carta Económica Regional*, n° 27 (115), pp. 90-113.
- Ares, S. y Mikkelsen, C. (2015). ¿Dónde va la gente...? Desafíos para la movilidad territorial cotidiana en el Partido de General Pueyrredón en el siglo XXI. En Lucero, P. (comp.). *Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón II: problemáticas socio-territoriales contemporáneas* (pp. 141-168). Mar del Plata: EUDEM.
- Benencia, R. y Quaranta, G. (2003). Reestructuración y contratos de mediería en la región pampeana argentina. En *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n° 74, pp. 65-83.
- Bocero, S. y Prado, P. (2008). Horticultura y territorio. Configuraciones territoriales en el cinturón hortícola marplatense a fines de la década del noventa. En *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, n° 7, pp. 98-119. Recuperado de: <http://redlabol.com.ar/pdf/pag2/hortmarplatense.pdf>
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.

García, M. y González, E. (2014). Mediería en la horticultura. Legislación necesaria -aunque insuficiente- para un acuerdo asociado. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-099/314>

García, M. y González, E. (2014). *Mediería en la horticultura. Legislación necesaria -aunque insuficiente- para un acuerdo asociado*. Ponencia presentada en VIII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/000-099/314>

Gordziejczuk, M. (2015). Paso la tranquera y me olvido de la ciudad. Primeros aportes sobre la actividad turística y recreativa en el espacio rural del Partido de General Pueyrredón. En Lucero, P. (comp.). *Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón II: problemáticas socio-territoriales contemporáneas*. (Pp. 169-194). Mar del Plata: EUDEM.

Lacaze, MV., Atucha, A. y Adlercreutz, E. (2017). Valor agregado de los cultivos tradicionales hortícolas de General Pueyrredón, Argentina, en el período 1993-2010. *Revista Agroalimentaria*, n° 44 (23), pp. 133-151. Recuperado de: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/agroalimentaria/article/view/9199/9154>

Mallimaci Barral, A. (2016). Migración boliviana en Ushuaia. La construcción de un espacio. En Aparicio, S. y

- Benencia, R. (comp.) *De migrantes y asentados. Trabajo estacional en el agro argentino* (pp. 231-256). Buenos Aires: CICCUS.
- Mikkelsen, C., Celemín, J. y Riviere, I. (2015). Aporte a la comprensión de lo rural en el Partido de General Pueyrredón. En Lucero, P. (comp.). *Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón II: problemáticas socio-territoriales contemporáneas* (pp. 305-340). Mar del Plata: EUDEM.
- Pedraza Gómez, Z. (2007). El trabajo infantil en clave colonial: consideraciones histórico-antropológicas. En *Revista Nómadas*, n° 26, pp. 80-90.
- Ringuelet, R., Archenti, A., Salva, MC. y Attademo, S. (1991). Tiempo de medianero. En *Cuestiones Agrarias Regionales*, n° 6, pp. 36-55. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.84/pm.84.pdf>
- Sagua, M. y Sabuda, F. (2015). ¿Territorios jóvenes en una comuna envejecida a nivel poblacional? Las recientes dinámicas de crecimiento demográfico asociadas al hábitat en la ciudad de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón. 1991-2001-2010. En Lucero, P. (comp.) *Atlas de Mar del Plata y el Partido de General Pueyrredón II: problemáticas socio-territoriales contemporáneas* (pp. 23-50). Mar del Plata: EUDEM.
- Wierny, M., Atucha, J., Errazti, E., López, MT., Volpato, G., Governatori, V., Labrunée, ME. y Lacaze, MV. (2012). *Producto bruto geográfico del partido de General*

Pueyrredón. Año base 2004. Metodología y Estimaciones. Mar del Plata: Unidad de Preinversión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación - Municipio de Gral. Pueyrredón.

Otras fuentes

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, Base de datos usuario. Recuperado de: <http://200.51.91.245/argbin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=-MAIN&BASE=CPV2010B&MAIN=WebServerMain.inl>

Problemáticas sociales contemporáneas del catolicismo en Argentina: Aborto, Matrimonio igualitario y educación sexual (2013-2016)

Germán Arriaga

El Aedo conoce también la lengua de los dioses “que están siempre”, revela algunos términos, pero está obligado a traducir para los hombres que lo escuchan y de conformarse a su uso.

j. bollack, Empédocle, I: Introduction à l’Ancienne Physique

En la actualidad, puede observarse un renovado interés en las ciencias sociales por el estudio de las religiones en la vida pública. Desde diversas perspectivas que consideran las convicciones religiosas y las políticas, estudios que centran su mirada en los aspectos jurídicos - normativos del vínculo entre Estado y religión, miradas desde las políticas sobre salud y derechos sexuales reproductivos, sobre sexualidad y educación, religión y relaciones internacionales contemporáneas, etc. Dichas líneas de investigación se

conforman como tales a partir de la convicción, cada vez más acentuada dada la continuidad de las influencias de las agencias religiosas, entre ellas las católicas, sobre la incidencia de éstas en la vida social.

Ahora bien, tal como lo plantean Carbonelli, Mosqueira y Felitti (2011) las religiones en la esfera pública se posicionan como una de las dimensiones políticas centrales en nuestras sociedades, particularmente en el campo de la sexualidad y género en los cuales pugnan por hegemonizar lo sentidos atribuidos a partir de sus intervenciones en las regulaciones normativas, tratándose de un entramado entre lo religioso y lo político con complejas aristas que se produce y reproduce en diferentes ámbitos y niveles. De esta forma, dicho entramado puede expresarse en los discursos parlamentarios, en las intervenciones de organizaciones de la sociedad civil alineadas a las jerarquías católicas, en convocatorias “pro vida” y “pro familia” como así también en las discursividades de múltiples actores sociales y políticos. Asimismo, es un entramado que da cuenta de las múltiples formas en que lo religioso permea la dinámica de constitución de las políticas, promoviendo, redefiniendo, o bien obstaculizando el tratamiento de las problemáticas sociales nodales que hacen a la agenda pública argentina, sobre cuestiones clave como la despenalización del aborto, la educación sexual, el matrimonio de personas del mismo sexo, la identidad sexual, la familia, la pobreza, la seguridad social y protección social, entre otros. Históricamente, Argentina presenta una fuerte matriz católica con múltiples interrelaciones entre Iglesia, sociedad civil

y Estado que, bajo diferentes periodos, oscilan en un arco de configuraciones de laicidades con signos de autonomía respecto a las organizaciones religiosas hasta vínculos más estrechos del campo político respecto de estas últimas y en particular, con las católicas (Esquivel, 2000).

La Iglesia Católica Argentina supo constituirse como uno de los interlocutores legítimos en los debates públicos sobre problemáticas sociales troncales, a partir de estrategias institucionales orientadas al sostenimiento de sus intereses particulares mediados por posicionamientos públicos. Precisamente, dicho interlocutor al que el Estado “escucha” a la hora de llevar adelante el proceso decisorio de una política pública posee una legitimidad obtenida en tanto interlocutor válido debido a la íntima conexión con la posición que construye la institución al interior del campo religioso y en el campo político, producto de un proceso que se remonta hacia los orígenes de la conformación del Estado argentino. Para el caso de aquellas construcciones católicas sobre el aborto y como se abordará de manera más extensa en el siguiente apartado, encontramos una concepción restrictiva y diametralmente opuesta a los derechos sexuales y reproductivos. En líneas generales, coincide con una política sexual restrictiva cuyo correlato en la educación sexual viene dado por un enfrentamiento entre la educación para el ejercicio y promoción de los derechos sexuales vs una educación confesional con fines reproductivos. De esta manera, aquellos recursos argumentativos que son utilizados para la “defensa de la vida” en abierta oposición al aborto no punible, tales como el derecho na-

tural son esgrimidos en los debates parlamentarios sobre el matrimonio igualitario, como parte del sincretismo secular junto a recursos legales, médicos y los tradicionales argumentos teológicos con sostén en las creencias.

Existen escasos estudios que profundicen la relación entre religión y políticas sociales desde esta última perspectiva (Gutierrez, 2004), aunque si pueden encontrarse trabajos que consideran desde las ciencias sociales y a partir de distintas perspectivas analíticas, abordajes que vinculan las convicciones religiosas y políticas, políticas sobre salud y derechos sexuales reproductivos, sobre sexualidad y educación. En este marco y desde el campo de la sociología de las religiones, Bidegain (2005), Tarducci (2001; 2005) y Vaggione (2005) señalan que lo religioso y las creencias son componentes que intervienen en las políticas y en debates públicos en torno a la salud y derechos sexuales y reproductivos en la última década. Particularmente, en las políticas de salud, las jerarquías de la Iglesia Católica son reconocidas como uno de los actores que obstaculizan la ampliación de derechos a la salud (Petchesky, 2008). En este sentido, los estudios que analizan en profundidad la situación del aborto dirigen sus abordajes en la misma dirección, destacando las participaciones de las convicciones religiosas y de las creencias en la obstaculización de políticas sociales (Petracci y Pecheny, 2009; Ramos, Romero y Bergallo, 2009). Sobre las intervenciones y el rol de las organizaciones religiosas en políticas de salud sexual y reproductiva se presentan como antecedentes relevantes los aportes de Juan Esquivel (2016), en educación (Esquivel,

2013) y la asistencia social (Burity, 2006; Neto y Giumbelli, 2013; Itçaina, 2014). Por otra parte, pero en la misma dirección, un conjunto de trabajos explora las rearticulaciones entre religión y política en los debates parlamentarios sobre políticas sexuales (Sgro Ruata y Vaggione, 2012; Vaggione y Jones, 2015). Finalmente, otro grupo de estudios consideran la específica relación de la bioética con la religión y las creencias (Pastor García, 2008) y las trayectorias de agentes católicos formados en bioética (Irrazábal, 2010). El espacio religioso argentino se encuentra atravesado por múltiples especialistas que transitan y rebasan las fronteras de lo religioso para posicionarse como productores de sentidos; religión y política se entrelazan, pensar su especificidad significa no concebirlas de manera mutuamente excluyentes (Cuchetti, 2003). El catolicismo posee profundas raíces en la identidad política argentina: desde la conformación del modelo de catolicismo integral, como un catolicismo presente en toda la vida e “intransigente en sus posturas, que unifica lo social, cultural y religioso, que rechaza el espacio de lo privado y que se autocomprende como instancia política en sentido amplio” (Mallimaci, 2007, p. 123) que comienza a gestarse en la década del veinte. Sin embargo, a partir del retorno democrático se constata en Argentina un quiebre del monopolio institucional de la Iglesia Católica en la medida en que deja de constituir el garante último de la autenticidad de las creencias de la Nación (Carbonelli y Mosqueira, 2010), habilitando una pluralización del campo religioso, incluso posiciones de indiferencia y una posterior articulación con el campo político.

El presente capítulo considera las contribuciones principales realizadas a raíz del Trabajo Integrador Final (TIF) titulado “Las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina: Aborto, Matrimonio igualitario y educación sexual (2013-2016)” en el marco de la Carrera Especialización en Políticas Sociales de nuestra alta casa de estudios. La propuesta de análisis en la investigación consiste en el abordaje, mediado por un enfoque de las representaciones sociales, sobre las problemáticas sociales nodales y contemporáneas de la Iglesia Católica Argentina presentes en los documentos de prensa para el periodo 2013 – 2016. Dichas consideraciones giran principalmente en torno a tres temáticas principales que son objeto de los apartados que estructuran el artículo. Para ello y en primer lugar, se ofrece una categorización desagregada de las representaciones sociales presentes en el catolicismo por cada núcleo problemático nodal: el aborto, el matrimonio igualitario y la educación sexual. En segundo término, se presenta una sección metodológica que señala las técnicas empleadas para la recolección y análisis de los documentos de prensa católica. Finalmente, se desarrollan algunas reflexiones acerca de los posicionamientos del arco católico respecto de los derechos sexuales y reproductivos considerando la doctrina social católica y los resultados obtenidos en el análisis del TIF.

Representaciones sociales para problemáticas nodales contemporáneas católicas

Reconocer al discurso, a partir de sus esquemas de sentido socialmente estructurado permite dilucidar el princi-

pio de coherencia que responde a estas representaciones (Maidana y Domínguez, 2014). La reconstrucción de sentido del sistema de representaciones desde los documentos de prensa de la Iglesia Católica Argentina se encuentra dirigida a rastrear las “huellas” de las problemáticas sociales identificadas. El concepto de representación social fue introducido por Sergei Moscovici (1961), siguiendo la distinción trazada por Durkheim (1898) entre representaciones colectivas y representaciones individuales. Dicho concepto se presenta en ocasión de la publicación de *El psicoanálisis, su imagen y su público*, investigación sobre el público francés y las representaciones del psicoanálisis. Consideradas como una modalidad particular del conocimiento social, como representación de algo o alguien, con las funciones de elaboración de comportamientos y la comunicación entre individuos. A través de ellas, en tanto signos, a los sujetos les toca representar o representarse significados, tornando inteligible la realidad, comprender e interpretar al mundo.

Siguiendo a Jodelet (1984) las representaciones sociales se caracterizan por constituirse como conjuntos estructurados de nociones, imágenes, creencias, metáforas y actitudes con los cuales los actores resuelven las situaciones de la vida cotidiana. Como tal, es producto de la experiencia y constituye una forma de conocimiento socialmente elaborado y compartido con la mira puesta en objetivos prácticos, que forma parte del sentido común ya que contribuye a la construcción de la realidad social para determinados conjuntos sociales (Jodelet, 1989). De ello se sigue

que, considerarlas como “mediaciones simbólicas” ubica a las mismas en las instancias de elaboración de las producciones mentales sociales, el lenguaje y las prácticas sociales (Jodelet, 2000). El estudio de las representaciones sociales se constituye en una vía de acceso para dar cuenta de la construcción social de la realidad, en tanto

[...] constituyen sistemas cognitivos en los que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias, valores y normas que suelen tener una orientación actitudinal positiva o negativa. Se constituyen, a su vez, como sistemas de códigos, valores, lógicas clasificatorias, principios interpretativos y orientadores de las prácticas (Araya Umaña, 2002, p. 11).

Según Jean Claude Abric (2001a) las representaciones sociales pueden ser consideradas a partir de la estructura que conforma las mismas, comprenden un núcleo central y una serie de elementos periféricos. El primero, el núcleo central se encuentra compuesto por la naturaleza del objeto representado, por las relaciones que el grupo mantiene con el objeto, conjuntamente con el sistema de valores y normas sociales. Aquellos elementos que componen la representación social adquieren sus valores y significado por este núcleo central, que posee una *función generadora* que crea, transforma y dota de significación a los demás elementos constitutivos de la representación, y una *función organizadora* como elemento que unifica y estabiliza la representación. En tanto los elementos periféricos se configuran alrededor del núcleo central de las representa-

ciones sociales, se adhieren en base al contexto de representación y en relación directa a la misma se encuentran jerarquizados permitiendo al sistema central de la representación anclarse en la realidad (Abric, 2001b).

Asimismo, la construcción de las representaciones sociales puede ser atendida según sus dimensiones: una más general, que responde al contexto socioeconómico e histórico donde las creencias y valores de una sociedad determinada funciona como trasfondo en las condiciones de emergencia de las representaciones. Y en una segunda dimensión, se encuentran los mecanismos de objetivación que refieren a las formas por las cuales los grupos sociales e individuos se apropian y naturalizan la información de un objeto determinado, anclaje que presenta la resistencia de las representaciones sociales a las innovaciones. En tercer lugar, la dimensión de las prácticas sociales que derivan en los procesos de comunicación social y que originan las construcciones de las representaciones (Ibañez, 1988). Sobre esto último, Hewstone y Moscovici (1968) señalan el papel que desempeñan los *mass media* en la conformación del sentido común y el pensamiento cotidiano del “hombre de la calle” convirtiéndose, “de forma más completa, en un pensamiento a través de imágenes” (op.cit, p. 686). Entonces, si el campo de la representación se construye sobre el núcleo central o núcleo figurativo que organiza su conjunto, las mismas representaciones compartidas hacen posible la comunicación estableciendo elementos comunes para la significación de los mensajes (re)producidos. La representación social es simultáneamente, pensamien-

to constituido y pensamiento constituyente. Como pensamiento constituido, las representaciones se transforman en productos como estructuras preformadas que funcionan a manera de lentes a través de los cuales se dota de significado a la realidad social; al mismo tiempo, conforman un pensamiento constituyente porque contribuyen a elaborar la realidad social y no solo a reflejarla (Ibañez, 1988, p. 175). La elaboración de las representaciones sociales depende de un espacio y tiempo determinado en el cual tienen lugar las mismas. Por ello, es un requerimiento demarcar con precisión el contexto en el cual surgen:

[...] las fuentes de determinación de las representaciones sociales se encuentran en el conjunto de condiciones económicas, sociales, históricas que caracterizan a una sociedad determinada y el sistema de valores que circulan en su seno (Ibañez, 1988, p. 178).

En este sentido, Ibañez señala tres niveles de análisis del discurso: (i) el nuclear (análisis de las propiedades internas del discurso); (ii) el autónomo (análisis de la relación de la estructura del discurso con quien lo produce y quien lo recibe); y (iii) el sýnnomo (análisis de la relación del discurso, su emisor, su receptor y su contexto sociocultural). El esquema de Ibañez es particularmente fértil para el análisis de la “eficacia simbólica”, de la performatividad del discurso (Jociles Rubio, 2005), ya que los diferentes niveles de análisis que propone tienen por objetivo conocer las dimensiones del discurso y sus propiedades, en tanto

Todos los esfuerzos para hallar el principio de la eficacia simbólica de las diferentes formas de argumentación, retórica y estilística en su lógica propiamente lingüística, están siempre condenados al fracaso mientras no establezcan la relación entre las propiedades del discurso, las propiedades de quien las pronuncia y las propiedades de la institución que autoriza a pronunciarlos (Bourdieu, 1985, p. 71).

Resulta necesario realizar una observación acerca del carácter compartido de las representaciones sociales, ya que éstas no necesariamente son idénticas para todos los agentes respecto de un mismo objeto determinado que se representan. Al respecto, Doise, Clémence y Lorenzi-Cioldi señalan que:

La idea de conocimiento compartido se encuentra ahora calificada por lo menos de dos maneras. Primero, del consenso como acuerdo entre individuos que se manifiesta por la similitud entre respuestas, pasamos a los puntos de referencia y tomas de posición compartidos. Estas tomas de posición implican [...] la multiplicidad, la diversidad, la oposición (2005, p. 151).

De manera temprana en sus escritos, Pierre Bourdieu, de manera conjunta con Passeron (1970) rechazaron el concepto de representación social bajo el argumento de la imposibilidad de no captar desde la teoría representaciones dispares incluso en un mismo grupo, ya que solo

[...] a condición de encontrar el principio de la homología de las prácticas en la identidad total o parcial de las gramáticas generadoras de prácticas, pueden evitarse las ingenuidades de las filosofías sociales del consensus que, al reducir la integración de un grupo a la posesión de un repertorio común de representaciones, se incapacitan, por ejemplo, para aprehender la unidad y la función integradora de prácticas o de opiniones fenomenológicamente diferentes, o incluso contradictorias, pero producidas por el mismo habitus generador (Bourdieu y Passeron, 1996, p. 76).

Por esta razón, Bourdieu advierte acerca del proceso de producción de representaciones colectivas que, como sistema clasificatorio no necesariamente debe coincidir con la apreciación de una misma imagen social para todos aquellos que se la representan ya que

Si toda percepción implica una apreciación, la coincidencia de los esquemas de percepción no implica la coincidencia de los esquemas de apreciación; cuando unos agentes que ocupan unas posiciones diferentes, incluso opuestas, en el espacio social (o en el espacio político) utilizan los mismos esquemas clasificatorios, se contraponen casi siempre en el valor que conceden a los signos así producidos (Bourdieu, 2012, p. 641).

Entonces, si bien la sociedad tiene una estructura objetiva, captada como objetividad de “primer orden”, desde fuera cuyas articulaciones pueden ser materialmente ob-

servadas, medidas y cartografiadas independientemente de las representaciones que se hagan aquellos que en ella viven (Bourdieu y Wacquant, 2008, p. 31), es necesario reintroducir el componente subjetivo, integrando las representaciones que los agentes hacen del mundo social. Según Bourdieu, en efecto:

La teoría más resueltamente objetivista debe integrar la representación que los agentes se hacen del mundo social y, más precisamente, su contribución de la visión de ese mundo y, por lo tanto, a la construcción de ese mundo por medio del trabajo de representación (en todos los sentidos del término) que efectúan sin cesar para imponer su propia visión del mundo o la visión de su propia posición en ese mundo, de su identidad social (1990, p.287).

La correspondencia entre las estructuras sociales y las estructuras mentales se hacen “piel” en los esquemas del *habitus*, como sistema de disposiciones sociales incorporadas. Se trata de una doble estructuración de la percepción y apreciación de las realidades sociales, que en la teoría bourdieusiana, posee su reflejo en la doble estructuración de la construcción de su teoría sociológica anclada en sus dos grandes conceptos: el campo y el habitus. Al introducir a manera de conceptos disposicionales, éstos median el abordaje de estructuras sociales y los individuos biológicos en tanto agentes (Martinez, 2007). Es por ello que Gimenez considera la homologación de las representaciones sociales y la teoría del habitus, ya que

El paradigma de las representaciones sociales [...] es una de las vías fructíferas y metodológicamente rentables para el análisis de las formas interiorizadas de la cultura, ya que permite detectar esquemas subjetivos de percepción, valoración y acción que son la definición misma del habitus bourdieusiano y de lo que nosotros hemos llamado cultura interiorizada (2007, p.49).

En el campo en cuestión, a las diferentes posiciones le corresponden tomas de posición homologas donde “cada toma de posición [...] se define [...] con respecto al universo de las tomas de posición y respecto a la *problemática como espacio de los posibles* que están indicados o sugeridos” (Bourdieu, 1995, p. 345). Y es justamente ese espacio de los posibles el que se encuentra mediado por un habitus determinado, que anuncia aquello que potencialmente puede o no ser percibido al interior del sistema de categorías sociales en el campo. Ello da cuenta en primer lugar, de la inscripción social de cada toma de posición específica y en segundo, de las relaciones no mecánicas entre posición social y la toma de posición de los actores sociales. Las representaciones sociales no son entendidas como un espejo refractario de la realidad social sino como

Una organización significativa de la misma que depende, a la vez, de circunstancias contingentes y de factores más generales como el contexto social e ideológico, el lugar de los actores sociales en la sociedad, la

historia del individuo o del grupo y, en fin, los intereses en juego (Giménez, 2007, p. 82).

Siguiendo la línea de lo señalado anteriormente, el objeto del presente apartado es enmarcar las representaciones en la organización significativa que forma parte de la realidad social, ya que los temas de las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina sobre las problemáticas nodales del catolicismo no pueden ser comprendidos sino es en el contexto en el cual son producidas. La visión del mundo de las jerarquías católicas tiene su base sobre la familia, matrimonio, la división biológica entre hombre y mujer, sexualidad y una concepción de la vida, temáticas todas ellas que se corresponden y derivan de los designios de un plano divino. Una voluntad divina previa y preexistente a la conformación del Estado y no susceptible de regulación por el mismo. De esta manera, la comprensión de las problemáticas sociales nodales contemporáneas aquí contempladas según la Iglesia Católica Argentina se articula en torno a tres puntos centrales. Sin ser exhaustivas, éstas pueden ser enumeradas en: 1) fundamentos y criterios religiosos según la doctrina social de la Iglesia; 2) fundamentos legales y normativos en defensa de los criterios religiosos; y 3) fundamentaciones ético-médicas.

El aborto no punible

En el marco de la problemática de los derechos sexuales y reproductivos, la temática del aborto ha sido investigada extensamente desde la academia en las ciencias sociales.

En las últimas décadas, la sexualidad se ha conformado en una parte constitutiva de los discursos públicos, tanto aquellos que provienen de medios de comunicación, como de parlamentos, congresos y en diversas arenas político – institucionales. En dicho sentido, algunos trabajos señalan la posición de los ciudadanos con respecto al aborto y su interrupción voluntaria en situaciones definidas como no punibles (Mallimaci, 2013b) como también y en la misma línea, aquellas opiniones expresadas desde la ciudadanía hacia la Iglesia Católica para flexibilizar la posición de esta última con respecto al aborto (Petracci, 2007).

En el plano internacional, los derechos reproductivos son incorporados en la agenda de las Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas, particularmente en El Cairo (1994) y Beijing (1995). Por ello, no es casual que la encíclica *Evangelium Vitae* de Juan Pablo II salga a la luz y se publique en 1995, señalando aquellas dimensiones de una moral y política sexual defendida por la Santa Sede enmarcado un modelo de familia y sexualidad restrictiva. El eje de dicha encíclica viene dado por un antagonismo entre una “cultura de la vida” vs “una cultura de la muerte” que estructura toda la posición política del activismo conservador católico materializada en la encíclica. Desde dicha perspectiva, los movimientos feministas que pugnan por la libertad sexual se constituyen como parte de esa cultura de la muerte, que amenaza la política sexual de la Iglesia Católica. En concordancia con constructos políticos anteriores a *Evangelium Vitae*, en esta última se reafirma el ligamiento entre sexualidad y reproducción, como así

también el sacramento matrimonial como esqueleto central de sus posiciones en defensa de la moral sexual:

Así se deforma y falsifica el contenido originario de la sexualidad humana, y los dos significados, unitivo y procreativo, innatos a la naturaleza misma del acto conyugal, son separados artificialmente. De este modo, se traiciona la unión y la fecundidad se somete al arbitrio del hombre y de la mujer. La procreación se convierte entonces en el «enemigo» a evitar en la práctica de la sexualidad (Evangelium Vitae, 1995, p. 23).

La defensa de la moral sexual conservadora católica se iguala a una defensa de la vida, por ello temáticas tales como anticoncepción, aborto y la homosexualidad en el Magisterio son “[...] contrarios a la ley natural. Cierran el acto sexual al don de la vida” (Catecismo Iglesia Católica 1997, p. 2357). El aborto es entendido desde la Iglesia Católica como la eliminación deliberada de una vida humana, entendiendo a esta última desde la concepción al nacimiento y cualquier atentado contra el inicio de una vida individual, entendida esta desde la fecundación implicaría una violación contra el derecho a la vida (“del niño por nacer”). De manera conjunta al argumento biológico, se indexa un carácter jurídico a la noción de vida desde la fecundidad en el activismo conservador católico, expresada en el carácter de persona jurídica a la fecundidad misma. La posición contemporánea de la vida humana individual con respecto a la oposición al aborto se encuentra permeada por un lenguaje de derechos: la defensa y “el derecho a la vida”,

confluyen con el discurso genetista de vida con respecto a las intervenciones voluntarias del embarazo desde el punto de vista biológico (Faúndes y Defago, 2013). La encíclica, como documento programático y argumentativo equipara el aborto al asesinato: “La gravedad moral del aborto procurado se manifiesta en toda su verdad si se reconoce que se trata de un homicidio” (Evangelium Vitae, 1995, p. 115).

En Argentina y en línea con Petchesky (2008), atestiguamos de manera correlativa a lo mencionado anteriormente, una fortaleza en la presencia de fuerzas conservadoras religiosas que pugnan por resexualizar los debates públicos, orientándolos hacia metas morales. El año 1994 señala un punto de inflexión en cuanto a la visibilización, tratamiento y discusión pública del tema del aborto en los medios del país (Laudano, 2008; Mogaburo, 2013). Se desarrolló una estrategia mediática de “dos campanas” o de “dos bandos”, a partir de las iniciativas de la jerarquía católica para incluir la cláusula del “derecho a la vida desde la concepción” en la reforma constitucional Nacional de 1994. En este contexto, se equiparó en tanto posiciones antagónicas, en una discusión a sectores religiosos conservadores por un lado y por otro, al progresismo, representado por movimientos, organizaciones y actores feministas en defensa de los derechos sexuales y reproductivos. En líneas generales, se produce una ampliación de voces en los debates públicos sobre el tema: en ese momento se constataba la presencia e incursión de organizaciones de la sociedad civil católicas destinadas a utilizar las vías judiciales para bloquear la implementación de los derechos sexuales

y reproductivos, de manera tal que “sin bien confirma la tendencia a la polifonía de voces también alerta sobre la posible presencia de un pensamiento conservador que se manifiesta a través de organizaciones de la sociedad civil y no sólo de instituciones religiosas” (Laudano y Chaer, 2010, p. 177). A finales de la década de los noventa en Argentina, la cuestión y el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos adquiere una mayor relevancia e impulso en la agenda de gobierno, evidencia de ello son las sanciones en el ámbito legislativo de las leyes de Salud y Procreación Responsable (2002), Educación Sexual Integral (2006), Matrimonio Igualitario (2010) y la ley de Identidad de Género (2011). Aunque el aborto, su derecho, legalización y su despenalización continúa siendo una de las temáticas con mayor resistencia tanto en lo que concierne a los debates parlamentarios traducidos en proyectos de ley, como en la propia sociedad civil. La muerte por abortos inseguros es la primera causa individual de muerte materna en la Argentina, estimándose entre 370.000 y 520.000 abortos por año, además de representar el 17% del total de muertes maternas para el periodo 2014-2016 (REDAAS, 2018). Al tratarse de una práctica clandestina no se dispone de datos precisos, la única información disponible y precisa es el número de hospitalizaciones en establecimientos públicos producidos por complicaciones vinculadas a abortos.

En el marco del auge del feminismo de la “segunda ola” en las décadas de 1960 y 1970, tuvieron lugar en nuestro país diversas expresiones colectivas en defensa del dere-

cho a la sexualidad libre, escindida de la reproducción. Las manifestaciones públicas por parte de la Unión Feminista Argentina (UFA) y del Movimiento de Liberación Feminista (MLF) se orientaban, durante de la década de los setenta en Argentina, hacia la derogación del decreto que prohibía la distribución y uso de anticonceptivos, y el aborto legal y gratuito. Por su parte, el retorno democrático inicia un contexto favorable para una puesta en marcha de demandas con miras al restablecimiento y restitución de derechos, en este sentido la Asociación de Trabajo y Estudios de la Mujer (ATEM) promueve hacia 1983 la creación de la Comisión por el Derecho al Aborto. Presentando el primer proyecto sobre anticoncepción y Aborto en la Cámara de Diputados que exigía entre sus puntos principales, la provisión e información a la población acerca de los métodos anticonceptivos, asesoramiento sobre sus utilidades y contraindicaciones, capacitación para personal idóneo en el sector salud y servicios gratuitos para garantizar la anticoncepción.

Otro antecedente relevante en el período y que visibiliza la problemática, es la campaña por la despenalización del aborto denominada “Yo aborté” a partir de la iniciativa de la Red Informativa de Mujeres de Argentina (RIMA) en diciembre de 2004, en la que mujeres se animaron a relatar sus experiencias de aborto clandestino. Dicha campaña tiene como referencia el manifiesto firmado por 343 mujeres a favor de la despenalización del aborto en Francia fechado en 1973, firmado por Simone de Beauvoir y Catherine Deneuve, junto a la publicación en Argentina en el año

1997 de la Revista Tres Puntos en la cual participaron 20 mujeres de la cultura, el espectáculo, estudiantes y mujeres de diversos ámbitos que presentaron sus experiencias de vida frente a la problemática. De manera más reciente, hacia el 2005, se lanza la “Campaña nacional por el derecho al aborto legal, seguro y gratuito” con el lema “Educación sexual para decidir, anticoncepción para no abortar; aborto legal para no morir”, que continúa siendo un estándar de las organizaciones a favor de la despenalización del aborto. La campaña reafirma, tanto las generaciones de mujeres que alzaron su voz en plena dictadura, como una despenalización social del aborto orientada a finalizar la clandestinidad de su práctica (Tarducci, 2018). Las imágenes de los cuerpos son derivadas de una particular y específica visión del mundo, ya que la corporeidad también es una construcción histórico-social y su dimensión en tanto espacio de lucha e imposición por la definición de su sentido irrumpe en la arena pública con periodicidades recurrentes ya que “los modos de representar cuerpos y subjetividades en torno a esta práctica se han convertido en un vector central de las disputas políticas contemporáneas” (Bellucci, 2014, p. 10).

Es importante señalar que el escenario inaugurado en el 2010 no es el mismo, ni posee las mismas características ya que existe “una considerable diferencia con lo planteado en los ‘90, en cuanto a la ausencia actual de imágenes de fetos autónomos, con voz propia, reclamando derechos y equiparados con personas. Por el momento, esta dimensión no constituiría un terreno de lucha simbólica” (Lau-

dano, 2008, p. 10). Desde el catolicismo prima la imagen pública expuesta como feto “autónomo” lo que contribuye a invisibilizar el cuerpo de la mujer, siendo desligado de la gestación intrauterina en el cuerpo de la misma (Laudano 2012). Además de encontrarse desligado de la gestación, se lo vincula al modelo de familia heteronormativa, defendiéndolo de todo tipo de violencias, incluyendo la “violencia” generada por los abortos.

Educación sexual integral

En el marco de los avances legislativos y programáticos abocados a la promoción de la salud sexual y procreación responsable durante el mandato presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007) éste trajo consigo la introducción formal e institucional de la educación sexual integral en establecimientos educativos tanto públicos como privados, así como también el intenso debate que conllevó su aplicación y efectivización normativa entre amplios actores y sectores políticos, sociales y religiosos. En Argentina, dichos debates se intensificaron a partir de la creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el año 2006, a través de la Ley 26.150 y la elaboración de los lineamientos curriculares básicos en el año 2008. Según Weinerman, Di Virgilio y Chami (2008), estos debates en nuestro país también estuvieron asociados con resignificaciones vinculadas con la sexualidad, la responsabilidad de la educación sexual sobre niños, niñas y adolescentes y en términos más generales, al ejercicio de los derechos y la vivencia de una ciudadanía plena. En perspectiva histórica,

la Iglesia Católica pretendió normativizar la moral sexual y con ella universalizar un modelo de educación sexual y al interior del campo católico, las jerarquías católicas se posicionan como voz autorizada que se proyecta hacia el campo político: “innegablemente la voz oficial de la Iglesia Católica es contemplada por buena parte de las autoridades de los colegios confesionales y, del mismo modo, por los responsables de definir las políticas educativas públicas” (Esquivel, 2011, p. 58). Considerando el proceso de redefinición de la moral sexual en las últimas décadas, en el cual se abren “dos posiciones diferentes acerca de la sexualidad que enfrentan a quienes creen que su fin primordial es la procreación y quienes la conciben como un fenómeno que, además, involucra el campo de la libertad, la felicidad y los derechos individuales” (Wainerman y Chami, 2014, p. 130). Dichas posiciones pueden ser vislumbradas ya que los valores centrales dejan de ser hegemonizados por el catolicismo. En la misma línea, las autoras clasifican a manera de tipificación las diferentes modalidades de educación presentes en los ámbitos educativos, como perspectivas programáticas conjuntamente con sus elementos ideológicos: 1) Educación confesional para una educación con fines reproductivos; 2) Educación científica para la prevención de las consecuencias de la sexualidad; 3) Educación para el ejercicio de una sexualidad responsable; y 4) Educación para el ejercicio del derecho a la sexualidad.

Al respecto de la primera modalidad, en ella la sexualidad posee una única función de reproducción, en el ámbito de la familia monogámica y heterosexual. Las prácticas

sexuales homosexuales no son admitidas, las mismas son consideradas como “una desviación no natural”. Al interior del ideario católico, la educación confesional destinada a comprender las prácticas sexuales destinadas exclusivamente para fines reproductivos excluye los métodos anti-conceptivos bajo el argumento de atentar contra la vida.

Al decir de Hilda Santos (2007), podemos realizar una distinción entre una concepción *restringida* de educación sexual que hace alusión a la información que intencionalmente se le otorga a niños y jóvenes sobre aspectos de su sexualidad, frente a un concepción *amplia* de educación sexual que se orienta a vislumbrar el conjunto de influencias que reciben los sujetos durante sus trayectorias de vida, y que inciden de manera expresa en las identidades sociales, la organización societaria, la incorporación de normas y valores. En definitiva, en todo aquello que hace a una socialización no intencional o “silenciosa”, esto último en el sentido de que no forma parte del curriculum explícito de la escuela, sino en el sistema de creencias del cual es participe el sujeto en su grupo social. Incorpora, además, las representaciones de lo femenino y lo masculino naturalizando determinados patrones de género, reduciendo la sexualidad a su dimensión biológica genital y a una relación desigual, incluso de sometimiento, de acuerdo a pautas artificiales y culturalmente establecidas.

Las encíclicas y documentos de la Iglesia Católica funcionan como antecedentes indispensables para comprender, en tanto marco conceptual, los discursos y posiciones

en la esfera pública sobre esta temática. En primera, podemos señalar la Exhortación Apostólica *Familiaris Consortio* en 1981 de Juan Pablo II, que centra su eje central en el papel de los padres en la educación sexual de los niños, contemplada como educación para el amor en cooperación con la instrucción dada por las instituciones educativas. Posteriormente, hacia 1983, la Sagrada Congregación para la Educación Católica da a conocer el documento “Orientaciones educativas sobre el amor humano” que funcionan como pautas de educación sexual y que presenta a la sexualidad como un elemento básico de la personalidad, restringiendo la genitalidad a la procreación. Además, considera a la educación sexual como complemento de una maduración afectiva del alumno en la escuela, asimismo, en la misma línea a la homosexualidad como “impedimento” de la persona para alcanzar su madurez sexual. Por ello, en dicho documento se hace expresa la tarea de la familia y el educador para buscar los elementos tales como “falta de afecto, inmadurez, impulsos obsesivos, seducción, aislamiento social, la depravación de costumbres y lo licencioso de los espectáculos y las publicaciones” (1983, p. 102) que impulsarían la homosexualidad y a una evolución sexual naturalizada como “normal”. Otra de las referencias indispensables al momento de considerar la expresa mirada del catolicismo sobre sus pautas de educación sexual y sexualidad humana es el “Catecismo de la Iglesia Católica” en el cual ésta última se encuentra vinculada a la “educación para el amor” e indisolublemente ligada al matrimonio:

La sexualidad abraza todos los aspectos de la persona humana, en la unidad de su cuerpo y de su alma. Conciérneme particularmente a la afectividad, a la capacidad de amar y de procrear y, de manera más general, a la aptitud para establecer vínculos de comunión con otro (CIC, 1997, p. 2332).

Corresponde a cada uno, hombre y mujer, reconocer y aceptar su identidad sexual. La diferencia y la complementariedad físicas, morales y espirituales, están orientadas a los bienes del matrimonio y al desarrollo de la vida familiar. La armonía de la pareja humana y de la sociedad depende en parte de la manera en que son vividas entre los sexos la complementariedad, la necesidad y el apoyo mutuos (CIC, 1997, p. 2333).

De ello se desprende que la sexualidad e identidad sexual es comprendida como meta y finalidad del matrimonio como procreación de la familia heteronormativa. Si bien pueden hallarse algunos indicios para sostener “aggiornamientos” en la postura rígida de la moral sexual cristiana, tales como posturas cercanas a la regulación de la natalidad en los matrimonios en Pio XII contraria a la procreación *stricto sensu* señalada por la encíclica *Casti connubii*, se mantuvo firme una postura y prohibición del aborto por las jerarquías católicas durante sus dos décadas de mandato (1939-1958). Al promulgarse la *Humanae Vitae* de Pablo VI por otra parte, el control de la natalidad lícito por excelencia es la abstinencia sobre el ciclo de la fecundidad femenina, retornando a la rigidez en la indisolubilidad del

acto conyugal sobre el acto unitivo y procreativo como sus dos principios centrales que lo rigen.

Matrimonio igualitario

Se constata una incorporación de elementos jurídicos, legales, científicos y filosóficos en las argumentaciones orientadas hacia la oposición del matrimonio igualitario, ello da cuenta de un “secularismo estratégico”, término útil para nuestro análisis acuñado por Vaggione (2009) con la finalidad de expresar una creciente presencia de posiciones seculares en los debates por parte de los grupos religiosos para lograr una mayor incidencia en la arena política y en su agenda vinculada al rechazo de los derechos sexuales y reproductivos. La incorporación de dichas argumentaciones permite soslayar y hasta cierto punto eufemizar las argumentaciones “originales” y/o primigenias centradas en la fe y creencia. Las argumentaciones contrarias al matrimonio igualitario pueden ser desagregadas en tipos que funcionan como recorridos argumentativos a fin de identificar los rasgos característicos del activismo católico. En primer lugar, como mencionamos anteriormente, la oposición al reconocimiento del matrimonio para parejas del mismo sexo se ampara en argumentos legales. En Benedicto XVI se opera un desplazamiento hacia el tema de la diferencia sexual y la homosexualidad (De Roux, 2017) debido a las cuestiones socialmente problematizadas en la agenda pública de países occidentales y su discusión parlamentaria con respecto a la aprobación del matrimonio

entre personas del mismo sexo y la adopción. Las fundamentaciones en la oposición a la igualdad jurídica con las parejas heterosexuales se orientan de manera “secular” hacia el derecho positivo, la psicología, la familia, los derechos del niño, la biología antes que, hacia los ya conocidos argumentos teológicos, tratándose de diversas discursividades que escapan del púlpito destinadas a calar hondo en las subjetividades de la sociedad civil:

Como demuestra la experiencia, la ausencia de la bipolaridad sexual crea obstáculos al desarrollo normal de los niños eventualmente integrados en estas uniones. A estos les falta la experiencia de la maternidad o de la paternidad. La integración de niños en las uniones homosexuales a través de la adopción significa someterlos de hecho a violencias de distintos órdenes, aprovechándose de la débil condición de los pequeños, para introducirlos en ambientes que no favorecen su pleno desarrollo humano. Ciertamente tal práctica sería gravemente inmoral y se pondría en abierta contradicción con el principio, reconocido también por la Convención Internacional de la ONU sobre los Derechos del Niño, según el cual el interés superior que en todo caso hay que proteger es el del infante, la parte más débil e indefensa (Congregación para la doctrina de la fe, 2003).

En línea con la tesis del secularismo estratégico, los fundamentos últimos de Ratzinger, luego Benedicto XVI en el matrimonio igualitario, expresados como “uniones”, conti-

núan siendo teológicos, fundados en la “ley natural” hacia el 2003, año en que dirige la Congregación para la doctrina de la fe todavía como cardenal. Con claras referencias a la defensa del derecho natural y a la familia universal se construye un modelo único de familia heterosexual, acorde al paradigma de la heteronormatividad reproductiva:

No existe ningún fundamento para asimilar o establecer analogías, ni siquiera remotas, entre las uniones homosexuales y el designio de Dios sobre el matrimonio y la familia. El matrimonio es santo, mientras que las relaciones homosexuales contrastan con la ley moral natural. (n° 4) [...] Toda ley propuesta por los hombres tiene razón de ley en cuanto es conforme con la ley moral natural, reconocida por la recta razón, y respeta los derechos inalienables de cada persona. Las legislaciones favorables a las uniones homosexuales son contrarias a la recta razón porque confieren garantías jurídicas análogas a las de la institución matrimonial a la unión entre personas del mismo sexo (Congregación para la doctrina de la fe, n° 6).

En segunda instancia, pero vinculado estrechamente con el primer punto “lo natural” es también una concepción binaria de la naturaleza humana, un punto de vista de la naturaleza humana bioanatómica distinta entre ambos sexos, constitutiva además a partir de diferencias psicológicas, perceptivas e intelectuales ancladas en la misma. En otras palabras, la sexualidad se configura igualmente a partir de dicha configuración binaria entre los sexos. De esta

manera, se especifica un mandato de consumación de las prácticas sexuales únicamente entre personas del mismo sexo y de igual forma se desprende de ello que las prácticas sexuales “naturales” son prácticas sexuales reproductivas y todo aquello que queda por fuera de las mismas, - lo “antinatural”-, como las prácticas sexuales homosexuales son objeto de negación y rechazo moral. Desde este punto de vista, la perspectiva de género de la Iglesia Católica se entiende solo a condición de comprender la lógica hegemónica que naturaliza, distinguiéndola, la diferencia sexual, lo natural y lo originariamente bioanatómico. O al decir de Wittig (2006), una ideología de la diferencia sexual en sociedades heterosexuales institucionalizadas que naturaliza la categoría de “sexo” y la establece como “natural”. Simultáneamente, la transgeneridad se concibe como una inautenticidad reproductora de masculinidades y feminidades antinaturales y ajenas (Cabral, 2011). Lesbianismo, homosexualidad, transgeneridad y expresiones de género que “violén” el marco de heteronormatividad se perciben como formas sexuales jerárquicamente inferiores a la heterosexualidad.

Como señalan Pecheny y De la Dehesa diversos procesos y avances sociales se desarrollan y desembocan en la aprobación del matrimonio igualitario en Argentina, poniendo en cuestionamiento “[...] la matriz heterosexual jerárquica que privilegiaba a los varones en el orden socio-sexual y excluía a una diversidad de sujetos y prácticas que escapaban al binarismo heterosexual” (2010, p. 17). Para comprender el porqué de una legislación pro LGBT en Argentina que ade-

más se constituye como un antecedente y punta de lanza en materia de derechos en la región, al respecto Corrales y Pecheny señalan algunas hipótesis que pueden ser empleadas para responder a este interrogante ya que

[...] sin duda, Argentina presenta muchas condiciones que, las investigaciones han mostrado, van de la mano con legislaciones progays. Tiene altos niveles de urbanización y educación (hipótesis modernizadora) así como una vibrante constelación de organizaciones de la sociedad civil (hipótesis sobre capital social/movimientos sociales), pero esto se da igualmente en muchos otros países de las Américas. Argentina tiene un partido gobernante que se presenta como de izquierda o centroizquierda (hipótesis partidaria), pero esto también es cierto hoy para la mayoría de los países en las Américas, incluyendo a los Estados Unidos. Y tiene un gran centro urbano gayfriendly, pero esto también sucede al menos en Brasil, México, Estados Unidos, Colombia, Uruguay, Perú y Costa Rica (Corrales y Pecheny, 2010).

En esta línea, compartimos con los autores los factores que propiciaron dicha legislación: 1) Baja participación de los fieles católicos en las Iglesias; 2) Evangélicos como minoría religiosa 3) Separación entre Iglesia y partido político oficial; 3) Legalismo transnacional; y 4) la agenda previa desde el retorno de la democracia de las organizaciones LGBT. En torno al primer y segundo de los factores mencionados, atiende a una diferencia estructural que demarca la baja asistencia de los fieles católicos a las Iglesias (alrede-

dor del 22%) y una población que se define como evangélica minoritaria (2%) en comparación con Estados Unidos o Brasil, países en los cuales la participación es mayor. Por ello, por un laicismo relativamente mayor que impacta en la movilización de la feligresía es que el camino a la aprobación de la legislación pudo ser exitoso.

Respecto al segundo factor mencionado, la separación entre Iglesia Católica y el partido de gobierno durante el debate parlamentario se constituye en un punto central. Si bien la separación Estado e Iglesia es un pilar fundamental para promover este tipo de legislaciones, la separación entre partido de gobierno e Iglesia también se constituye como un elemento necesario. El Frente para la Victoria (FPV) partido de gobierno al momento de la legislación en Argentina, aunque con afinidades con sectores católicos, no poseía las mismas características de un partido confesional al estilo de los partidos demócratas cristianos, ni vínculos estrechos con el Opus Dei. En relación al legalismo transnacional, la legislación argentina reconoce con jerarquía constitucional los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, aquellos principios de igualdad y no discriminación actuaron como antecedente y argumento para el reconocimiento de los derechos pro LGBT.

Por último, el punto cuarto hace referencia a la agenda favorable a los derechos sexuales y reproductivos (en adelante DDSSRR) en el país. Sobre este punto es indispensable señalar que algunos actores religiosos también se manifestaron a favor del matrimonio igualitario, aliándose

con los grupos LGBT durante los debates del proyecto de ley. Históricamente en Argentina, la Iglesia Católica pugró por hegemonizar el significado del matrimonio y durante el debate parlamentario de la ley Jorge Mario Bergoglio expresó, mediante una carta dirigida a las monjas Carmelitas, su opinión como primado de la Iglesia Católica respecto del tema:

El pueblo argentino deberá afrontar, en las próximas semanas, una situación cuyo resultado puede herir gravemente a las familias. Se trata del proyecto de ley sobre el matrimonio de personas del mismo sexo. Aquí está en juego la identidad, y la supervivencia de la familia: papá, mamá e hijos. Está en juego la vida de tantos niños que serán discriminados de antemano privándolos de la maduración humana que Dios quiso se diera en un padre y una madre [...] No seamos ingenuos: no se trata de una simple lucha política; es la pretensión destructiva del plan de Dios. No se trata de un mero proyecto legislativo (éste es sólo el instrumento) sino de una «movida» del padre de la mentira que pretende confundir y engañar a los hijos de Dios. [...] Recordémosle lo que Dios mismo dijo a su pueblo en un momento de mucha angustia: «esta guerra no es nuestra sino de Dios». Que ellos nos socorran, defiendan y acompañen en esta guerra de Dios. Gracias por lo que harán en esta lucha por la patria (Boletín Eclesiástico del Arzobispado de Buenos Aires, 2010, p. 229).

En este contexto, el entonces cardenal Bergoglio llamó a una “guerra de Dios” convocando a alinearse con la Iglesia

por la oposición a la Ley, lo cual no hizo más que reforzar posiciones a favor del proyecto por parte del poder político. Durante el periodo del tratamiento de la Ley de Matrimonio igualitario se producen tensiones entre los avances de las reformas normativas aprobadas y las rechazadas. En la Ley de Identidad de Género aprobada durante el primer mandato de Cristina Fernández (2007-2011) la Iglesia Católica argentina no destinó ni movilizó los mismos recursos en comparación con aquellos desplegados contra la Ley de Matrimonio Igualitario, el proyecto de ley del aborto no punible en el 2010 o recientemente contra el mismo proyecto de ley de aborto no punible rechazado por el Senado argentino en el 2018. Como fue señalado oportunamente por Tabbush, Diaz, Trebisacce y Keller (2016), en el avance de la agenda por los derechos sexuales y reproductivos la fisura entre poder Ejecutivo e Iglesia sigue siendo un factor determinante.

Notas metodológicas y de investigación

El trabajo de integración final se realizó en el marco de una investigación con alcance exploratorio, ya que no se registraron al momento de localizar antecedentes del tema, análisis previos sobre representaciones en el marco de una institución religiosa sobre un conjunto de categorías. Si bien existen antecedentes de estudio cuya finalidad es indagar las representaciones sociales, no se encuentran investigaciones de este tipo que se orienten hacia las representaciones de la Iglesia Católica argentina. A partir de la revisión bibliográfica encontramos que no hay antecedentes de estudio vincula-

dos al análisis documental de las representaciones sobre políticas en una institución determinada.

El diseño metodológico propuesto para la investigación se encuadra en una estrategia de investigación dentro del paradigma interpretativo de las tradiciones cualitativas (Vasilachis, 2008, p. 49), ya que implica el análisis de las representaciones sociales, en este caso de las políticas (Araya Umaña, 2002). Se trabajaron las representaciones que circulan en el campo católico en Argentina durante el periodo 2013-2016. Es en dicho sentido, que se emplea la técnica de análisis documental (Valles, 2000, p. 220) tanto para las cartas pastorales como para la prensa católica. En tanto el diseño de la investigación es la estrategia para obtener, con la mayor precisión posible el conocimiento del objeto de estudio (Hernández Sampieri, 2014) el diseño metodológico se presenta como exploratorio no experimental ya que consiste en una “búsqueda empírica y sistemática en la que el científico no posee control directo de las variables independientes, debido a que sus manifestaciones ya han ocurrido o a que son no manipulables” (Kerlinger y Lee, 2002).

En tarea paralela a la construcción del marco teórico, se produjo la elaboración del corpus de documentos primarios a partir de la Agencia Informativa Católica Argentina en su versión online. De lo que se sigue que, se ilustra el *modus operandi* analítico por el cual se identificaron las representaciones sociales que implícitamente se encontraban en los textos. En primer lugar, se indagaron las categorías de los textos según los tres tipos de representa-

ciones presentes en el corpus de documentos primarios, mediante una clasificación y codificación de los elementos que componían los mismos. En una segunda instancia, se analizaron los textos a través de un análisis de documentos temáticos, identificando, reconociendo y reflexionando sobre las subcategorías de cada una de las representaciones. En este mismo paso, luego del análisis temático, se dio lugar a un análisis de discurso sociológico partiendo de las formas que adquieren las representaciones y su lugar al interior del conjunto de representaciones que, como imágenes, componen la visión de las jerarquías católicas sobre las políticas y de manera extensiva, sobre la sociedad argentina. La simultaneidad entre andamiaje teórico y construcción de las categorías es lo que permitió al investigador guiar y nutrir el análisis con miras a reconstruir las representaciones de las políticas sociales expresados en los documentos de prensa de la Iglesia Católica Argentina.

De dicho análisis se desprenden las tres categorías centrales que se constituyen como problemáticas nodales contemporáneas en el presente trabajo y en el TIF precedente, abocado al análisis de las representaciones sociales, conceptualizadas como 1) Las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina sobre el aborto; 2) Las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina sobre educación sexual; y 3) Las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina sobre el matrimonio igualitario. En esta investigación empleamos el software *ATLAS.ti*, herramienta informática que permite la sistematización de los documentos de prensa católica, así como su análisis y

su posterior codificación al interior de una Unidad Hermenéutica (en adelante UH). Los documentos primarios contenidos en la misma corresponden a los años 2013–2016 e incluyen todas las noticias, documentos de prensa y cartas pastorales presentes en la versión digital de la Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) para el periodo dado.

El estudio de las representaciones sociales a través del análisis documental presupone reconocer al discurso en tanto portador de esquemas de sentido socialmente estructurados y su contenido puede constituir un insumo para comprender determinado sistema de representaciones (Petracci y Kornblit, 2004). Los documentos primarios en este sentido pueden ser empleados para rearticular y reconstruir el sentido de esas representaciones sociales y si bien el contenido de los documentos se encuentra dado al investigador social, no sucede así con las representaciones que se pretenden situar. No se trata de una mera recopilación o catalogación de textos para formar un corpus de documentos primarios para el análisis, que por otra parte resulta vasto y rico, sino que aquello que se pretende encontrar no lo está de manera expresa. La construcción de sentido de los documentos es tarea de análisis, primero sujeto bajo un criterio temático (Identificación y selección de categorías), luego del análisis de discurso sociológico (análisis de sus condiciones de producción) lo que forma parte de una serie de decisiones metodológicas con miras a alcanzar la comprensión más precisa del objeto de conocimiento.

La versión digital de la Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) cuenta con un buscador que permitió filtrar

las noticias según distintos criterios de búsqueda. Se realizó un primer filtro con las palabras clave según las categorías presentes en los objetivos de investigación: aborto, educación sexual y matrimonio igualitario. Sobre cada una de las categorías se aplicó el filtro temporal, para situar de manera singular cada una de ellas en el periodo 2013–2016. Tras la selección de los textos con estos criterios de búsqueda, se confeccionan dos matrices de datos. La primera, cuantitativa con información de referencia a los textos según categoría, con fecha de publicación y título de la nota. La información contenida en dicha matriz aportó un total de 105 noticias y permitió realizar una aproximación cuantitativa a las categorías presentes como nudos problemáticos. La segunda matriz se emplea como insumo para el análisis cualitativo, la cual se separa en las tres categorías de análisis los textos completos según fecha de publicación y se editan para ser trabajados en el software de análisis de datos cualitativo *ATLAS.ti*.

De esta manera, se comenzó en una etapa vinculada a la selección, categorización y edición de los textos que funcionan como corpus de documentos primarios en la UH del software cualitativo, para luego sí avanzar en la sistematización y organización de conceptos claves alcanzando un nivel de comprensión teórico-conceptual. Como fue mencionado en el apartado anterior, una vez que se contó con las matrices de datos y el corpus de documentos primarios sobre políticas durante el periodo de años 2013-2016 se procedió a la etapa de análisis. La opción en este momento fue el análisis temático, para sistematizar la información e identificar los conceptos emergentes, en este sentido se-

gún Sautu, “el uso del análisis temático involucra tres etapas: en la primera se realiza la lectura y familiarización con las transcripciones de las entrevistas; en la segunda etapa se desarrollan los temas y se elaboran los núcleos temáticos, y en la tercera se organizan y comparan los resultados y se evalúan las conclusiones”(2004, p. 52). De esta manera, el análisis comenzó con la lectura de los textos, para luego dar paso al desglose de contenido y agrupamiento en temas. Hacia el interior de cada tema identificado se fue generando progresivamente un sistema clasificatorio con las primeras categorías, aunque y por supuesto, las primeras clasificaciones se encontraron estrechamente vinculadas a los textos y por ello se requirieron sucesivas lecturas para comprender significados implícitos. Como puede apreciarse en la Tabla N°1, la codificación formal estuvo sujeta a sucesivas relecturas, filtros y una mayor abstracción para alcanzar finalmente los tres grandes ejes temáticos que componen el análisis del trabajo.

La tabla N°1, presenta el proceso de categorización del corpus de documentos primarios sobre las temáticas sociales nodales de la Iglesia Católica Argentina para el periodo considerado. Se acudió al análisis temático para clasificar el corpus a partir de los temas más representativos de los textos (Maidana y Domínguez, 2014) asimismo, la etapa de organización de los ejes temáticos exigió recuperar los puntos formulados en los objetivos, de tal forma de estructurar un esquema integrador de análisis (Sautu, 2004, p. 54) que rescate las implicaciones teóricas de los núcleos temáticos con los supuestos teóricos enunciados en los

objetivos. La primera categorización responde a una identificación inicial de los temas ligados a los textos, sucesivamente y simultáneamente al análisis de los textos se fueron estableciendo codificaciones específicas, subsumiendo éstas a codificaciones sistematizadoras más abstractas.

Tabla 1:Proceso de categorización del corpus de documentos primarios sobre las temáticas sociales nodales

Primera categorización	Segunda categorización	Ejes temáticos
Derecho a la vida humana	Criterios teológicos	Representaciones sobre el aborto
Muerte del niño por nacer		
Opuesto a la ley natural		
Pecado		
Illegal	Legalidad	
Inconstitucional	Criterios bioéticos	
Violencia a embarazadas		
Objeción de conciencia		
Ideología de género	Ideología	
Libertad religiosa	Criterios teológicos	
Ideología de género		
Educación para el amor		
Educación Integral		
Uniones homosexuales	Legalidad	Representaciones sobre matrimonio igualitario
Contrario al matrimonio	Criterios teológicos	
La Sagrada Familia		
Opuesto al orden natural		
Ideología de género		

La organización de los núcleos de categorías se basó en los objetivos de estudio, con miras a establecer un esquema integrador para el análisis que permitiera interpretar el contenido de las noticias de la AICA. En la medida en

que el proceso se fue desarrollando se obtuvo un nivel de abstracción teórica más amplio sobre los ejes temáticos, en tanto elementos constitutivos de las representaciones sociales sobre las problemáticas nodales contemporáneas.

Análisis y resultados

A continuación, presentamos el análisis y resultados obtenidos en la investigación. Como puede observarse, la división en la estructura y comprensión del presente apartado posee su correlato con el primer apartado destinado a los fundamentos teóricos del estudio de las problemáticas nodales mediado por un abordaje de representaciones sociales.

El aborto no punible

Los temas de las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina sobre el aborto no pueden ser comprendidos sino es en el contexto en el cual son producidos. Las estrategias discursivas “pro vida” que son desplegadas por la Iglesia Católica tienen como fin prescribir la oposición al aborto desde diversas discursividades. La defensa de la vida, la familia y una única política sexual son los ejes más visibles de estas estrategias a partir de la introducción al debate público argentino de los derechos sexuales y reproductivos, al interior de un “secularismo estratégico” (Vaggione, 2005) en el activismo conservador católico. En efecto, además de los tradicionales postulados doctrinarios y teológicos desplegados por las jerarquías católicas, las argumentaciones comienzan a desplazar sus funda-

mentaciones, de manera más notable en las últimas dos décadas, hacia la bioética, el derecho y la ciencia. De esta manera, en la oposición al reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos la Iglesia Católica articula una estrategia que recurre tanto a fundamentaciones religiosas, como científicas o jurídicas con miras a resistir el arribo a la agenda de gobierno de políticas públicas DDSSRR. Dichos discursos se originan, reproducen e innovan desde espacios heterogéneos, en estrecha dependencia con las características del mismo discurso. De esta manera, las argumentaciones en oposición al aborto y los DDSSRR, de carácter jurídico, provienen de la Corporación de Abogados Católicos, aquellas que se amparan en la realidad biológica desde la concepción provienen del Consorcio de Médicos Católicos que, junto a los comités de bioética y las organizaciones de la sociedad civil “pro vida” conforman un escenario en el cual la distinción religión - secular aparece desdibujada, dando paso a nuevas articulaciones entre religión y sexualidad. Por otra parte en relación a ello, el surgimiento de actores religiosos progresistas que respaldan los derechos de las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos (Jones y Carbonelli, 2012), o bien, grupos religiosos en consonancia con la teología feminista (Peñas Defago y Sgró Ruata, 2009) exigen nuevas aproximaciones teóricas que hagan a un lado el supuesto de pensar las posturas progresistas vinculadas necesariamente a ámbitos seculares y posiciones religiosas homologables a posturas conservadoras (Jakobsen y Pellegrini, 2008). El discurso católico institucional sobre el aborto se articula en torno a

un número acotado de características, principios y valores derivados de las representaciones elaboradas a partir de la oposición a los derechos sexuales y reproductivos vigentes en el imaginario católico. De esta manera, los orígenes de dichas características pueden ser recurrentemente jurídicas, bioéticos o una defensa de los derechos humanos en el marco del mencionado secularismo estratégico. O bien, las fundamentaciones de las argumentaciones pueden ser encontradas en su conjunto:

En el plano cultural, social y político es cada vez más frecuente la interpretación de delitos como el aborto o la eutanasia como legítimas expresiones de la libertad individual, que deben reconocerse y ser protegidas como verdaderos y propios derechos. [...]. De este modo, después de descubrir afortunadamente la idea de los “derechos humanos” como derechos inherentes a cada persona y previos a toda Constitución y legislación de los Estados, se incurre hoy en una sorprendente contradicción: en el momento en que se afirma solemnemente el valor de la vida, ‘el derecho mismo a la vida queda prácticamente negado y conculcado, en particular en los momentos más emblemáticos de la existencia, como son el nacimiento y la muerte (*Evangelium Vitae*) (Arzobispo de Tucumán, Monseñor Alfredo Zecca, 2017).

El retorno democrático y la defensa de los DDHH supone el anclaje del discurso religioso al contexto en el cual es producido, por lo demás aunque el portavoz autorizado

provenza del seno de la jerarquía católica, su receptor es un público laico. La defensa de la ley natural, como una defensa de un orden moral establecido en el marco de las reconfiguraciones, desplazamientos y agglomeramientos del espectro católico conlleva la apelación de argumentos de carácter jurídico-legal, éticos, morales y psicológicos al momento de definir los posicionamientos frente a los temas de la agenda pública.

A partir del análisis de discurso sobre documentos católicos de prensa sobre el aborto, los resultados obtenidos permiten observar como la imagen que prima es la de este como una negación del derecho a la vida humana (30%). Seguido a lo anterior y en íntima correlación e importancia, se encuentra el representarse el aborto como la muerte del niño por nacer (20%). En menor grado observamos las representaciones del aborto como ilegal (12%), la concepción del mismo como pecado (10%), en abierta oposición a la ley natural (9%), en el rango de Inconstitucional (8%) y el ejercer violencia contra embarazadas (7%). La “muerte del niño por nacer” se encuentra asociada a la imagen de asesinato y/o homicidio en las jerarquías eclesiásticas. La declarada inconstitucionalidad del “Protocolo para la atención integral de las personas con derecho a la interrupción legal del embarazo” (Ministerio de Salud, 2015) por parte de los sectores conservadores católicos se sostiene en el rechazo del mismo sobre los derechos a la vida humana y del “niño por nacer”. El protocolo, vigente para todo el territorio argentino, orienta los lineamientos con miras a garantizar el cumplimiento del derecho a la interrupción del

embarazo en todas las instituciones sanitarias. Asimismo, la correlación entre la muerte del niño por nacer y el derecho a la vida humana, se fundamenta en que la negación de este último derecho implicaría la muerte del nonato. Como fue señalado anteriormente, dentro del imaginario católico la “vida” que defiende el conservadurismo católico, empezaría al momento de la fecundidad, por lo que todo acto que atente contra ello se constituye en asesinato. En correlación, el rango de ilegal e inconstitucional se constituyen en categorías “pares” señalando la conceptualización de vida humana individual en la oposición al aborto en su doble dimensión biológica y jurídica. Por último, señalamos las representaciones atípicas del aborto en los artículos de prensa en la categoría “otros” tales como la objeción de conciencia y el expreso vínculo directo del aborto como parte de ideología de género. Respecto a la objeción de conciencia en los documentos se insta a los profesionales en medicina de diferentes niveles de atención a que, “con valentía”, se abstengan y opongan a intervenir en sus espacios de trabajo, en línea con el llamamiento realizado por el papa Juan Pablo II 20 años antes: “el respeto absoluto de toda vida humana inocente exige también ejercer la objeción de conciencia ante el aborto procurado y la eutanasia” (Juan Pablo II, *Evangelium Vitae*, p. 89). Sobre este punto y en el plano normativo, los esfuerzos de las jerarquías católicas en los debates parlamentarios se orientan hacia la inclusión de cláusulas que obstaculicen en la práctica el derecho al aborto. En torno a la “ideología de género”, considerada como una perspectiva de género

que promueve un marco de igualdad de derechos sexuales y reproductivos con equidad de géneros entre hombres y mujeres y personas LGBT. En el análisis el discurso opera y orienta hacia una retórica que identifica como amenaza, desde los sectores conservadores religiosos, los avances materializados en el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos en Argentina. Con respecto a este punto, la “teoría de los géneros” forma parte de una cultura de la muerte que debe ser rechazada, mientras que la connotación “ideológica” alude a una “falsa conciencia”, como así también al carácter invasivo en las agendas públicas: “hay verdaderas colonizaciones ideológicas. Y una de estas –lo digo claramente con nombre y apellido– es el ‘gender’” (Francisco, 2016a).

De este modo, el núcleo que sustenta las fundamentaciones modernas de los sectores conservadores católicos que identifican una ideología de género y su inmediato rechazo en el sentido expuesto, viene dado por la particular concepción antropológica del hombre /mujer en la visión cristiana: “no hay que ignorar que «el sexo biológico (sex) y el papel sociocultural del sexo (gender), se pueden distinguir pero no separar” (Francisco, 2016d, p. 56). Desde dicho punto de vista, la identidad de la mujer se encuentra anclada a su dimensión “natural” y biológica, es decir, reproductiva en el seno de un modelo de familia heteronormativo.

Considerando la dimensión temporal y los periodos de producción de los artículos de prensa católica, los resulta-

dos arrojan un periodo relevante a partir del año 2015. La imagen del aborto como “pecado” durante los años 2015-2016 se explica a partir de la prerrogativa del Papa Francisco para que los sacerdotes obtengan facultades para perdonar el aborto a médicos, a la mujer y familiares en el marco del Jubileo de la Misericordia (Francisco, 2015) y luego extendida en el magisterio papal *Misericordia et Misera* (Francisco, 2016c). Esta última, carta apostólica que equipara la misericordia del perdón a la mujer adúltera, pecadora y miserable del Evangelio con la posibilidad del perdón católico del aborto en las sociedades occidentales contemporáneas.

Educación sexual integral

En consonancia con el secularismo estratégico presente en las argumentaciones sobre el aborto, en las fundamentaciones sobre la educación sexual, en expresa oposición a la Ley de Educación Sexual Integral (en adelante ESI) se identifica una defensa del orden sexual cristiano, mediada por cuestiones legales–normativas, una teología católica siempre presente y una concepción de la educación sexual vinculada a la familia. La puja por la definición del sentido, los alcances y los contenidos de la enseñanza desde la dimensión religiosa, en este caso desde el catolicismo en el marco del debate público sobre la implementación de la ESI, reavivó viejos debates acerca de qué tipo de educación se imparte, particularmente en un tema tan sensitivo como la educación sexual. El eje vertebrador que guía todas las posturas de la Iglesia Católica en este contexto

es la denominada “educación para el amor” vs una educación sexual propuesta desde organismos institucionales, basada en criterios racionales-científicos, en el marco de un enfoque de derechos humanos:

Hoy en día debemos prestar especial atención a los contenidos curriculares que nos son impuestos. Existe una notable contradicción. La Constitución de la provincia de Buenos Aires promulgada en 1994 establece que los chicos bonaerenses recibirán una educación integral, con sentido trascendente y según los principios de la moral cristiana. La *posterior ley provincial* de educación ignora ese precepto y lo que resulta funesto, es que los diseños curriculares de algunas materias [...] imponen contenidos contrarios a la cosmovisión cristiana, y están impregnados de pedagogía y sociología constructivista con una intencionalidad ideológica innegable (Aguer 16 de Mayo, 2014).

La posterior ley provincial, hace referencia a la Ley de Educación Sexual Integral y a los contenidos curriculares de lo que al interior del catolicismo se define como “Ideología de género”, en este caso cargada de una connotación y concepción cultural, historia y sociología de la sexualidad e identidad. La crítica católica sobre la ESI se fundamenta en dos pilares centrales: el primero, sobre el rol educativo del Estado frente a las prerrogativas de las familias sobre el acceso y concurrencia a las instituciones (viejos debates con ropajes nuevos) y en segundo, el cuestionamiento moral acerca de la sexualidad que es “llevada” a las escuelas. Las

mismas fundamentaciones y argumentaciones podemos observar en uno de los documentos del Consejo Superior de Educación Católica, sobre los contenidos curriculares de la Educación Sexual Integral podemos observar cuestionamientos similares pero relacionados al material didáctico elaborado por el Ministerio de Educación y Cultura para los distintos ámbitos áulicos:

Más allá de lo que la Ley de Educación Sexual prescribe, y dirigidos a los docentes, estos “cuadernos” presentados por el Ministerio de Educación de la Nación constituyen una bajada de los lineamientos curriculares a las aulas, plena de ideología de género y de conceptos que ofenden el pudor de alumnos y docentes; con un claro adoctrinamiento de los niños en torno a la confusión de los roles sexuales (CONSUDEC, 2013, p. 51).

En dicho sentido, las representaciones sociales sobre educación sexual que prevalecen son: en primer lugar, una consideración de la educación sexual como educación para el amor (38%); en segundo término, encontramos la imagen de representación como educación integral (22%); en tercera instancia como parte de la libertad religiosa (18%) y en el mismo orden como componente de una ideología de género (17%); por último, una minoría de representaciones que fueron catalogadas como Otras (5%), que incluyen las múltiples referencias a la educación en tanto educación cristiana, fundada en valores católicos en el marco de la familia heterosexual.

Asimismo, en los periodos de producción de las representaciones sobre los documentos primarios analizados encontramos un pico de producción durante el año 2014. En los documentos de prensa del periodo analizado, son múltiples las referencias a la exhortación apostólica postsinodal *Amoris Laetitia* fechada el 19 de Marzo 2016 durante el papado de Francisco. En el mismo, se publican como es tradición, las conclusiones y reflexiones teológicas de los sínodos del 2014 y 2015 en la sede del Vaticano. El documento conlleva un cambio de tono que privilegia la misericordia, aunque el acento no se encuentre puesto sobre las modificaciones doctrinarias. Las argumentaciones sobre educación sexual en el contexto argentino considerando dicha exhortación no es casual, ya que se plantean cuestiones de moral sexual concretas y propositivas. Un ejemplo de ello es el fundamento teológico de la ley natural otrora intocable y rígido, que se presenta más flexible incluso al interior de una exhortación apostólica:

[...] la ley natural no debería ser presentada como un conjunto ya constituido de reglas que se imponen a priori al sujeto moral, sino que es más bien una fuente de inspiración objetiva para su proceso, eminentemente personal, de toma de decisión (*Amoris Laetitia*, n° 305).

Pero, como fue señalado, si se presentan algunas cuestiones morales de manera más laxa, la rigidez doctrinaria prevalece, máxime considerando los componentes que atañen a la moral sexual católica:

La educación sexual brinda información, pero sin olvidar que los niños y los jóvenes no han alcanzado una madurez plena. La información debe llegar en el momento apropiado y de una manera adecuada a la etapa que viven. No sirve saturarlos de datos sin el desarrollo de un sentido crítico ante una invasión de propuestas, ante la pornografía descontrolada y la sobrecarga de estímulos que pueden mutilar la sexualidad (Amoris Laetitia, n°281).

Con frecuencia la educación sexual se concentra en la invitación a «cuidarse», procurando un «sexo seguro». Esta expresión transmite una actitud negativa hacia la finalidad procreativa natural de la sexualidad, como si un posible hijo fuera un enemigo del cual hay que protegerse (Amoris Laetitia, n°283).

De esta manera, prevalece la unidad sexualidad/procreación inclusive desestimando la utilización de métodos anticonceptivos que recordemos, en Argentina y al presente, se encuentra garantizado tanto el asesoramiento gratuito sobre métodos y servicios anticonceptivos, como su prescripción y provisión mediante la Ley de Salud Reproductiva y Procreación Responsable en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, junto al Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable creado por la Ley Nacional 25.673 en el ámbito nacional. La perspectiva católica limita la educación sexual a una información desinteresada, despojada de las recomendaciones acerca del uso de métodos anticonceptivos, su eficacia y todo aquello relacionado con el

desarrollo de una vida sexual plena, rechazando además, el derecho a la identidad de género (Ley 26.743) en los ámbitos educativos: “Una cosa es que una persona tenga esta tendencia, esta opción, e incluso que cambie de sexo, y otra cosa es la de hacer la enseñanza en la escuela en esta línea para cambiar la mentalidad. A esto yo llamo *colonizaciones ideológicas*.” (Francisco, 2016) inscribiendo la educación sexual en el marco de lo que se comprende desde la visión católica como parte de una ideología de género.

Matrimonio igualitario

En aquellos resultados expresados en el Trabajo de Integración Final arrojaron en términos cuantitativos que las representaciones sociales sobre el matrimonio igualitario presentes en el periodo estudiado y cómo es de esperarse en relación a los ejes analizados con anterioridad, prima la imagen del matrimonio igualitario como un polo opuesto al matrimonio heterosexual (30%), seguida por su conceptualización, en tanto “unión homosexual” (20%) separándolo así, del concepto de matrimonio heterosexual enfatizando el carácter normativo y filosófico escindido de las uniones consagradas en matrimonio “normal”. La representación del mismo como contrario a un orden natural (22%) apunta y delimita las fronteras de aquello que desde el catolicismo se constituye como objeto de rechazo moral, entre ellos, las prácticas sexuales homosexuales. Vinculado a las calificaciones del matrimonio igualitario como “uniones”, se encuentra la abierta defensa de la Sagrada Familia (13%). Al igual que en los análisis previos, resurge el componente del ma-

trimonio igualitario como parte de una ideología de género (10%) cuestión que es objeto de reflexión en los comentarios finales. Por último, resta señalar aquellas representaciones catalogadas en el análisis como Otras (5%) minoritarias en términos numéricos, pero significativamente importantes. Entre ellas se encuentran, la identificación del matrimonio igualitario como superficial, como una “aberración”, parte de la “ingeniería social” y en tanto “unión artificial”.

Por otra parte, señalamos las producciones durante el año 2016 como significativas, en tanto surge la representación ausente en años anteriores, de la ideología de género. Ello puede explicarse por la cruzada de Francisco contra las “colonizaciones ideológicas” modernas catalogadas como “un gran enemigo del matrimonio, que es la teoría de los géneros” señalando además que “no se destruye con las armas, se destruye con las ideas. Hay una colonización ideológica que destruye. Hay colonizaciones ideológicas que destruyen” (Francisco, 2016a). De esta manera el enfoque de derechos humanos y equidad de géneros que impulsa la agenda de los DDSSR es identificado por parte de las jerarquías católicas con una “ideología de género” presente tanto en los discursos abocados al tratamiento del matrimonio igualitario como y de manera extensiva hacia la educación sexual y el aborto no punible.

A modo de cierre: reflexiones finales

Sin perder de vista la defensa del orden sexual, se observa una adecuación orientada hacia una laicidad normativa

en la política sexual contemporánea, proceso constatado en la presencia polifacética de lo religioso dentro de los discursos sobre el derecho. La matriz católica en Argentina todavía persiste, es una de las razones por las cuales las jerarquías católicas se constituyen como uno de los sectores que lideran las resistencias a los derechos sexuales y reproductivos. Un corte transversal a los tres núcleos temáticos que constituyen nuestro objeto de análisis de las representaciones sociales sobre problemáticas sociales nodales nos permite encontrar una identificación de éstos como parte del componente de ideología de género derivada de aquello que Francisco denominó “colonizaciones ideológicas”. Como anticipación, en cada una de las problemáticas consideradas, señalamos los componentes doctrinales rígidos que permanecen sin dar lugar a modificaciones en su estructura interna, en íntima vinculación a los principios del Concilio Vaticano II. Sin embargo, consideraciones sobre el aborto y el matrimonio igualitario con énfasis en el perdón y la misericordia coexisten en las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina: “[...] es un problema de moral, es un problema humano y se debe resolver como se puede, siempre con la misericordia de Dios” (Francisco, 2016a). Por ello, si la rigidez de la doctrina social no lo permitió, el *cómo se puede* es el recurso del eufemismo o retraducción de aquello que entra en conflicto y no tiene solución en términos doctrinales. A manera de reflexión final y para concluir, recuperamos los aportes de Pierre Bourdieu conjuntamente con Monic de Saint-Martin sobre el catolicismo y obispado francés:

La diversidad en la homogeneidad conviene claramente a una institución que debe tratar de manera tan homogénea como sea posible a una clientela distribuida (de manera diferente según las épocas) entre las clases sociales, las clases de edad y las clases sexuales, o tratar de manera tan diferenciada como sea posible a clientes que, aunque muy diferentes en varios aspectos, tienen en común el hecho de ser católicos (Bourdieu, 2010, p. 133).

El trabajo de homogeneización doctrinal recorre y atraviesa los nudos problemáticos analizados, articulándolos con un secularismo estratégico según se trate del aborto, la educación sexual o el matrimonio igualitario. Al igual que la homogeneización también alcanza el esquema ritual, en ella se subsumen una diversidad de concepciones morales y prácticas que no se encuentran visibles, al menos en las representaciones consideradas como objeto de estudio en este trabajo. Una de las razones, es sin duda, la intención de (re)presentarse como institución rectora y fundadora del orden moral, preexistente al mismo Estado y uniforme en su estructura misma, aunque se trate de una “ilusión bien fundada”, al decir de Bourdieu, de homogeneidad en la diversidad. Las posturas opuestas al aborto, educación sexual integral y al reconocimiento de parejas del mismo sexo son los tópicos sobre los cuales se lanzan abiertamente en la opinión pública y los debates políticos. En definitiva, los lineamientos del Vaticano circunscriben las posturas de las jerarquías católicas argentinas en torno

a las problemáticas nodales para los años considerados, ajustando sus discursos según el marco de referencia doctrinal vigente expresado en los documentos papales. Por ello, en vísperas del sucesor de Benedicto XVI y frente a las expectativas que se vaticinaban, los arzobispos argentinos más ligados al poder temporal con premura demarcaron el terreno doctrinal no sujeto a modificación alguna:

Para los que esperan que el Papa haga grandes cambios les digo que no va a haber ningún cambio a nivel de doctrina. Nunca lo pensó, ni cuando era cardenal. El Papa no se va a apartar del Concilio Vaticano II. No vamos a dar sacerdocio a las mujeres ni aceptamos el matrimonio igualitario (Arzobispo de Tucumán, Monseñor Alfredo Zecca, 2013).

Por las expectativas que suscitó el ascenso del cardenal Bergoglio como cabeza pontificia, por su procedencia como primer papa americano y en tanto jesuita, auguraba un periodo de reformas con carácter popular y apertura encaminadas hacia una “Iglesia para los pobres” con horizontes en la periferia. Y por esas mismas expectativas abiertas, las instituciones católicas argentinas se hallan en una posición de dislocación frente a su negativa del aborto no punible, seguro y gratuito para las mujeres, al igual que sucedió con el matrimonio igualitario y la educación sexual integral (ESI) en las instituciones escolares. La dislocación es simultáneamente puertas adentro, es decir al interior del campo católico argentino en su relación conflictiva con voces plurales a favor de la ampliación

de los DDSSRR, y puertas afuera, con amplios sectores de la sociedad civil y política.

Bibliografía

Abric, J. C. (2001a). A structural approach to social representations. En Deaux, K. y Philogène, G. (Eds.). *Representations of the social. Bridging theoretical traditions* (pp. 42-47). Massachusetts: Blackwell Publishers.

Abric, J. C. (2001b). *Prácticas sociales y representaciones*. México: Ediciones Coyoacán.

Araya Umaña, S. (2002). Las Representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión En. *Cuaderno de Ciencias Sociales*, nº 127. Costa Rica: FLACSO.

Bellucci, M. (2014). *Historia de una desobediencia. Aborto y feminismo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Bidegain, A. (2005). Sexualidad, Estado, Sociedad y Religión: Los controles de la sexualidad y la imposición del matrimonio monogámico en el mundo colonial hispanoamericano. *Revista de Estudos da Religião* nº3.

Bourdieu, P. (1985). ¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos. Madrid: Akal.

Bourdieu, P. (1990). Espacio social y génesis de las clases. En Bourdieu, P. (1990) *Sociología y cultura* (pp. 281-310). México: Grijalbo.

Bourdieu, P. (1991) [1980]. *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.

- Bourdieu, P. (1995). *Las reglas del Arte. Génesis y estructura del campo literario*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2010). *La eficacia simbólica. Religión y Política*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bourdieu, P. (2012). *La distinción: Criterio y bases sociales del gusto*. Buenos Aires: Editorial Taurus.
- Bourdieu, P., & Passeron, J., (1996) [1970]. *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Fontamara.
- Bourdieu, P., y Wacquant, L., (2008) [1992]. *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Burity, J. (2006). *Redes, parcerias e participação religiosa nas políticas sociais no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana.
- Cabral, M. (2011). La paradoja transgénero. En Cáceres, C. F., Mogollón, M. E., Pérez-Luna, G. y Olivos, F. (eds.) *Sexualidad, ciudadanía y derechos humanos en América Latina: un quinquenio de aportes regionales al debate y la reflexión* (pp. 97-104). Lima: IESSDEH – UPCH.
- Carbonelli, M. A. & Mosqueira, M. (2010). Minorías religiosas en Argentina: Posicionamientos frente a lo político y al Estado. En *Nómadas*, n°28 Julio-Diciembre.
- Carbonelli, M., Mosqueira, M., & Felitti, K. (2011). Religión, sexualidad y política en la Argentina: intervenciones católicas y evangélicas entorno al aborto y el matrimonio igualitario. En *Revista del Centro de Investigación*, 9 (36), pp. 25-43.

- Catecismo Iglesia Católica. (1997). *Tercera Parte: La Vida en Cristo. Segunda Sección: los Diez Mandamientos.*
- Congregación para la doctrina de la fe. (2003). *Consideraciones acerca de los proyectos de reconocimiento legal de las uniones entre personas homosexuales.*
- CONSUDEC (2013). Aportes para la implementación del programa de educación sexual integral, Consejo Superior de Educación Católica, Buenos Aires: Santillana.
- Cuchetti, H. (2003). Legitimidad religiosa y crisis social: Estado, Sociedad y expresiones religiosas en la Argentina del siglo XXI. *Anuario Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 129 - 163.
- Doise, W., Clèmence, A. & Lorenzi-Cioldi, F. (2005). *Representaciones sociales y análisis de datos.* México: Instituto Mora.
- Durkheim, E. (1951) [1898]. Representaciones individuales y representaciones sociales. En E. Durkheim, *Sociología y filosofía* (pp. 77-134). Buenos Aires: Kraft.
- Esquivel, J. (2000). "Iglesia Católica, política y sociedad: un estudio de las relaciones entre la elite eclesiástica argentina, el Estado y la sociedad en perspectiva histórica". CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Esquivel, J. (2011). El entrevero políticoreligioso en torno a la educación sexual. *Revista Debate Público*. Reflexión de Trabajo Social 1, pp. 45-61.

- Esquivel, J. (2013). Mediaciones y disputas político-religiosas como condicionantes de la educación sexual en la ciudad de Buenos Aires. *Estudios Sociológicos*, XXXI n°92 ,pp. 369 - 369.
- Esquivel, J. (2016). “Religious and Politics in Argentina. Religious influence on parliamentary decisions on sexual and reproductive rights”. *Latin American Perspectives*, n°43, pp.133 - 133.
- Faúndes, J. & Defago, M. (2013). ¿Defensores de la vida? ¿De cuál “vida”? un análisis genealógico de la noción de “vida” sostenida por la jerarquía católica contra el aborto. *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio de Janeiro), (15), 10-36.
- Francisco (2015). *Carta del Santo Padre Francisco con la que se concede la indulgencia con Ocasión del Jubileo Extraordinario de la Misericordia*.
- Francisco (2016a). “Viaje Apostólico del Santo Padre Francisco a Polonia con ocasión de la XXXI jornada Mundial de la Juventud”. Encuentro con los obispos polacos. Cracovia.
- Francisco (2016b). *Carta Apostólica Misericordia et misera*.
- Francisco (2016c). *Amoris laetitia. Exhortación apostólica sobre el amor en la familia*.
- Giménez, G. (2007) La concepción simbólica de la cultura en Estudios sobre las culturas y las identidades sociales. *ITESO*, pp. 25-53.
- Gogna, M. (2005). *Estado del arte. Investigación sobre sexualidad y derechos en Argentina (1990-2002)*. Buenos Aires: CEDES.

- Guillaume, A & Lerner Sigal, S., (2008). *El aborto en América Latina. Una revisión de la literatura de los años 1990 a 2005*. Paris: CEPED.
- Gutiérrez, M. A. (2004). "Iglesia católica y política en Argentina: el impacto del fundamentalismo en las políticas públicas sobre sexualidad. En *Diálogos Sur sobre religión, derechos y salud sexual y reproductiva: los casos de Argentina, Colombia, Chile y Perú*. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Programa de Estudios de Género y Sociedad PROGENERO. 15 – 46. Chile.
- Hernández Sampieri R.; Fernández Collado, C. & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación, 6ª edición*. México: McGraw-Hill Interamericana.
- Hewstone, M. & Moscovici, S. (1986). De la ciencia al sentido común. En Moscovici, S. (Comp.), *Psicología Social, II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales* (pp. 679-710). España: Paidós.
- Irrazábal, G. (2010). El derecho al aborto en discusión: la intervención de grupos católicos en la comisión de salud de la legislatura de la ciudad de Buenos Aires. *Sociologías*, n°24, pp.308-336.
- Ibáñez Gracia, T. (1988). *Ideologías de la Vida Cotidiana*. Barcelona, España: Sendai.
- Itçaina, X. (2014). "Catholicism, social economy and local welfare in times of crisis: comparing Spanish and Italian territories". EUI Working Papers 02, European University Institute: Florencia.

- Kerlinger, F. & Lee, H. (2002). *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*. México: McGraw Hill.
- Jakobsen, J.R. & Pellegrini, A. (2008) Introduction: Times Like These. En Jakobsen, J.R & Pellegrini A, (eds) *Secularisms*. Durham: Duke University Press.
- Jociles Rubio, M. (2005). El análisis del discurso: de cómo utilizar desde la antropología social la propuesta analítica de Jesús Ibáñez. Avá, *Revista de Antropología*.
- Jodelet, D. (1984). Les représentations sociales: phénomènes, concept et théorie. En S. Moscovici (ed) *La psychologie sociale* (pp. 357-378). Paris: PUF.
- Jodelet, D. (1989). Représentations sociales: un domaine en expansion. En D. Jodelet, (ed) *Les représentations sociales* (pp. 47-78). Paris: PUF.
- Jodelet, D. (2000). Representaciones sociales: contribución a un saber sociocultural sin fronteras. En D. Jodelet y A. Guerrero (coords.) *Develando la cultura. Estudios en representaciones sociales*. (pp. 7-30). México: Facultad de Psicología/UNAM.
- Jones, D., & Carbonelli, M. (2012). Evangélicos y derechos sexuales y reproductivos: actores y lógicas políticas en la Argentina contemporánea. *Revista Ciências Sociais Unisinos*, v. 48, n. 3, pp. 225-234.
- Juan Pablo II (1981). *Familiaris consortio*. Exhortación apostólica sobre la misión de la familia cristiana en el mundo actual.

- Juan Pablo II (1995). Carta Encíclica *Evangelium Vitae*. Valor e inviolabilidad de la vida humana.
- Laudano, C. (2008). El aborto en los medios: fragmentos de una historia en construcción. En: *El aborto en la prensa gráfica argentina*. Monitoreo de 10 casos.
- Laudano, C. (2012). Reflexiones en torno a las imágenes fetales en la esfera pública y la noción de 'vida' en los discursos contrarios de la legalización del aborto, *Temas de Mujeres*, Revista del CEHIM, N.º 8, Argentina.
- Laudano, C. y Chaher, S. (2010). Cobertura mediática de derechos sexuales y reproductivos: un discurso en transformación. En Santoro, S. Y Chaher, S. (comps.), *Las palabras tienen sexo II: herramientas para un periodismo de género*. Buenos Aires, Argentina: Artemisa Comunicación Ediciones.
- Lorenzi-Cioldi, F. & Clémence, A. (2010). Social representations. In: J. M. Levine and M. A. Hogg (Eds.), *Encyclopedia of Group Processes and Intergroup Relations*. Vol. 2, pp. 823-826. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Maidana, V. & Dominguez, V. (2014). *El análisis de documentos para el estudio de las representaciones sociales*. Buenos Aires: Mnemosyne.
- Martínez, A. T. (2007). *Pierre Bourdieu. Razones y lecciones de una práctica sociológica*. Buenos Aires: Manantial.
- Mallimaci, F. (2007) (Comp.) *Religión y Política*. Buenos Aires: Biblos.

- Mallimaci, F. (2013). El catolicismo argentino de Bergoglio y el papado de Francisco: Una primera aproximación desde la Argentina. *Sociedad y religión*, 23(40), 211-244.
- Mallimaci, F. (2013b). (Dir). *Atlas de las creencias religiosas en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Neto, N. D., & Giumbelli, E. A. (2013). *Quem aprova, levante a mão: Um estudo antropológico das relações entre religião e políticas públicas desde o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre (RS)*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Mogaburo, Y. (2013). Representaciones sobre el Aborto en la prensa argentina: Análisis Crítico del Discurso de los medios masivos de comunicación. En *Comunicación y Ciudadanía*, n° 6. Colombia. 50-60.
- Moscovici, S. (1961). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires, Argentina: Huemul.
- MSAL (2015). "Protocolo para la Atención Integral de las Personas con Derecho a la Interrupción Legal del Embarazo. Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable". Ministerio de Salud de la Nación.
- Pablo VI. (1968). *Carta Encíclica Humanae Vitae*.
- Pastor García, L. (2008). Ciencias religiosas y quehacer bioético. *Cuadernos de Bioética* XIX, n°3.485-494.
- Pecheny, M., & de la Dehesa, R. (2010). Sexualidades y políticas en América Latina: el matrimonio igualitario en contexto. En Pecheny, M. y de la Dehesa, R. (coord.)

Matrimonio Igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas. Buenos Aires: EDUDEBA.

Peñas Defago, M.A., & Sgró Ruata M.C. (comps.). (2009). *Género y religión: pluralismos y disidencias religiosas.* Córdoba: CDD – Ferreyra Editor.

Petracci, M. (2007). Opinión pública sobre interrupción voluntaria del embarazo y despenalización del aborto en la Argentina y América Latina. *Despenalización Hoja Informativa nº 1*, abril.

Petracci, M. & Kornblit, A. (2004). Representaciones sociales: una teoría metodológicamente pluralista. En Kornblit, A. (comp.). *Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis* (pp. 91-112). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Petracci, M., & Pecheny, M. (2009). Panorama de derechos sexuales y reproductivos, Argentina 2009. *Argumentos. Revista de crítica social*, 11, 38-62.

Petchesky, R. (2008). Políticas de derechos sexuales a través de países y culturas: marcos conceptuales y campos minados. En Parker, R., Petchesky R. y Sember, R. (eds.) *Políticas sobre sexualidad. Reportes desde las líneas del frente.* México: Sexuality Policy Watch.

Poulat, E. (1977). *Eglise contre bourgeoisie. Introduction au devenir du catholicisme actuel.* Paris: Casterman.

Ramos, S., Romero, M., & Bergallo, P. (2009). El acceso al aborto permitido por la ley: un tema pendiente de la política

de derechos humanos en Argentina. En CELS. *Derechos Humanos en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI-CELS.

Rateau, P. & Lo Monaco, G. (2013). La Teoría de las Representaciones Sociales: Orientaciones conceptuales, campos de aplicaciones y métodos. *Revista CES Psicología*, 6(1), 22-42.

Roux, R. de. (2017). Matrimonio, sexualidad y bioética en el magisterio pontificio: de Pío XI a Francisco. Breves consideraciones históricas sobre una enseñanza insistente y prolífica. *Pro-Posições*, 28(3), pp. 271-300.

Sagrada Congregación para la Educación Católica. (1983) *Orientaciones educativas sobre el amor humano*. Pautas de educación sexual.

Santos, H. (2007). Algunas consideraciones pedagógicas sobre la educación sexual. En Clement A. (Dir.), *Educación Sexual en la escuela. Perspectivas y reflexiones* (5-22). Buenos Aires: Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Sautu, R. (2004). Estilos y Prácticas en la investigación biográfica. En Sautu, R. (comp.) *El método biográfico*. Buenos Aires: Editorial Lumiere.

Sgro Ruata, C., & Vaggione J. M. (2012). Las marcas de lo religioso en la política sexual: debate legislativo y matrimonio entre personas del mismo sexo en Argentina. *Sociedade y Cultura: Goiás*, nº15, pp. 331- 345.

Tabbush, C, Díaz, M.C, Trebisacce, C., & Keller, V. (2016). Matrimonio igualitario, identidad de género y dispu-

- tas por el derecho al aborto en Argentina. La política sexual durante el kirchnerismo (2003-2015). En *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio de Janeiro), (22), pp. 22-55.
- Tarducci, M. (2001). Estudios feministas de religión: una mirada muy parcial. *Cadernos Pagu*, n°6, pp.97-114.
- Tarducci, M. (2005). La Iglesia Católica y los Encuentros Nacionales de Mujeres. *Revista Estudios Feministas*, año/vol 13 n° 2, pp. 397-402.
- Tarducci, M. (2018). Escenas claves de la lucha por el derecho al aborto en Argentina. *Salud Colectiva*. 14(3), pp. 433-446.
- Vaggione, J. (2005). Reactive Politicization and Religious Dissidence: The Political Mutations of the Religious. *Social Theory and Practice*, Vol. 31, n °2, pp. 165-188.
- Vaggione, J. (2009). Sexualidad, religión y política en América Latina. En *Diálogos Regionales*. Rio de Janeiro, Brasil.
- Vaggione, J. M., & Jones, D. (2015). La política sexual y las creencias religiosas: el debate por el matrimonio para las parejas del mismo sexo (Argentina, 2010). *Revista de Estudios Sociales*, n° 51, pp.105-117.
- Vasilachis, I. (2008) La investigación cualitativa. En Vasilachis I. (coord.) *Estrategias de Investigación cualitativa* (pp. 23-60). Barcelona: Gedisa.
- Weinerman, CDi Virgilio, M., & Chami, N. (2008). *La Educación Sexual y la Escuela*. Buenos Aires. Manantial.

- Wainerman, C. Y Chami, N. (2014). Sexualidad y escuela. Perspectivas programáticas posibles. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (45).
- Wittig, M. (2006) [1992]. La categoría de sexo. En Wittig, M. (coord.) *El pensamiento heterosexual y otros ensayos* (pp. 21-31). Madrid, Egales,

Fuentes

- Aguer, H. (2014). Homilía de monseñor Héctor Aguer, presidente de la Comisión episcopal argentina de educación en la misa inaugural del Congreso de educación de la Diócesis de San Isidro (Parroquia Jesús en el huerto de los Olivos, Olivos, Viernes 16 de mayo de 2014).
- Catecismo Iglesia Católica. (1997). *Tercera Parte: La Vida en Cristo. Segunda Sección: los Diez Mandamientos*.
- Red de Acceso al Aborto Seguro (REDAAS). (2018) Nota informativa. Las cifras del aborto en Argentina. Buenos Aires. Disponible en <http://www.redaas.org.ar>
- Zecca, A. (2013). “Zecca pide más compromiso y menos sí padre”. Entrevista diario *La Gaceta de Tucumán*. 2 de Agosto de 2013.
- Zecca, A. (2017). “En el día del niño por nacer caminamos con María Virgen custodia de la Vida y la Familia”. Carta de monseñor Alfredo Horacio Zecca, arzobispo de Tucumán, con motivo de la Jornada del Niño por nacer.

Trabajo agrario (des)protegido. El periurbano platense en el marco de la política agraria nacional

Marcos Schiavi

Mas no desespere, le quiero aclarar
que -aunque el daño es grave - bien pudiera ser
que podamos salvar todo el trigo joven
si actuamos con fe y celeridad.

Víctor Heredia. Informe de la situación.

Resumen

El presente trabajo presenta algunos avances desarrollados en el marco de la elaboración del Trabajo de Integración Final correspondiente a la Carrera de Especialización en Políticas Sociales (FTS-UNLP).

En un primer momento, se analizan las políticas públicas orientadas al sector agrario que ha tenido nuestro país desde 1880 a la actualidad, pasando a un segundo momento en el cual se dan algunas referencias de lo que se entiende por periurbano para historizar y caracterizar, a

continuación, el periurbano platense como lugar social singular. En un tercer momento, se ilustra y analizan los desafíos en términos de protección y desprotección que implica trabajar en el periurbano platense en la actualidad, tanto como las salidas posibles que aparecen a esos desafíos.

En cuanto a los aspectos metodológicos del presente capítulo, he trabajado realizando observación de datos, documentos y análisis de entrevistas. Éstas últimas, hechas como integrante del proyecto de investigación “Condiciones laborales actuales del trabajo agrario en La Plata y Gran La Plata. Representaciones y prácticas de los trabajadores” (IETSyS/ FTS-UNLP).

Introducción

En el presente artículo analizo los sistemas de protección y desprotección que se han construido en torno al trabajo agrario en nuestro país -en un primer momento- para hacer foco en lo que sucede en el periurbano platense, en segundo lugar.

Para tal tarea me guían los avances y resultados que corresponden a la elaboración del Trabajo de Integración Final perteneciente a la Especialización en Políticas Sociales (FTS/UNLP) que me encuentro realizando.

Me resulta de interés analizar el mundo del trabajo por varios motivos. Uno de ellos es que entiendo al trabajo desde las múltiples dimensiones en que lo analizan autores como Neffa, comprendiéndolo como una actividad humana libre que se realiza bajo tensión y que conlleva es-

fuerzo y sufrimiento, por un lado, a la vez que es fuente de iniciativas de organización, de establecimiento de relaciones de reconocimiento e identitarias entre pares, creación de lazos de filiación y solidaridad, por otro (Neffa, 2015). Este interjuego entre múltiples dimensiones que posee el trabajo lo encontraremos al analizar la actividad agraria en la zona de estudio escogida.

También me interesa el mundo del trabajo ya que el mismo está emparentado a la posibilidad de acceder o no a determinadas protecciones sociales, que no tiene que ver con prever todo lo que pueda sucederle a un sujeto en el transcurso de su vida ni de sortear o evitar los riesgos posibles, sino con estar rodeado de sistemas que dan seguridad, que son construcciones que suelen presentar cierta complejidad y fragilidad.

Si bien está claro que la estabilidad y protección que ofrecían ciertos mecanismos de la sociedad salarial hoy día están en crisis en el mundo entero, muchos de ellos no han perdido valoración simbólica, ya que encontrarse privado de ellos carga a las personas con grandes cuotas de incertidumbre y sufrimiento, con sensaciones de desamparo y soledad (Castel, 2004).

En la construcción de estos sistemas de protección el rol del Estado es clave, ya que en general es quien los impulsa, legitima y financia (Ibid, p. 51) y, si bien no es el único actor que realiza intervenciones sociales, esto no quita la importancia que reviste el accionar estatal, en tanto cuenta con normativas que refuerzan el cumplimiento y le

dan una supuesta obligatoriedad a las intervenciones desplegadas. Por otro lado, las acciones del Estado suelen cobrar una gran repercusión social, sin contar con la potestad de la coacción física que detenta (Oslak y O'Donnell en: Hintze, 2009, p. 4).

Continuando con lo anterior, las decisiones estatales se traducen en líneas de acción, políticas y programas cuyas intenciones no siempre se pueden aprehender a simple vista. Aun así, las mismas se pueden interpretar como "tomas de posición" que no son unívocas, permanentes ni homogéneas pero que nos muestran, más o menos, la direccionalidad que se les da desde la esfera pública al abordaje o no de determinadas cuestiones (Oszlak & O'Donnell, 1995).

Es por ello que en el presente trabajo se le dará una gran importancia al análisis de las intervenciones estatales en materia agraria que hemos tenido en la Argentina, considerando que distintas modalidades o configuraciones de Estado generan distintos enfoques en sus políticas y ello favorece la aparición de protecciones y desprotecciones características de cada momento.

En cuanto a los aspectos formales que estructuran el capítulo, puedo decir que el mismo sigue un esquema que va de lo general/estructural a lo particular. Siendo así, en un primer momento, se analizan las políticas públicas orientadas al sector agrario que ha tenido nuestro país desde 1880 a la actualidad, pasando a un segundo momento en el cual se dan algunas referencias de lo que

se entiende por periurbano para historizar y caracterizar, a continuación, el periurbano platense como lugar social singular. Finalmente, en un tercer momento se ilustran y analizan los desafíos en términos de protección y desprotección que implica trabajar en el periurbano platense en la actualidad, tanto como las salidas posibles que aparecen a esos desafíos.

En cuanto a los aspectos metodológicos del presente trabajo, se ha trabajado con observación de datos, documentos y análisis de entrevistas. Éstas últimas fueron hechas como integrante del proyecto de investigación “Condiciones laborales actuales del trabajo agrario en La Plata y Gran La Plata. Representaciones y prácticas de los trabajadores” (IETSyS/FTS-UNLP) el cual inicia en el 2017, con la dirección de Mariana Gabrinetti. Dicho trabajo me ha permitido conocer la perspectiva y vivencias de los propios trabajadores y referentes de los fenómenos que pongo en análisis en el presente artículo, de allí su valor y mi agradecimiento al equipo.

El Estado y las políticas en relación con el trabajo agrario en la Argentina

Con frecuencia se pueden observar referencias a que Argentina es un país agrario. Desde distintos enfoques se sostiene la importancia que ha tenido y tiene la actividad del agro para el desarrollo del país. Sin desmerecer estos planteos me atrevo a introducir la cuestión de que la importancia que se le ha dado a la actividad ha tenido inde-

fectiblemente un gran foco en lo productivo, más no tanto en las relaciones de trabajo que las sostienen.

En pos de profundizar lo dicho anteriormente, en el presente apartado analizaré las políticas que ha desplegado el Estado argentino en relación con la cuestión agraria a lo largo de su historia, tratando de repasar los distintos momentos en cuanto a la valoración y abordaje que se le ha dado desde las esferas oficiales y sus políticas públicas.

*La cuestión agraria bajo coordenadas
de civilización o barbarie*

Podemos comenzar el recorrido posicionándonos a mediados del Siglo XIX, donde en nuestro país comenzarán a disputarse proyectos político-sociales a la vez que en Europa asciende el imperio británico como nueva potencia económica y social, en reemplazo de la hegemonía sostenida por el virreinato español hasta entonces. En nuestras tierras, la puja se daba entre minorías porteñas comerciales y mercantiles, por un lado, y representantes de las provincias del interior, que encarnaban proyectos más federales, por el otro, con la imposición del primer sector por sobre el segundo y el inicio a un desarrollo de un proyecto eurocéntrico, agroexportador y dependiente.

Una vez dado esto, la burguesía comercial porteña se dio a la tarea de conformar el Estado-Nación bajo nociones de orden y progreso, sosteniendo que el camino de desarrollo que proponían estaba avalado por la razón y que cualquier oposición a ella era parte de la barbarie que

se debía combatir. El binomio “Civilización o Barbarie” es representativo de las oposiciones que se formularon en ese contexto, donde se colocó del lado de la barbarie a lo instintivo y natural, en tanto que del lado de la razón a lo humano, urbano, a la ciudad, por lo cual todo lo ajeno a lo racional era considerado ajeno al hombre (Feinmann 2011).

La elite dominante se embarcó en el impulso de un modelo agroexportador dependiente y complementario al desarrollo de Inglaterra, donde desde nuestras tierras salían las materias primas para ser manufacturadas en el viejo continente y, desde allí retornaban como importaciones. Para ver el nivel de dependencia generado desde nuestros inicios se puede agregar que las maquinarias para extraer la producción, los silos o lugares de acopio, los medios de transporte y fletes en los que era trasladada la misma y las empresas que intervenían eran centralmente extranjeras también.

Este proceso de imposición de un nuevo modelo productivo no se dio sin luchas ni tensiones ya que la oligarquía porteña debió combatir no solo a los pueblos originarios para apropiarse de sus tierras y expandir las fronteras del agro productivo sino también con los criollos y gauchos que se vieron obligados a aceptar un régimen social que les era ajeno o no compartían muchas veces con tal de no ser objeto de leyes de vagos y malentretenidos, ser enviados a los ejércitos de frontera o considerado desertores. La obra “Martín Fierro” de José Hernández grafica en varios pasajes las tensiones aquí mencionadas.

En relación a lo anterior, un punto significativo es que la Generación del `80 le dio mucha importancia a la cuestión productiva del trabajo agrario, persiguiendo el proyecto de constituir al país como “granero del mundo”, pero esto no tenía un correlato con el cuidado o preocupación por la situación de los colectivos trabajadores ya que se consideraba una “cuestión entre privados” (Gabrinetti y otros, 2017a). Más allá de que hubo algunas preocupaciones manifiestas sobre las condiciones de vida y trabajo en la que se encontraban grandes colectivos a lo largo y ancho del país, como el caso del informe presentado por Biale Masse en 1904, sus denuncias no llegaron a plasmarse en transformaciones sustantivas hasta tiempo después, cuando cambiaran las matrices del Estado y lo sectores gobernantes. En tal informe no sólo se denunciaron las malas condiciones en las que se encontraban los trabajadores en general, la situación de explotación de mujeres y niños en particular, sino que se plantearon serias denuncias a la codicia e irracionalidad de muchos de los empleadores explotadores, se propusieron medidas alternativas para administrar el trabajo y mejorar las condiciones de vida y productividad, se elaboraron proyectos para limitar las horas de trabajo, entre otras cuestiones de las más de 1500 páginas que componen el informe (Biale Masse, 2010).

Después de la Crisis del 30

La crisis mundial que significó el derrumbe de la bolsa de Wall Street en 1929 y el período abierto de gran depresión, puso en alerta a los Estados en general de los peligros de no intervenir en la direccionalidad de sus destinos

económico-políticos. Argentina no fue la excepción e inició un proceso de mayor incidencia de lo público estatal en sus políticas y directrices, lo cual terminará de visualizarse cuando, al estallar la segunda guerra mundial, se alteran los circuitos de circulación de productos y manufacturas tanto como la posibilidad de exportación de granos que nuestro país venía sosteniendo por la retracción de compra por parte de los países insertos en el conflicto bélico.

Un marco como el descripto anteriormente será el telón de fondo en el que en nuestro país comenzará a consolidarse otro modelo de intervención en políticas agrarias, el cual se verá con claridad a partir del ascenso del peronismo al poder, pero que ya años antes mostraba algunas características notorias. De hecho, con la asunción de Perón al frente del Departamento de Trabajo en el año 1943 se comienza a visualizar un reposicionamiento del Estado en torno a las políticas orientadas al sector agrario, pasando de ser solo el garante de las condiciones de exportación para los grandes terratenientes a incidir decididamente en la relación capital-trabajo, tomando una fuerte posición por los sectores trabajadores, los cuales fueron un sujeto prioritario en toda su gestión, al dar impulso a un intento de desarrollo nacional con inclusión social.

En el sentido de poder aprehender la direccionalidad de las políticas del peronismo se puede considerar la creación de La Junta Nacional de Granos, entidad que se encargaba de comprar y vender las cosechas a los productores a precios más convenientes que los que se proponían en las

grandes bolsas o mercados del mundo. Por otro lado, en 1943 se sanciona el decreto ley 14.001, a través del cual se establecían la baja de los arrendamientos agropecuarios, el congelamiento de los precios y la suspensión de los desalojos por vencimientos de contratos, protegiendo a los sectores más vulnerables y menos capitalizados. En el mismo sentido, hacia fines del año 1944 se motoriza un plan de expropiación de latifundios a través del Consejo Agrario Nacional, parcelando y entregando lotes a productores agrarios. Por otro lado, se sanciona el Estatuto del Peón Rural, lo cual significó una mejora en condiciones de vida y trabajo para muchas familias del agro además de un avance en la intervención del Estado en las regulaciones laborales. Es rescatable el rol reparatorio que el mismo Perón le daba al Estatuto, al señalar en una conferencia que “... la Constitución del 53 abolió la esclavitud, pero lo hizo teóricamente, porque no es menor la esclavitud de un hombre que en el año 44 trabaja para ganar 12, 15 ó 30 pesos por mes” (Lattuada, 1986).

El posicionamiento estatal del peronismo generó rápidamente el respaldo de sectores populares pero, con igual énfasis, el rechazo u oposición de sectores conservadores. Pongamos por ejemplo las palabras de la Sociedad Rural, publicadas en el diario La Prensa a poco de la sanción del Estatuto del Peón.

Existe una honda preocupación. Los ganaderos argentinos se sienten profundamente afectados por las duras palabras con las que V.E. ha aludido en diferen-

tes oportunidades el trato dispensado al peón de estancia y a otros aspectos de las explotaciones rurales (Premici, 2018, p. 89).

En lo que a producción refiere, se crean organismos para centralizar importaciones y exportaciones como el caso del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), además de que se empieza a fortalecer un modelo de desarrollo por sustitución de importaciones de corte keynesiano (Andrenacci y otros, 2005).

Siendo así, a la vez que se favorecía la integración y mejora de condiciones de vida de sectores trabajadores, se afectaban intereses de grandes actores empresariales del sector, ya que el IAPI monopolizaba los movimientos comerciales, regulando precios y estableciendo normas para la compra y venta. Estos sectores conservadores, fueron parte de los que apoyaron e impulsaron el derrocamiento de Perón, efectuado a partir del bombardeo a Plaza de Mayo de 1955 en la autodenominada “revolución Libertadora”. A partir de allí, quedan suspendidos muchos de los avances registrados en materia de derechos para los trabajadores y comienza a virar el eje de intervención e interés de los sectores gobernantes. Si bien no se deroga oficialmente, se deja sin efecto “de hecho” el estatuto del peón rural y los trabajadores agrarios aumentaron su nivel de vulnerabilidad y desprotección.

Los gobiernos desarrollistas posteriores tuvieron un sesgo modernizante, por lo que priorizaron el desarrollo de los sectores altamente competitivos en detrimento de

los sectores menos “modernos” como lo eran los agrarios, por ejemplo. Incluso la actividad agropecuaria sufrió fuertes modificaciones a escala mundial a través del impacto de lo que se dio en llamar “revolución verde”, es decir, la utilización de semillas “mejoradas”, el monocultivo como estrategia productiva impulsado por empresas químicas transnacionales que empiezan a acaparar cadenas enteras productivas y generar el desplazamiento o reconversión forzada de pequeños productores y agricultores familiares, que no pueden hacer frente a sus nuevos competidores (Teubal, 2002).

El modelo desarrollista tuvo una continuación aperturista con la llegada de la oleada de dictaduras en Latinoamérica donde se termina de plasmar la crisis de la sociedad salarial y se ejecutan cambios de grandes dimensiones en la estructura socioproductiva. Se arman las bases del modelo neoliberal que se impondrá en casi todo el continente y que tendrá consecuencias nocivas en cuanto a derechos de los trabajadores. En la década de los `80 y durante el gobierno de la última dictadura, se deroga definitivamente el estatuto del peón rural y el sector queda sin regulación específica hasta fines de los 90 en que se crea el RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores) que tendrá la particularidad de ser un ente conformado por representantes de entidades patronales -Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO), Federación Agraria Argentina (FAA), Unión

Argentina de Trabajadores Rurales y estibadores (UATRE)-, pero sin la presencia del Estado o dependencia pública que intermedie en la relación entre trabajadores y empleadores. Las sedes de funcionamiento operativo del RENATRE se dividieron entre los organismos que la componen, gran parte de ellas repartidas entre las delegaciones de UATRE y la Sociedad Rural.

Se pone, como dice el refrán popular, “al zorro a cuidar el gallinero” en un mecanismo perverso de funcionamiento, ya que a partir de aquí, por ejemplo, se establece que el trabajador deberá solicitar su fondo de desempleo ante representantes de la entidad que lo despide, en una dependencia de la Sociedad Rural.

Durante la década de los 90, la Sociedad Rural y la UATRE no solo no se opusieron al desarrollo del proceso neoliberal en nuestro país sino que fueron soportes para ello, conteniendo y apaciguando focos de conflicto cada vez que los hubo. En parte por eso, a mediados de los 90, el Estado le entrega a la UATRE la conducción de la Obra Social de trabajadores rurales OSPRERA y el manejo de sus recursos, a modo de “retribución” (Villulla, 2010, p. 25).

Para que se pueda visualizar la funcionalidad del RENATRE con los negociados de los empleadores a costas de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, podemos repasar las palabras con las que Sebastián Premici (2016) caracteriza las tareas del mencionado organismo, planteando que si bien dentro de los objetivos del RENATRE se encontraban la fiscalización de las condicio-

nes laborales en los establecimientos agrarios, al poco tiempo de estar funcionando el Registro tercerizó- por iniciativa del “momo” Venegas, dirigente emblema de la UATRE- todas las tareas de fiscalización y control que la ley le otorgaba, pasando las mismas a empresas vinculadas con el dirigente Eduardo Duhalde, muy cercano al “momo”. De esta manera se vía libre a la maximización de ganancias de los empleadores, sacando al Estado del medio y dejando a los trabajadores sin más protección que la “buena fe” de sus empleadores (Premici, 2016). La estrategia, como se puede ver, tenía mucho más que ver con la transferencia de recursos económicos entre socios políticos que con el cumplimiento de derechos laborales.

Recién a partir del cambio de gobierno del 2003, en nuestro país comienzan a operarse algunas modificaciones de rumbo y sentido en las políticas impulsadas desde el Estado para el sector agrario. Podemos ver, por ejemplo, un desarrollo paulatino e integrado de estrategias de fortalecimiento a los pequeños productores o las familias agrarias del periurbano, a través de reimpulsar programas como el Cambio Rural Bonaerense que, si bien existía desde una década atrás, desde el 2003 pasa a ser una herramienta más de intervención dentro de una batería más amplia, como lo fue el PROFEDER (Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable), donde se buscaba dar apoyo y asesoramiento técnico a la vez que se impulsaba el desarrollo asociativo de “grupos” de productores que podían acceder, de esta manera, a la materialización de proyectos

y ejercicio de derechos con un marcado impulso estatal (Seibane, C. en: Cieza, R, 2018).

También son de destacar la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) y el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) entre el 2006 y 2007, acercando herramientas a las familias de productores escasamente capitalizados y vulnerables.

Siguiendo con lo anterior, las intervenciones que generaba un organismo estatal daban, muchas veces, la posibilidad de acercar otros organismos a las mismas poblaciones, generando estructuras sinérgicas de intervención y desarrollo. Así, por ejemplo, una intervención del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) posibilitaba la coordinación de actividades con el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria), el Ministerio de Asuntos Agrarios u otras instituciones en temáticas tales como Buenas Prácticas Agrícolas (Ibid, 134).

En concordancia con el impulso a políticas con una fuerte impronta en el enfoque de derechos que se venía desarrollando, en el año 2010 se crea el Monotributo Social Agropecuario (por convenio entre Ministerio de Desarrollo Social y Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, permitiendo el ingreso de muchas familias trabajadoras a la economía formal posibilitándoles, además, generar aportes jubilatorios y contar con cobertura de obra social. Este tipo de estrategias se empalmaban a otras que no hacían más que dar acceso a colectivos históricamente postergados, como ser la “moratoria” jubilatoria que se

hubiera sancionado unos años antes y que permitió que casi la totalidad de las personas de nuestro país en edad de jubilarse (mujeres, en una abrumadora mayoría), pudieran finalmente hacerlo.

Continuando con las medidas transformadoras que se venían operando desde la esfera estatal, en Diciembre de 2011 se sanciona la ley 26.727 o “nuevo estatuto del peón rural” y se crea el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) que reemplazará al viejo RENATRE pero siendo, a diferencia del anterior, un organismo autárquico dentro de la esfera del Ministerio de Trabajo de Nación. Este organismo será el encargado de velar por el registro de los trabajadores, fiscalizar que se cumplan las condiciones de trabajo establecidas en los marcos normativos y coordinar con organismos competentes ante cuestiones de trata y explotación de personas, como la PROTEX, con quien se llevaron varios operativos de rescate de personas víctimas de trata con fines de explotación laboral, trabajo infantil y malas condiciones habitacionales, entre otras.

El nuevo estatuto del peón establecía algunos puntos que significaron avances no solo en cuanto a la protección otorgada al sector de trabajadores agrarios, sino al mundo del trabajo en general, como ser la jubilación a los 57 años, con 25 de aportes o el establecimiento de licencia parental por 30 días.

El RENATEA, además, se encargó de fortalecer proyectos productivos asociativos a través del programa Programa de Inclusión Socioproductiva del Trabajador Agrario (PISTA), generó “jardines de cosecha” los cuales eran espacios de

cuidado y socialización que funcionaban a contraturno de las ofertas estatales convencionales, siguiendo los horarios en los que se desarrollaban las distintas actividades en las regiones productivas (programa CUIDAR), llevó adelante programas de fomento educativo para escuelas emplazadas en comunidades rurales y combatió el analfabetismo rural en adultos a partir del programa “Yo Sí Puedo” a partir de un convenio generado entre el Estado Argentino y el cubano, del cual se tomó el modelo de trabajo.

El Estado Argentino, por otro lado, sancionó en el año 2014 la ley de “reparación Histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina” y se crea la secretaría de Agricultura Familiar como entidad que debía velar por favorecer las posiciones de los pequeños actores en la escala agroindustrial, mejorar las posibilidades de crear valor en origen, diversificar las economías regionales en relación con los intereses y aspiraciones de sus poblaciones, entre otros.

Estas transformaciones desde lo público fueron socavadas en la nueva etapa abierta con la asunción de la alianza Cambiemos en el gobierno a fines del 2015, donde se operaron grandes transformaciones en materia de políticas públicas y modelo de desarrollo, volviendo a apuntar el Estado a garantizar la rentabilidad de los sectores financieros y competitivos (sobre todo externos) en detrimento de las industria nacional y los sectores trabajadores.

Nuevamente se retrocedió a un modelo de “Estado Mínimo”, se abandonó el impulso por industrializar el

sector agrario con inclusión social, tomando medidas como la disolución del RENATEA y relanzamiento del RENATRE, eliminación del Monotributo Social Agropecuario, la Transformación del Ministerio de Agricultura en Agroindustria, colocando como Ministro a quien fuera presidente de la Sociedad Rural hasta ese momento. Al poco tiempo, dicho Ministerio fue degradado a Secretaría, junto con la eliminación de Ministerios paradigmáticos como el de Salud, Trabajo, Ciencia y Técnica, Cultura, entre otros. Una vez más, el Estado se corre decididamente de las funciones de regulación de condiciones de vida y trabajo de los sectores vulnerables y se pone al servicio de los sectores de poder, interviniendo cada vez que se altera el orden de manera extraordinaria, pero dejando las dimensiones centrales como cuestiones “entre privados”, una vez más.

Sintetizando, en el apartado se realizó un repaso de las características centrales que tomaron el Estado y sus políticas en relación a la cuestión agraria en nuestro país a lo largo de su historia, haciendo hincapié en los momentos donde se dieron virajes importantes y cristalizaciones de modelos diferenciales tales como el agroexportador del siglo XIX, el peronismo, los gobiernos kirchneristas y la alianza Cambiemos para poder comparar las distintas relaciones que han propuesto estos modelos estatales con respecto a los sectores del capital y el trabajo, visualizándose cómo cada vez que se debilita la regulación y el intervencionismo estatal, los sectores trabajadores del agro se han visto más desprotegidos, en relación inversamente proporcional

a los capitales concentrados del sector que se favorecieron mucho en esos mismos períodos.

Ahora bien, lo desarrollado anteriormente nos da una base general sobre los distintos momentos históricos y estrategias asumidas por el Estado argentino a través del tiempo en cuanto a la política agraria nacional. Tomando este trasfondo general como base me interesa, a continuación, poner el foco en lo que sucede con respecto al trabajo agrario en el territorio conocido como periurbano platense, siendo el mismo un espacio social sumamente complejo y singular, el cual no se corresponde con las imágenes tradicionales del “campo” pero, a la vez, constituye parte del cinturón hortícola más grande del país, donde hay mayor visibilidad muchas veces de las producciones que de los actores que protagonizan al trabajo, escondiendo esto mismo peligros y desprotecciones laborales. Por cuestiones como estas es que, a continuación, indagaremos un poco acerca del periurbano platense, intentando caracterizarlo, conocer su historia, constitución y problemáticas que atraviesa en relación con las protecciones y desprotecciones que en torno al trabajo agrario, observando cómo se da la relación entre el panorama más general presentado con anterioridad y el espacio más acotado tomado como objeto de las consideraciones.

El periurbano. Características

Inicialmente, me interesaría postular algunas características de lo que se entiende por “periurbano”, para poste-

riormente, hacer eje en el periurbano platense como foco del análisis.

Con este término se suele hacer referencia a una zona que interactúa entre el ambiente urbano y el rural y que, por ello, adopta características particulares y distintivas de las zonas de transición, configurándose como un espacio flexible, con límites imprecisos y características tanto del suelo rural como del urbano en sí mismo (Cieza, 2018).

En relación a lo anterior, el mismo no se puede entender como netamente rural, ya que las representaciones más frecuentes que circulan al respecto hacen énfasis, en general, en la baja densidad poblacional, alta dispersión, extensión territorial y ciertas características productivas en relación a la obtención de frutos de la tierra, pero tampoco se lo puede entender como algo urbano, ya que no son suelos que se integren funcionalmente a la trama urbana ni están tan poblados como aquellos (García, 2011) .

El periurbano platense.

Historia y características significativas

En el presente apartado me interesa realizar algunas consideraciones sobre el periurbano platense como territorio singular.

Partiré mencionando que, si bien viene siendo objeto creciente de investigación e intervención por parte de varias disciplinas del mundo científico-académico, su nivel de conocimiento público no es muy grande y parte de ello se puede adjudicar a que está en los “bordes” de la ciudad

de La Plata, la cual sí es muy conocida por cuestiones tales como ser capital de la provincia de Bs As, conformar un importante polo de estudios universitarios, entre otras dimensiones. Aún así, el periurbano platense fue configurando y desarrollando sus características siempre en relación al movimiento de la ciudad de La Plata, desde los orígenes de esta, a fines del 1800. A continuación haré un repaso histórico de la constitución del mismo hasta la actualidad.

La fundación de La Plata sintetiza, de alguna manera, la cosmovisión positivista de su época, cuestión que se puede ver al considerar que fue planificada y diseñada previamente a ser habitada, por ejemplo. El ordenamiento racional se observaba también en la simetría y geometría que expresó en su trazado de casco urbano, conteniendo una cuadrícula inicial de 40 manzanas cuadradas, con diseño de parques y espacios verdes dispuestos a igual distancia, donde se efectúan cruces de avenidas (Segura, 2013). Dicha planificación no tuvo solo en cuenta el espacio urbano sino que entendió a este como centro político-administrativo, de consumo y mercado, en torno al cual se estructuraron una serie de anillos concéntricos destinados a la producción de alimentos y abastecimiento, donde la proximidad o lejanía de cada sector se correspondía con su tiempo de caducidad. Siendo así, se instaló una zona de quintas, actividad láctea y aves de corral en las inmediaciones de la ciudad, seguidas por producción de cereales y agricultura intensiva, en primer orden y extensiva en segundo lugar (García, 2011).

De esta manera, la zona periurbana comenzó a crecer a la vez que la ciudad, impulsada en gran parte a través de la instalación de quintas de familias inmigrantes que iban llegando al país alentados por el proyecto de la generación del '80.

Más allá del paulatino y progresivo crecimiento del área periurbana, se considera que la consolidación del mismo se da en la década del 1960 del siglo siguiente, lo cual se corresponde también con la maduración de los efectos de políticas estatales que venían operando en el fortalecimiento del sector agrario desde años atrás, como ser las del Consejo Agrario Nacional desde donde, por ejemplo, se impulsaron acciones para el establecimiento de colectividades extranjeras en nuestro país mediante la expropiación, loteos y adjudicación de parcelas en la zona. Tal fue el caso de la comunidad japonesa la cual, a través de un acuerdo entre Estados, favoreció la instalación de "Colonia Urquiza" en la localidad de Melchor Romero, la cual representa en la actualidad el polo más importante de producción florícola en la zona.

Cabe recordar aquí que, en estos tiempos, a escala mundial se estaba dando la "revolución verde" donde las tecnologías para la producción agraria estaban cambiando y acelerando mucho los procesos por lo que en el periurbano platense se da una confluencia de factores externos e internos que favorecerán la consolidación del sector.

Aún así, la década de los 80 es donde el periurbano definitivamente pega un salto cualitativo en la zona, de-

bido a que en ese momento aparece el invernáculo como parte del paquete tecnológico productivo y esto permite optimizar la relación de productividad por suelo ocupado, pudiendo cultivar verduras de estación en casi todo el año gracias a la cubierta (García, 2011).

Con anterioridad mencionábamos que la zona de producción agraria iba creciendo a la par que lo hacía la ciudad. Esto comienza a generar tensiones entre los dos sectores ya que al haber menos tierras disponibles en la zona urbana se encarecen considerablemente y muchas personas deben buscar garantizarse su acceso fuera de la urbe, por lo que el periurbano empieza a ser requerido como zona residencial también.

El proceso de demanda de tierras que antes eran eminentemente rurales, genera tensiones entre los productores que arriendan, los dueños de las tierras que especulan a qué actividad volcarse teniendo en cuenta las posibilidades de ganancia que se ofrecen en cada una, las inmobiliarias y otros agentes especulativos que inciden en la aparición y desarrollo de emprendimientos urbanos muy rentables en medio de zonas que ahora se empiezan a “mixturar” entre las quintas de productores, casas-quintas de sectores medios acomodados y desarrollos de urbanizaciones cerradas o de otra índole que encarecen sensiblemente el valor de la zona. En definitiva y quizás también por la falta de planificación pública, el proceso va generando una menor disponibilidad de tierras para la producción a la vez que el encarecimiento de

los arrendamientos, perjudicando a las familias productoras de menor poder adquisitivo.

Como mencionábamos con anterioridad, los procesos migratorios siempre estuvieron en relación con la conformación del periurbano. Ya hemos mencionado a los inmigrantes ultramarinos que desarrollaban las actividades en torno a la fundación de la ciudad de La Plata y la comunidad japonesa en Colonia Urquiza en la década de los 60. Hagamos mención ahora a los procesos migratorios que le dan características sobresalientes al periurbano en la actualidad, siendo estos la migración de Bolivia y Paraguay que desde la década de los 80 comienza a darse en gran número, incrementando su afluencia en los 90. Por otro lado, hacia fines del 2003 se sanciona una nueva ley de migraciones que favorece la instalación de migrantes desde un enfoque de derechos, eliminando figuras como la del “ilegal” por ejemplo e impidiendo que condiciones como las de situación documental se opongan al acceso de otros derechos como los de salud o educación.

De esta manera, en las últimas décadas se han asentado muchas familias de los mencionados países en la zona y motorizan la actividad horti-florícola dando, además, lugar a características, singularidades y problemáticas propias al sector.

Lo planteado anteriormente abona lo dicho sobre lo difuso y complejo que es el periurbano platense, teniendo en cuenta la cantidad de dimensiones que entran en juego. Me gustaría ahora dar algunas caracterizaciones sobre las

condiciones de vida y trabajo que se dan allí también para poder complejizar aún más la figura generada.

La mayoría de las familias trabajadoras viven en el mismo predio donde producen, en casillas precarias, mayoritariamente de madera y nylon. La casilla, en general, no puede ser mejorada (reemplazo de ambientes por otros de material y concreto, por ejemplo) por condición expresa de los dueños de la tierra, muchas veces por temor a que eso dificulte la movilidad o el desalojo de los arrendatarios si así lo deseara (Gabinetti y otros, 2017b).

Por otro lado, las relaciones laborales en el periurbano no son nada fácil de identificar o definir, incluso por los mismos actores que se encuentran involucrados en ellas, existiendo diferentes tipos de acuerdos para la producción aunque muchas veces ellos no presentan correlato con normativas vigentes o marcos legales que amparen a las partes; Siendo así, hay personas que arriendan una porción de tierra y acuerdan con el dueño un porcentaje de la producción como paga, hay otras que a esto le suman una renta monetaria mensual, entre otras figuras posibles. La falta de precisión sobre las figuras de relación en la que se encuentran enmarcadas las relaciones de trabajo coloca, muchas veces, en situación de desprotección a los propios trabajadores por posibles faltas a los acuerdos que se establecieron. Muchos de los “contratos” son de palabra y a veces no se pueden dirimir si es una relación de mediería, porcentajería o dependencia, por mencionar algunos de los términos comúnmente utilizados.

Como hemos podido ver, el periurbano platense está atravesado por dimensiones que dificultan su clara visualización y caracterización, abonando la percepción del mismo como espacio difuso. Esto mismo, por un lado, acrecienta la posibilidad de invisibilización de sus actores, aumentando los riesgos de desprotección, exposición a agentes nocivos y vulneración de derechos fundamentales de las familias trabajadoras. Por otro lado, resalta la importancia del rol que encarne el Estado y sus políticas en la actualidad para obturar o favorecer las protecciones y desprotecciones a las que hice referencia.

Ahora bien, habiendo podido repasar las intervenciones estatales en torno a la política agraria y sumándole la caracterización sobre el periurbano platense realizada, en el próximo apartado analizaré las problemáticas que atraviesa el sector de familias trabajadoras del periurbano platense en el contexto actual, a partir de los efectos de han tenido y tienen las políticas que vienen operando desde el 2015 a la actualidad, tanto como las estrategias de salida o alternativas que se dan los actores para enfrentar la situación.

El desafío del Trabajo Agrario en el periurbano platense actual

Desde la asunción de la Alianza Cambiemos en Diciembre de 2015 se han operado grandes modificaciones en el modelo de desarrollo de nuestro país, en donde la reestructuración del rol del Estado ha generado efectos muy tangibles dentro del sector del trabajo agrario, en detri-

mento de los sectores más vulnerables y favoreciendo a los capitales concentrados o especulativos de la región, como los inmobiliarios. Repasaremos algunas dimensiones de esta problemática junto a fragmentos de entrevistas realizadas a referentes y productores para poder acceder a su perspectiva sobre los fenómenos abordados.

En cuanto al rol del Estado, mencionaba anteriormente que el macrismo fomentó su corrimiento de la desregulación del mercado y dejó librado al sector privado aspectos centrales como el control de precios en combustibles o energía, argumentando que no hay mejor control que la competencia.

Contrario a lo que se postulaba -aunque no a lo que se perseguía- se dispararon los precios de insumos básicos de los cuales los sectores dinámicos de la economía son más dependientes, tales como el combustible, los agroquímicos y los servicios. Con respecto a estos últimos, no sólo permitió que se incrementara su valor sino que alentó explícitamente la suba de tarifas para las principales empresas proveedoras, cuya propiedad está en manos, muchas veces, de personas muy cercanas al gobierno.

Antes con 25 o 30 mil pesos ya comes dos meses, tres meses...hoy en día tenes que remarla para pagar la luz (Referente de asociación de floricultores de Abasto).

Sumado a lo anterior, en los últimos años se dio una fuerte devaluación de la moneda nacional, lo que generó el encarecimiento de muchos productos que ajustan sus

precios según la cotización de la moneda norteamericana. Este panorama genera que muchas familias deban resignar o licuar parte de sus ganancias para poder seguir subsistiendo, ya que la paga por sus producciones no se modifica de la misma manera que el precio de los insumos, quedando mucho margen de ganancia y sobrepuestos en los intermediarios.

Ante un marco como este, la falta de políticas de apoyo, impulso y sostén de actividades productivas de familias trabajadoras agrarias hacen dificultosa la continuidad de las producciones, lo cual se percibe como una pérdida de interés por parte del Estado hacia los pequeños productores del periurbano, dando un giro de prioridad hacia otros sectores.

Política pública había mucho más hacia el sector productivo. Hoy por hoy se borró totalmente... Están enfocados en otra cosa, viste (Integrante de cooperativa agraria).

Las familias trabajadoras del periurbano no solo viven la deliberada retirada de la oferta de políticas y programas en el sector, sino que no reciben respuestas ante los pedidos de intervención por el desmejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.

Está todo tan complicado... Puerta que tocás, puerta que se cierra (Referente de organización de productores).

Ya he mencionado que en general las viviendas de las familias trabajadoras se encuentran en el mismo predio

donde se trabaja (Gabrinetti y otros, 2017b). Si a ello le sumamos que el modelo de producción predominante es fuertemente dependiente de químicos y agrotóxicos, veremos la peligrosidad de tener mucha cercanía entre donde se habita y se trabaja. Por otro lado, estos aspectos no hacen más que reforzar la necesidad de contar con los ámbitos de control y asesoramiento estatal para que puedan exigir el cumplimiento de normas de seguridad/salubridad cuando corresponda y acompañar a las transiciones hacia conductas y prácticas productivas más seguras, saludables y amigables con el ambiente que son las áreas que se van desfinanciando y desapareciendo de la agenda pública que en la actualidad vuelve a ceder espacio al mercado y fortalece al sector externo y al agroexportador productor de commodities, a pesar de que el sector hortícola, en comparación con aquel, demanda 30 veces más mano de obra, utiliza 20 veces más insumos y 15 veces más inversión en equipos por unidad de superficie (Cieza, 2018, p. 106).

El desinterés por parte del Estado de incidir en la regulación de los arrendamientos, tanto como la falta de ordenamiento del sector y acompañamiento a proyectos productivos, no hacen más que acrecentar la desprotección social de los trabajadores, los cuales se hallan muy expuestos y vulnerables ante los vaivenes del mercado.

Si siempre se está especulando con el tema inmobiliario es muy difícil, porque vos no podés hacer una proyección de producción de acá a tres años... Tenés que estar seguro que de acá a tres años vas a seguir

en ese lugar, que no te van a correr (entrevista a floricultor de Abasto).

No olvidemos que a la tensión que genera la falta de regulación de los alquileres se le suma también la prohibición de mejoras en sus viviendas a las familias arrendatarias y la permanente suba de precios por la conversión de muchas tierras productivas en potenciales tierras para construcción de viviendas, con lo cual tenemos un fenómeno que es más que complejo y que muestra, ni más ni menos, que la importancia que revisten las modalidades de acceso a la tierra para la creación de condiciones de vida y trabajo favorables o no para el sector.

Con anterioridad había mencionado que la configuración del periurbano se había dado, desde sus inicios, en relación con las olas migratorias que operaron en nuestra región y que algunas de las características salientes de la zona en la actualidad estaban dadas por las migraciones de países limítrofes en las últimas décadas. Pues bien, debido al panorama incierto y dificultoso que se presenta en la actualidad en nuestro país, la tendencia comienza a revertirse y muchas familias migrantes deciden retornar a sus países de origen en la búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo.

Hay familias que se están volviendo a Bolivia, (...), ya no podés seguir más. Hay un encarecimiento total de la vida, de lo que te cuesta producir, de los alquileres y abandono total del Estado... (Referente de organización de trabajadores).

Pero no todo es desesperanza y resignación en el sector. También es digno de mención que muchas de las familias trabajadoras han sabido encontrar en la organización y la lucha colectiva las respuestas y acceso a derechos que desde otras esferas les es negado. Es así que, si bien muchas de las organizaciones existían desde hace tiempo, en estos últimos años se han fortalecido en la coordinación de acciones de lucha, en espacios colectivos de resistencia desde donde no solo fortalecen sus lazos identitarios sino que disputan poder con el Estado tratando de imponer en agenda pública sus requerimientos y reclamos.

Dentro de las organizaciones más representativas del sector podemos mencionar al Movimiento de Pequeños productores/ Movimiento de Trabajadores Excluidos (MPP- MTE rural), la Unión de Trabajadores de La Tierra (UTT) y al Frente Agrario Regional Campesino (FARC). Estas organizaciones, que muchas veces comprenden a diferentes asociaciones y grupos en su interior, vieron en la colectivización la posibilidad de ganar trascendencia, mayor masividad y mejores condiciones de posibilidad para construir los resortes de protección necesarios que en estos tiempos les son negados desde esferas estatales competentes. También les ha permitido coordinar acciones con otros actores del ámbito de la academia, el Consejo Social de la UNLP, funcionarios y actores de la política local y regional, ampliando la trascendencia de sus acciones y ganando aliados de importancia en su lucha.

Dentro de las acciones que han desplegado se destacan la realización de ferias, emprendimientos de venta direc-

ta de productor a consumidor y mercados de proximidad, “verdurazos” e irrupciones en la vía pública para dar visibilidad a las problemáticas del sector, “tractorazos” y cortes de rutas en protesta por la dificultad de sostener el sector bajo los asedios de los tarifazos de servicios y la suba de los insumos en general. También han incorporado discusiones en temáticas como géneros e, incluso, intentan desarrollar algunas experiencias de producción agroecológica como alternativa al modelo predominante.

En síntesis, en el presente apartado hemos podido observar las complejidades y dificultades que atraviesan las familias productoras en el presente para sostener sus condiciones de vida y trabajo en el periurbano platense. Parte de ello se explica por el viraje del Estado y su modelo de desarrollo, el cual ha dejado de sostener como objetivo prioritario el crecimiento con inclusión social y los sectores productivos locales, para pasar a un modelo especulativo, aperturista y desregulador.

Por otro lado se destaca que, si bien es innegable la importancia del acompañamiento o no del Estado y sus políticas en el sostén y desarrollo de mejores condiciones para las familias trabajadoras, como se ha visto aquí, es igual de destacable la capacidad de organización, de lucha y de resistencia que se han dado las organizaciones del sector para contrarrestar a los retrocesos que se imponen y generar perspectivas hacia un futuro. Es pasible de pensar que sin el accionar de las organizaciones de base, territoriales y la coordinación de estrategias de resistencia, el precio a

pagar por tener al establishment en el gobierno en estos últimos años, hubiese sido aún más ingrato.

Reflexiones finales

En el desarrollo del presente trabajo hemos podido dar cuenta de los períodos diferenciales en los que el Estado, a través del despliegue de sus políticas, ha podido alentar u obturar procesos sociales, favorecer o entorpecer el desarrollo de sectores trabajadores, intervenir o dejar de hacerlo. Lo que se evidencia también, como mencionamos en el desarrollo del capítulo, es que el Estado no es un actor más sino que tiene vital centralidad en la construcción de protecciones y desprotecciones sociales ligadas al mundo del trabajo que quiera impulsar. Por otro lado, hemos caracterizado al periurbano platense para poder complejizar la mirada y sumar a las problemáticas en torno al sector agrario en general, las tensiones propias de la zona de estudio, las cuales en conjunto generan un fenómeno específico digno de observación.

También hemos podido ver cómo, a partir de la asunción del presidente Macri en 2015 se ven amenazadas o, al menos, seriamente erosionadas, muchas de las protecciones o avances que se habían desarrollado tiempo atrás, lo cual pareciera darle un sabor muy amargo y pesimista al presente capítulo. Por ello es que me interesa no pasar por alto que muchas de las familias trabajadoras agrarias visualizan en la organización colectiva la posibilidad de brindarse la protección que evidencian ausente desde esferas

tradicionales o estatales, tanto como la posibilidad de generar iniciativas que desde otros ámbitos les son negadas.

Estos actores organizados empiezan a delinear sus propias líneas de trabajo, discutir la política del sector y a confluir en medidas de lucha conjuntas, como modo de combatir un presente muy difícil pero con la esperanza de delinear horizontes colectivos más inclusivos y justos. Aún el panorama es incierto pero, como dicen los versos de Víctor Heredia con que inicie el presente capítulo, quizás tengamos buenas chances ya que las organizaciones están actuando con sobrada “fe y celeridad”.

Mientras se escriben estas líneas se acerca un nuevo año electoral en nuestro país y se renuevan las apuestas hacia el futuro, por lo que es necesario volver a poner en agenda la importancia de fortalecer el sector agrario del periurbano platense y a las familias trabajadoras. Si bien parte de que ello sea posible dependerá de las transformaciones que se operen en las orientaciones de las políticas estatales, otra gran parte es mérito de lo que las organizaciones, con el fruto de sus luchas, han logrado instalar en la escena pública.

Bibliografía

Andrenacci, L. y otros. (2005) “Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico (1943-1955). En Bertrou, J. y Otros. *En el país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo libros.

- Bialet Massé, J. (2010). *Informe sobre el estado de las clases obreras en la Argentina*. Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/volumen1.pdf>. Consulta realizada el 25/03/2019
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Cieza, R. (2018) (Coord). *Sistemas productivos periurbanos en el sur del área metropolitana de buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Feinmann, J. P. (2011). *Filosofía y nación*. Buenos Aires: Booket.
- Gabrinetti, M., Burone, E., Schiavi, M. (2017a). *El Mundo del trabajo en el periurbano platense. Aportes para el debate en torno al trabajo agrario actual, sus representaciones y sus prácticas*. Ponencia presentada en las XII Jornadas de Sociología realizada en la UBA UBA del 22 al 25 de Agosto de 2017.
- Gabrinetti, M., Burone, E., Schiavi, M. (2017b). *Condiciones del trabajo agrario en el partido de La Plata: percepciones y valoraciones por parte de los trabajadores*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo realizadas del 2 al 4 de Agosto de 2017. Disponible en: https://www.aset.org.ar/2017/ponencias/10_Gabrinetti.pdf
- García, M. (2011). *Análisis de las transformaciones de la estructura agraria hortícola platense en los últimos*

20 años. *El rol de los horticultores bolivianos*. Tesis de doctorado. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la Universidad Nacional de La Plata. <http://hdl.handle.net/10915/18122> consulta realizada el 20/03/2019

Hintze, S. (2009). *Aportes a la noción de políticas públicas. Para la Economía Social y solidaria en América Latina*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, realizado en Buenos Aires.

Lattuada, M. (1986). *La Política agraria peronista*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. Disponible en: <https://mariolattuada.files.wordpress.com/2016/10/politicaagrariaperonista1.pdf>

Neffa, J. C. (2015). *Los riesgos psicosociales en el trabajo: contribución a su estudio*. Buenos Aires: CEIL PIETTE, CONICET.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En *Redes*, n°2 (4), pp. 99-128.

Premici, S. (2016). *De patronos y peones: los aliados esclavistas de Mauricio Macri*. Argentina: Acercándonos ed.

Segura, R. (2013). Los pliegues de la experiencia urbana de la segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. *Quid* 16 2: 106--132.

Teubal, M. y Rodríguez, J. (2002). *Agro y alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Buenos Aires: Ed. La Colmena.

Villulla, Juan Manuel (2010) La contención del conflicto obrero contra el “neoliberalismo” en los 90. El caso de la UATRE y los trabajadores agrícolas pampeanos. *Revista Theomai*, n° 22. Disponible en: http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2022/Art_Villulla.pdf

Percepciones de los usos del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia de Buenos Aires¹

Mariana Cecilia Ortale

Resumen

Como parte de la implementación de las políticas de promoción y protección integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia en la provincia de Buenos Aires, funciona el Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA). Es una plataforma informática a disposición de usuarios habilitados, que reúne en su base de datos la casuística por la que se solicita intervención a los dispositivos municipales y provinciales de promoción y protección cuando se conoce la vulneración de derechos de niñas, niños y/o adolescentes.

El artículo presenta los resultados del relevamiento realizado en 2013 mediante encuestas a 3 tipos de actores: efec-

¹ El presente trabajo retoma los hallazgos del Trabajo Integrador Final de la Carrera de Especialización en Políticas Sociales de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

tores que no poseen experiencia en la herramienta, personal que hacía uso y miembros del equipo técnico del Registro. La indagación se centró en obtener una mirada específica de cada grupo de actores y a su vez comparativa de las percepciones de los usos concretos e imaginados. Ellas fueron entendidas como las evaluaciones de rasgos generales y específicos de la herramienta (prestaciones, características y dispositivos disponibles a través del Registro) y de las prácticas (como aquellas acciones que efectivamente se llevan a cabo).

Palabras claves: niñez, registro, evaluación.

Introducción

La conceptualización y definición de la niñez en las diferentes escalas (internacional, nacional y provincial) ha transitado a lo largo de la historia reciente por distintas configuraciones, dando lugar a diversas políticas y estrategias de atención públicas. Este proceso se encuentra en la actualidad atravesando por una etapa marcada por un importante cambio de paradigma: del anterior esquema, donde la niñez problemática era abordada bajo la visión de los “menores delincuentes” como objeto de derechos, a la actual conceptualización de la promoción y protección de los niños, niñas y adolescentes (NNyA) como sujetos de derechos. Esto representa un verdadero avance no sólo en la cosmovisión de la niñez sino en las políticas públicas que se están implementando en concordancia.

En la provincia de Buenos Aires, la Ley 13.298 que define el denominado Sistema de Promoción y Protección In-

tegral de Derechos del Niño (SPPIDN) desde el año 2007, tiene las dificultades propias de un cambio de normativa cuyo paradigma anterior predominó en nuestro país y en la Provincia por décadas. No sólo se han modificado los protagonistas (del poder judicial como eje al poder ejecutivo como actor inicialmente central en un contexto de corresponsabilidad de todos los actores que rodean la vida de los NNyA) sino que se está en presencia de una nueva manera de entender la gestión y el diseño de las políticas de niñez.

El REUNA se ofrece como un recurso de gestión administrativo novedoso, que se adapta a la conceptualización de la niñez encuadrándose en las transformaciones establecidas de acuerdo a la legislación y paradigma vigentes. Se encuentra activo en los organismos provinciales dependientes de la Secretaría de Niñez y Adolescencia (SNyA)² -tanto en la sede central como en las reparticiones distribuidas en la provincia- y en un elevado número de municipios. Con el Registro, desde el año 2010 de manera gradual, cada NNyA con derechos vulnerados por el que se interviene posee un legajo digital con las acciones desplegadas por los diferentes actores del SPPIDN en pos de restituir sus derechos. La informatización de estas acciones habilita la consulta permanente, la posibilidad de realizar estadísticas, conocer la

² Al momento de la revisión del TIF, la SNyA perdió rango y paso a ser Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Se decidió mantener la descripción ya que en ese marco administrativo se realizó la investigación.

situación de la Niñez en el territorio y dimensionar el propio trabajo, pudiendo así diseñar y evaluar políticas públicas territoriales por la base de datos resultante de las acciones allí volcadas.

En este sentido, es que resulta de interés y es el objetivo general poder conocer cuestiones vinculadas al REUNA a través de la indagación de las percepciones de los usos y prácticas de esta herramienta en la provincia de Buenos Aires que tienen los actores implicados en la política social de Niñez en 2013, todos ellos efectores del SPPIDN.

Como producto se obtiene un importante insumo proveniente de los tres tipos de usuarios identificados: quienes ya cuentan con el Registro para su tarea cotidiana, quienes prontamente lo harán, como así también los equipos técnicos del nivel central (SNyA) que tienen con la herramienta un vínculo particular.

El trabajo se desarrolla como un medio de acercamiento de una dimensión de la evaluación de políticas públicas, en particular de políticas sociales de niñez. Se pretende brindar resultados en términos de evaluación de los propios actores quienes señalarán los puntos clave para conocer los elementos previstos con la implementación del REUNA, junto con aquellas cuestiones para poder fortalecer, mitigando las debilidades y desarrollando cuestiones que reduzcan las amenazas en pos de potenciar las oportunidades. Todo ello, con el fin último de lograr una mejor calidad de la política pública actual de Niñez, en particular en la provincia de Buenos Aires.

La nueva configuración de las políticas de Niñez en la provincia de Buenos Aires: el Sistema de Promoción y Protección integral de Derechos del Niño

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) –adoptada por Naciones Unidas en el año 1989– y con rango constitucional según el artículo 75 inc. 22 de nuestra Constitución en la reforma de 1994,- exige a sus Estados parte adaptar sus estructuras políticas, burocráticas e institucionales al nuevo paradigma de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño. El paradigma sobre el que se asienta la Convención forma parte de lo que se denomina el enfoque basado en derechos. Según Abramovich este enfoque se considera

El primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos y reconocer que ellos son titulares de derechos. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. (Abramovich, 2006, p. 35).

La Argentina, se ha enmarcado bajo el denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” ya que considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el

ámbito del desarrollo local. Así, la Ley Nacional Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las niñas, los niños y adolescentes, se sanciona en la Cámara de Diputados en 2005. El marco normativo nacional impulsó a concretar en el territorio de la provincia de Buenos Aires, la adaptación de su legislación como base para las transformaciones legales, administrativas y organizativas en pos de darle a la niñez una respuesta acorde al contexto global. En el año 2007 se reconoce la plena vigencia de las leyes provinciales Nº13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño y más tarde, la Nº13.634 de creación de Fuero de Familia y Justicia Penal Juvenil derogando definitivamente el decreto ley Nº 10.067/83 (denominado Patronato de Menores, que presentaba la atención de los “menores” bajo una perspectiva paternalista donde, según el artículo 2 inciso a., es el Juez “el que tiene competencia exclusiva para decidir sobre la situación del menor en estado de abandono o peligro moral o material, debiendo adoptar todas las medidas tutelares necesarias para dispensarle amparo”). A partir de la promulgación de la Ley 13.298 se entiende que este ‘nuevo Niño’ no debe ser tutelado, sino promovido y protegido en el disfrute pleno de sus derechos.

Se traslada el eje de intervención de las cuestiones relacionadas a la infancia desde la potestad del Tribunal de Menores hacia el Poder Ejecutivo, creando nuevas instituciones a tal fin: los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos del niño (SLPPD) y los Servicios Zonales de Promoción y Protección de Derechos (SZPPD).

Ambos dispositivos, los primeros de incumbencia municipal y los segundos provinciales, están conformados por un equipo interdisciplinario (Abogados, Psicólogos, Antropólogos, Trabajadores Sociales, Sociólogos, Psicopedagogos) quienes son inicialmente los que toman intervención ante la situación presentada por cualquier actor de la vida social donde se plantea la vulneración de derechos o el riesgo de ella de cualquier NNyA. Dicha intervención presenta una característica especial de acuerdo al tipo de vulneración de derechos con que se trate: no requiere la misma acción, por ejemplo, el no tener cubierto el calendario de vacunación, que sufrir abuso sexual intrafamiliar o maltrato en dicho ámbito. Ante situaciones como la última, desde el poder ejecutivo, es posible que se resuelva retirando al niño o niña de su núcleo familiar y se articula con el Poder Judicial para que tome las acciones que se consideren necesarias respecto a los adultos, mientras que el Poder Ejecutivo protege al NNyA. En caso de que exista familia ampliada que quiera y pueda se hará cargo por los cuidados del NNyA y, en los casos en que este actor no exista o no pueda cuidarlo, se produce la inclusión en Hogares convivenciales que pueden ser tanto oficiales como no oficiales (aunque siempre conveniados y controlados por el poder ejecutivo) como última instancia.

Cuando la vulneración de derechos está relacionada con la falta de recursos familiares básicamente del tipo económico, el Estado brinda (de acuerdo a la política nacional, provincial y municipal vigente) programas de asistencia social que colaboren para que las familias puedan

garantizar los derechos asociados con la asistencia educativa, salud, alimentación, vestimenta y vivienda, entre otros.

La noción de integralidad es clave y significa que la protección procura abarcar todas las dimensiones de la vida y desarrollo de los NNyA, intentando superar la brecha entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. En este sentido, el paradigma tiene un conjunto de disposiciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos del NNyA a la sobrevivencia, el desarrollo, la protección y la participación; derechos que están completamente integrados, interrelacionados, e interdependientes entre sí, que exigen su satisfacción conjunta para la consecución efectiva del desarrollo. De esta interdependencia se deriva la necesidad de una protección integral, por lo que no resulta admisible que con el pretexto de proteger algunos derechos se terminen vulnerando otros. La promoción y protección integral consagra, además, la prohibición de discriminar al NNyA por las características personales de sus padres, tutores o responsables, con lo cual se deslegitima una de las prácticas comunes del viejo sistema tutelar: la declaración de abandono por la falta de medios materiales de los padres del NNyA. En este sentido, la mayoría de las leyes de protección integral prohíben expresamente la separación del niño de sus padres o responsables familiares por la mera carencia de recursos materiales de éstos.

El principio de efectividad convoca no sólo a las áreas especializadas en Niñez del Estado, sino que orienta las

políticas sectoriales y exige una mayor coordinación entre ellas de modo de evitar fragmentaciones, superposiciones o vacíos significativos. Asimismo, exige reconsiderar la relación entre Estado y sociedad civil y la de las instituciones de nivel central con las locales, promoviendo la articulación y la intersectorialidad, creando espacios de participación de los propios interesados: los NNyA, sus familias y las organizaciones de la sociedad civil.

La responsabilidad en la protección de los derechos reconocidos a la Niñez no sólo recae sobre los padres o responsables directos del NNyA, sobre un área del ejecutivo con competencia en infancia o sobre la justicia especializada sino que, aún con diferentes grados, la protección integral de la Niñez convoca a diferentes actores, gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito de su competencia específica y de conformidad al principio de participación comunitaria, en virtud del principio de co-responsabilidad.

Políticas Públicas, Políticas Sociales y Evaluación

La investigación se aborda con la definición de políticas públicas entendida como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”. Las políticas públicas y en particular las políticas sociales, han sido diseñadas con la motivación de garantizar el bienestar de los ciudadanos y ciudadanas adoptando diferen-

tes formas de acuerdo al contexto económico, político, social y cultural predominante.

Dichos diseños no son solamente de tipo propositivo sino que han sido cristalizados en un conjunto de dispositivos de instituciones públicas las que, mediante recursos también públicos, han permitido la puesta en marcha de las políticas. Esta “máquina en movimiento” ha intentado brindar las respuestas entendidas como valiosas para responder a los problemas sociales existentes.

En este trabajo lo que se persigue es la indagación sobre una herramienta concreta que atraviesa la política en particular, presentando una mirada específica sobre el SPPIDN. Se entiende, junto con Mokate que:

la provisión de información que sea de interés o de utilidad para los gestores puede por sí misma incentivarles para que continúen participando en el registro o recopilación de datos de buena contabilidad. Si los gestores más cercanos a la población objetivo registran datos y los remite a un nivel de gestión más agregado, ese nivel puede agregar los datos, analizar la información y volverla a remitir a los establecimientos más desagregados, para que éstos puedan comparar los indicadores sobre su gestión en relación con los de otros establecimientos, en relación a sus gestiones pasadas y/o en comparación con algunos estándares. Esta información de alguna forma les sirve de retroalimentación y les indica caminos para mantener y/o fortalecer su gestión. A su vez, le señala que los datos

que recopilan tengan algún uso o interés y les motiva a continuar y/o mejorar su recopilación. (Mokate, 2003, p. 31)

La investigación que se propone es de tipo evaluativa, y tiene como ánimo acercar a los gestores información sobre el diseño, la implementación y los usos que se le asignan al REUNA a partir del análisis y la comparación de los diferentes actores. Presenta un doble propósito: el de publicar los resultados desde la investigación con el fin último de construir conocimiento y de señalar cursos de acción para aportar a la mejora del programa estudiado y aportar información para permitir acciones futuras.

El producto que esta investigación pretende está en sintonía con lo propuesto por Bustelo sobre las sugerencias y recomendaciones a las que se intenta arribar. Son “posibles líneas de acción a seguir respecto al programa o política evaluada, cambios propuestos en el programa o cosas a mantener en el mismo o consejos para la mejora dirigidos a los patrocinadores, responsables y/o profesionales del programa”.

Para Manuel Tamayo Sáez, la evaluación es la última fase del proceso de la política pública, y como éste es cíclico, es también la primera porque conduce a una revisión del estado del problema (1997, p. 288). El fin es, de acuerdo con el autor, “producir información para orientar los nuevos procesos de decisión, introduciendo modificaciones a la política o la sucesión de ésta por una más adecuada”.

Resulta relevante la definición de la evaluación de programas y proyectos sociales acuñada por Nirenberg, quien

la define como “una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables, sobre actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura”.

En este sentido, se pretende aportar en la posible mejora del accionar del Estado, en cuanto al diseño, gestión y resultados de sus políticas sociales.

García Puentes, aún en gran medida los componentes identificados de la evaluación de políticas sociales, respecto de la definición centrada en el perfil más de tipo técnico junto con la finalidad de aportar información valiosa para el hacedor de política. La autora entiende que sería entonces “una actividad técnica y política, programada y sistematizada, cuyo fin es analizar los resultados de las políticas gubernamentales en base a juicios fundamentados, no la concebimos como un mero método técnico, sino por su propósito de brindar información para la planificación y las decisiones políticas”.

De los tipos de evaluaciones existentes, la que se despliega aquí es la denominada “evaluación social”, ya que el objetivo es conocer “los problemas o dificultades de la implementación a partir de la evaluación que realizan los diversos actores, es decir está enfocada en la perspectiva de los actores del programa desde sus diversos roles, ya sea como beneficiarios directos, indirectos, técnicos u organis-

mos responsables. Por lo que podemos sostener que es una evaluación que pretende identificar los efectos del Programa desde la perspectiva de los propios intervinientes, y a partir de allí analizar el proceso de implementación”.

Al respecto cabe una aclaración. El análisis que se realiza en éste tipo de evaluaciones, que incorporan las percepciones del programa de los diversos actores involucrados en el mismo, está vinculado con el objeto de conocer el efecto del programa, como señalan Meny y Thoening “el efecto puede ser comprensible concreto y material, pero también de forma simbólica y abstracta (...) los efectos se refieren a las opiniones y a las percepciones de la gente (...) puede tratarse de la satisfacción que experimentan, o no, los usuarios o los beneficiarios de una intervención”.

En este contexto, una indagación de estas características para abordar el REUNA requerirá reconocer como dimensiones centrales a las percepciones de los actores (entendidas como las evaluaciones de rasgos tanto generales como específicos vinculados a la herramienta, centralmente en torno las prestaciones, características y dispositivos disponibles a través del Registro, concretos y/o imaginados) y a las prácticas (como aquellas acciones que efectivamente se llevan a cabo en el REUNA).

El REUNA: su implementación, características y usos.

El REUNA es un sistema de registro, almacenamiento y procesamiento de datos que funciona mediante Intranet del sistema provincial e Internet. Se encuentra en fun-

cionamiento desde diciembre de 2011 y responde al artículo 16 inciso 5 del decreto reglamentario 300/05 de la Ley 13.298 el cual señala que la autoridad de aplicación deberá “Implementar un Registro Unificado de todos los destinatarios que sean atendidos por el Estado Provincial, los municipios y las organizaciones no gubernamentales en el territorio provincial. Dicho Registro contendrá todas las acciones realizadas con cada niño y su familia, y servirá de base de datos para la planificación y seguimiento de las intervenciones que sean requeridas de cada instancia gubernamental y comunitaria”.

El REUNA es una plataforma informática que se encuentra a disposición de los usuarios habilitados, reuniendo en su base de datos toda la casuística por la que se solicita intervención a los Servicios Zonales y Servicios Locales de la provincia de Buenos Aires. Cada NNyA con derechos vulnerados o con graves amenazas a los mismos, y que son atendidos, posee en el REUNA un legajo digital, el cual se constituye en un historial de todas las intervenciones que son realizadas en el marco de la estrategia de restitución de derechos que se esté llevando adelante. Se incluye información tanto personal (nombre, edad, sexo, dirección, DNI, escolaridad, nacionalidad, situación de vulneración que atraviesa, acciones que se realizan, notificaciones presentadas, entre otros) como familiar (datos personales de los referentes).

De este modo, todas aquellas situaciones de vulneración de derechos detectadas por organismos provinciales

tales como Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura y Educación, Ministerio de Seguridad, Poder Judicial, como dependencias municipales y no estatales, son derivadas a los respectivos SZPPD, y desde éstos, generalmente a los SLPPD, a fin de un tratamiento local de las problemáticas que atraviesan a los NNyA y sus familias. En el marco de esta constelación, el REUNA centraliza gran parte de las intervenciones realizadas erigiéndose en una base de datos confiable.

En nuestro país no existe aún un banco de información que unifique todos los datos de los que se disponen, actualmente de modo fragmentado, en diversos organismos. En este sentido, es dable destacar la existencia del REUNA. De todas formas, es necesario señalar que, aun logrando hacer un esfuerzo a nivel provincial o incluso nacional por articular los distintos registros de denuncias, sólo se trataría de los casos denunciados o al menos detectados por referentes familiares o institucionales, quedando por fuera la gran cantidad de situaciones que aún se encuentran invisibles.

De acuerdo al decreto 11/12 del 13 de enero de 2012 se establecen las acciones, entre otras:

- Implementar y mantener actualizado el REUNA donde se incluyan nominalmente todos los NNyA que ingresan SPPIDN mediante la carga informatizada de los datos personales y familiares a los fines del seguimiento efectivo, integrado y optimizado de las prestaciones brindadas (punto 6).

- Informar los datos suministrados a través del REUNA a las áreas pertinentes para la formulación, diseño, ejecución y evaluación de la política de promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia en el territorio provincial (punto 7).

- Asistir y capacitar a los SZPPD y SLPPD sobre el funcionamiento del REUNA, mediante encuentros personalizados, mesas de ayuda telefónica y tutoriales a fin de garantizar el efectivo desempeño del Sistema (punto 8).

- Generar análisis estadísticos para su utilización en la asistencia, apoyo, seguimiento y evaluación de los procesos de planificación y gestión de las acciones locales, en coordinación con las áreas competentes (punto 9).

- Definir criterios respecto de las situaciones que ameritan la apertura de legajos, el modo en que éstos serán codificados, lenguaje común para describir distintos tipos de intervenciones, de problemáticas, entre otros (punto 11).

- Elaborar documentos y protocolos sobre codificación y numeración de legajos de manera automática y en forma correlativa para todos los SZPPD y SLPPD de la Provincia (punto 12).

Estas acciones se pueden agrupar en dos: por un lado, las cuestiones vinculadas con la implementación del Registro (adaptaciones, capacitaciones, asistencia, manuales, guías, protocolos) y por otro, el uso de la información vinculado a las políticas públicas. Respecto de esto último, se plantea como proveedor de información que permita colaborar en

la formulación, el diseño, la ejecución y la evaluación de la política que se concrete en el nivel provincial como así también su utilización a nivel local (con los SLPPD) también para la evaluación y seguimiento de las acciones que se diseñen.

El REUNA en el marco de la política de Niñez de la Provincia, se puede vincular con los diversos usos que ofrece respecto de:

1: La *atención de los NNyA* con derechos vulnerados: como herramienta inmediata para conocer la condición y situación de cualquier NNyA por el que se solicite intervención; esta información evita superposición de acciones y la necesidad de articular acciones con otros organismos estatales y no estatales ya que se puede contar con los antecedentes (si lo hubiera) y poder accionar de forma conjunta. Además de conocer la trayectoria de las intervenciones, se cargan y actualizan las que se realizan, modificando así el registro en papel al digital.

2: La *tarea cotidiana de los efectores/trabajadores*: como tecnología de la información, agiliza la tarea de los trabajadores (cuando se encuentran cubiertas las condiciones mínimas de equipamiento tecnológico y de conectividad) puesto que se concentran en las funciones del Registro la práctica totalidad de las actividades (ya sea de características de los NNyA como de recursos en territorio para llevar adelante las estrategias de restitución de derechos) que se deben registrar y consultar.

3: Extracción de *estadísticas sobre la Niñez en territorio y articulación de acciones* a nivel local: como registro

que permite extraer estadísticas barriales, municipales o regionales sobre la situación de vulneración de derechos y lograr así apuntar los recursos del nivel local existentes para comenzar con acciones no solo de protección sino de prevención y promoción en conjunto con el resto de los organismos responsables e involucrados con la política de Niñez: Educación, Salud, Seguridad, Justicia, OSC, Programas Municipales, entre otros. Este uso se encuentra entonces vinculado particularmente con la gestión y elaboración de políticas públicas.

4: *Evaluación de políticas públicas y gestión de recursos*: como cuestión central, el aportar a la generación de conocimiento estadístico confiable y actualizado puede ser utilizado en los diferentes niveles de gestión para generar y evaluar políticas de modo corresponsable con los diversos actores tanto provinciales (Ministerio de Salud, Dirección General de Cultura y Educación, Ministerio de Seguridad y Justicia, entre otros) como municipales.

Se puede pensar también al REUNA como parte de la construcción de capacidades institucionales en un contexto de reestructuración del Estado distanciado del poder del mercado, más bien como “solucionador” de los efectos negativos de éste en la década del noventa con el visto bueno del Estado. Se entiende esta capacidad institucional como: “...reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores (...) en segundo término como

rutinas organizacionales que actúan como mecanismos reiterados y conocidos, a través de los cuales se establecen roles y pautas que facilitan la toma de decisiones para arribar a resultados al menos satisfactorios (...) y finalmente como mapas cognitivos, como cosmovisiones a partir de las cuales los sujetos interpretan la realidad que los rodea y de este modo actúan como marco que da sentido, guía y delimita las acciones posibles”.

De acuerdo a información provista por el Equipo REUNA en 2013, desde su inicio hasta diciembre de 2012, las bases de datos incluían más de 138.000 intervenciones o acciones concretas sobre cada NNyA (73.800 fueron cargadas solo en 2012, implicando una carga de aproximadamente 1.300 intervenciones por semana). Los legajos que representan a cada uno de los NNyA sobre los que se interviene que se encuentran incorporados en el Registro ascienden a 37.000.

Metodología

Decisiones de selección

En busca de lograr recuperar la heterogeneidad de los actores en el marco de la implementación del REUNA es que se planteó un muestreo estratificado según el vínculo existente con el Registro. En este sentido, se tomaron tres *atributos clasificadorios*: el grado de implementación del REUNA (si cuentan con él como herramienta de trabajo o no), *el tamaño del Municipio en que desarrollan su actividades* (si forman parte de los Municipios de menor

envergadura, del Gran Buenos Aires o aquellos de mayor tamaño ubicados en el interior de la Provincia³) y *el ámbito de aplicación* (si forman parte de ámbitos de implementación directa en los territorios -SLPPD y SZPPD- o de gestión central -SNyA-).

Esto tuvo como resultado la identificación de tres grupos específicos: el Grupo 1 que está compuesto por los efectores que no poseen experiencia en la herramienta pero que en poco tiempo se encontrarán habilitados para el uso del Registro; el Grupo 2 es el conformado por el personal de los SLPPD y SZPPD que llevan más de 3 meses utilizando el Registro, por lo que tienen ya una experiencia práctica con la herramienta, y el Grupo 3 compuesto por miembros del Equipo del REUNA dependientes de la Dirección de Recursos, Protección y REUNA de la Dirección Provincial de Promoción y Protección de Derechos – Subsecretaría de Promoción y Protección de Derechos (SNyA).

El trabajo de campo sobre los Grupos 1 y 2 se desarrolló con una cobertura sistemática en el marco de un programa de cursos de capacitación (“Las Tecnologías de la información y su aplicación en el ámbito de la Niñez en la Provincia

³ GBA (Gran Buenos Aires, definido por el INDEC como los 24 partidos que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Avellaneda, Gral San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Morón, Quilmes, San Isidro, San Miguel, Tres de Febrero, Vicente López, Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre) Interior grande (grandes conglomerados urbanos tales como Mar del Plata, Bahía Blanca y La Plata) e Interior chico (resto de los municipios de la Provincia).

de Buenos Aires”) llevadas adelante en 2013 por el Equipo REUNA y Ministerio de Economía, en un Programa de Capacitación del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), que permitió relevar al universo de participantes. El espacio temporal abarcó desde el 9 de mayo al 29 de julio de 2013. Se decidió que los cursos del IPAP eran un buen espacio donde recuperar las visiones de los miembros de los Grupos 1 y 2 ya que las capacitaciones fueron dirigidas a ambos grupos. Sobre el Grupo 3, el relevamiento se implementó directamente en la sede de la SNyA en la Ciudad de La Plata. El relevamiento global (“Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013”) fue de 180 encuestas efectivas.

Decisiones de recolección y análisis

La estrategia de *producción de información* primaria recayó en la construcción de encuestas auto administradas y semiestructuradas. En función de que la misión asumida requería recuperar información de diferentes actores (producto de poseer distintos vínculos con el REUNA), la interrogación acerca de percepciones y prácticas concretas requirió la construcción de instrumentos con módulos analíticos comunes y diferenciales de indagaciones.

Los *módulos en común* para los 3 grupos fueron los que indagaban información acerca de:

a) datos generales: sexo, edad, máximo nivel educativo alcanzado, título obtenido del mayor nivel alcanzado, función que cumple, antigüedad.

b) Preguntas vinculadas con los usos potenciales del Registro.

c) Evaluación general de Registro como herramienta de trabajo.

Los *módulos específicos* para los tres grupos contienen interrogantes estrechamente vinculados con los usos y prácticas identificados como centrales sobre los que se indaga a los efectores para conocer las percepciones sobre ellas. En este sentido, para los grupos 2 y 3 se consultó sobre las prácticas respecto de los usos concretos: al grupo 2, a partir de su propia experiencia y al grupo 3 de acuerdo a lo que entienden que ocurre en los Servicios que ponen en práctica al Registro. Al grupo 3 se le dirigieron preguntas específicas vinculadas con las fortalezas de lo sucedido en el ámbito de la SNyA.

La operacionalización de los intereses cognitivos se organizó siguiendo las premisas definicionales de la estrategia analítica de factores intervinientes externos e internos. Estos últimos se especificaron en dos pares de criterios ordenadores: Fortalezas, Oportunidades y Debilidades, Amenazas. A partir de ellos se establecieron y determinaron los indicadores asociados a cada dimensión de percepciones y prácticas abordadas por la investigación, ajustadas a cada grupo relevado. Como análisis interno se investigaron las fortalezas (aquellos elementos internos y positivos que diferencian al programa o proyecto de otros de igual clase) y las debilidades (definidos como problemas internos, que, una vez identificados y desarrollando una adecuada estrategia, pueden y deben eliminarse). El análisis externo

contempla las oportunidades, entendidas como aquellos factores positivos, que se generan en el entorno y que, una vez identificados, pueden ser aprovechados y las amenazas, comprendidas como aquellas situaciones negativas, externas al programa, que pueden atentar contra éste, por lo que llegado al caso, puede ser necesario diseñar una estrategia adecuada para poder sortearlas.

Una vez realizado el relevamiento, el tipo de análisis producido está anclado en el uso de la estadística descriptiva e inferencial, del que el siguiente apartado da cuenta.

Resultados

A continuación se presenta la información procesada, desglosándose de acuerdo a los módulos realizados (en común y en particular), según los diversos perfiles identificados. Aquellos que se identificaron al momento del relevamiento como “Grupo 1” son quienes se ubican aquí como “Sin REUNA”, del “Grupo 2” son “Con REUNA” y el “Grupo 3” es el que se define como “SNyA”.

Datos generales de todos los grupos

De acuerdo a la información recabada:

- Respecto al género, aquellos que no utilizan el REUNA, son en su totalidad mujeres; dentro del grupo que poseen experiencia en el Registro también son mayoritariamente mujeres, y en la SNyA, la diferencia entre los sexos es menos pronunciada. Esta importante presencia de mujeres entre los trabajadores de la Niñez puede estar asociada con

una feminización de los actores que procuran atender a los NNyA ya que se presenta una continuidad de esta característica, puesto que ha sido a lo largo de la historia una constante este predominio en cuanto al género de los efectores.

- El promedio de edad, cercano a los 40 años, es similar para los tres grupos. La destacada representación de población joven dentro del personal del SPPIDN, indica una situación novedosa respecto de otras políticas, ya que en esta “nueva política” se estarían sumando recursos humanos jóvenes.

- El máximo nivel educativo es más elevado (posgrado) entre los que no conocen el Registro que entre los que conforman los otros grupos. Aquellos que utilizan la herramienta han completado en casi la mitad de los casos el nivel universitario.

- En todos los grupos, más de las dos terceras partes son profesionales. Los Psicólogos son quienes predominan en el primer y tercer grupo; en el segundo grupo, son los Trabajadores Sociales con un 57% de los casos los que imprimen una presencia destacada. En la SNyA, el perfil profesional se completa en el restante 50% de los casos que no son Psicólogos con una variedad de profesiones (Sociólogos, Musicoterapeutas, Analista en sistemas). Los equipos de profesionales que desarrollan sus tareas se componen de profesiones vinculadas más directamente con este trabajo de intervención: Psicólogos, Trabajadores Sociales y Abogados. Este panorama resulta alentador en cuanto al desarrollo de las políticas públicas de Niñez.

- De los que no son profesionales, se observa la presencia mayoritaria de Técnicos en Minoridad entre los que

no tienen experiencia en el Registro (85,7%) y en la mitad de los casos de los de la SNyA. Aquellos que son bachilleres, representan las tres cuartas partes en los que usan el Registro, la mitad en la SNyA y un 14,3% entre los que no utilizan la herramienta. Frente a este panorama claramente se destaca la presencia aún de “Técnicos en Minoridad” quienes fueron formados y predominaron en la atención de casos en el Paradigma anterior (Patronato). La entonces convivencia de profesionales formados en los dos Paradigmas antagónicos presenta un desafío para la implementación del Registro en la provincia.

Cuadro 1: Datos socio-demográficos y educativos de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
Sexo	Masculino	0.0	12.2	42.9
	Femenino	100.0	87.8	57.1
Máximo nivel educativo	Secundario incompleto	0.0	2.0	0.0
	Secundario completo	0.0	2.0	0.0
	Terciario incompleto	0.0	2.0	14.3
	Terciario completo	0.0	20.0	0.0
	Universitario incompleto	24.2	12.0	28.6
	Universitario completo	36.4	42.0	42.9
	Posgrado incompleto	24.2	12.0	14.3
	Posgrado completo	15.2	8.0	0.0
Profesional	Si	77.4	81.4	66.7
	No	22.6	18.6	33.3
Tipo de Profesional	Abogado	29.2	17.1	0.0
	Medico	4.2	5.7	0.0
	Trabajador Social	16.7	57.1	0.0
	Psicólogo	50.0	11.4	50.0
	Otro	0.0	8.6	50.0
Tipo de No profesional	Bachiller	14.3	75.0	50.0
	Técnico en Minoridad	85.7	25.0	50.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

-La implementación del Registro en los SZPPD y SLPPD es diferente. Todos los SZPPD utilizan la herramienta pero no así todos los SLPPD. Esto permite entender cómo casi en el 100% de los casos que no utilizan el Registro son miembros de SLPPD y entre los que poseen experiencia, hay presencia tanto de SLPPD y de SZPPD, habiendo más de este último tipo de organismo (60%).

-Sobre la función que cumplen los encuestados, son mayoritariamente Equipo Técnico en todos los casos, centralmente en el primer grupo. En el grupo que tiene experiencia, también se encuestó a Administrativos (20%) y a Coordinadores (12%) y entre los que ejercen sus funciones en la SNyA, también hay quienes cumplen otras funciones (Equipo Informático y de sistemas).

-Respecto de la antigüedad también hay situaciones diferenciales. Hace menos de 1 año que forman parte de la función predominantemente quienes no conocen la herramienta, los que hacen uso de la herramienta casi en un 40% de los casos son parte del SPPIDN desde hace más de 5 años y en más del 80% de los encuestados de la SNyA tienen un antigüedad intermedia, esto es, entre 1 y 3 años.

Cuadro 2: Datos del ámbito de trabajo, función y antigüedad de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
Organismo al que pertenece	Servicio Zonal	0.0	60.0	N/C
	Servicio Local	97.0	40.0	N/C
	Otro	3.0	0.0	N/C
Función que cumple	Coordinación	9.1	12.0	28.6
	Equipo técnico	90.9	68.0	42.9
	Administrativo	0.0	20.0	14.3
	Otro	0.0	0.0	14.3
Hace cuanto tiempo	Menos de 1 año	57.6	14.6	0.0
	Entre 1 y 3 años	24.2	33.3	85.7
	Entre 3 y 5 años	9.1	14.6	14.3
	Más de 5 años	9.1	37.5	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

En el Cuadro 3, se presentan las variables vinculadas con el territorio donde despliegan sus actividades los efectores de Niñez⁴, si poseen instalado el Registro en las computadoras de su trabajo (desde cuándo) y si han recibido capacitaciones previamente. Se destaca que:

- Aquellos que no tienen experiencia en el uso del Registro se encuentran ubicados casi en la mitad de los casos en el Gran Buenos Aires y en similar proporción los que vienen teniendo contacto con el Registro se ubican en el In-

⁴ Se ha excluido en el cuestionario de encuesta a los miembros del Equipo de la SNyA por ser datos que no se relacionan con la situación que ocupan: la sede de la SNyA se encuentra en la Ciudad de La Plata, poseen y utilizan el Registro y son ellos mismos quienes realizan las capacitaciones.

terior grande. Esta situación guarda relación directa con las características del estado de implementación del Registro. El déficit de la incorporación del REUNA en los Municipios del Conurbano bonaerense se puede explicar por la mayor exigencia consecuencia del elevado volumen de trabajo a atender (y la falta de tiempo para poder incorporar las acciones en el Registro), la insuficiente infraestructura informática al formar parte de Municipios con complicaciones económicas de diversa índole y de los entramados políticos vinculados con relaciones no siempre positivas con la SNyA.

- De los que no desarrollan sus actividades mediante la herramienta, cabe señalar que en un 18,2% de los casos la tienen instalada en su lugar de trabajo pero no hacen uso de ella. Esto puede deberse, de acuerdo a varios informantes con los que se tomó contacto de manera informal, a que el poder apropiarse y poner en marcha el REUNA requiere de poseer una calidad mínima tanto en el equipamiento informático como en la conexión a internet o intranet, situación que no siempre se presenta, por lo que no se utiliza. Este panorama existe desde cierto tiempo, ya que en el 60% de los casos desde el año 2012 es que está disponible pero sin actividad.

- Aquellos que lo vienen poniendo en práctica, lo hacen mayoritariamente desde el año 2011 en adelante, habiendo sólo un 7,3% que lo hace desde el año de realización del relevamiento. Esta antigüedad en el uso del REUNA da cuenta de ser ya un instrumento instalado, basándose entonces las opiniones y críticas de los efectores en argumentos anclados en una destacada experiencia.

- En cuanto a las capacitaciones, los que no tienen trayectoria en el Registro, en un 9,1% de los casos han sido capacitados y la gran mayoría de los experimentados se capacitó previamente, siendo destacado que en un 10% de los casos, la capacitación en la que se aplicó la encuesta era la primera a la que asistían.

Cuadro 3: Ubicación y datos de implementación del REUNA, de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA
Lugar	GBA	48.5	36.0
	Interior chico	36.4	14.0
	Interior grande	15.2	50.0
Posee REUNA instalado	Si	18.2	N/C
	No	81.8	N/C
Antigüedad en el uso de REUNA	Durante 2013	40.0	7.3
	Durante 2012	60.0	22.0
	Durante 2011	0.0	39.0
	Durante 2010	0.0	31.7
Capacitado previamente	Si	9.1	90.0
	No	90.9	10.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Percepciones sobre los usos que habilita la utilización del REUNA

Al momento de analizar e interpretar la información vertida por los tres grupos establecidos de efectores a través de las encuestas, se han considerado los cuatro usos posibles sobre los que se asientan los principios programáticos del Registro: mejorar la atención de los NNyA con

derechos vulnerados, facilitar la tarea cotidiana de los efectores/trabajadores, ofrecer la extracción de estadísticas sobre la Niñez en territorio y articulación de acciones a nivel local y evaluación de políticas públicas y gestión de recursos.

2.1 Atención de los NNyA y tarea cotidiana de los efectores

En el siguiente cuadro se brindan las opciones de acuerdo a las percepciones sobre los dos primeros usos mencionados.

-En lo relacionado con la mejora en la articulación - a través de la mediación que permite el REUNA- entre los efectores al momento de la atención de los NNyA con derechos vulnerados, se observa que los que no han tenido contacto con el Registro, la percepción sobre la aplicación es marcadamente positiva; situación similar se presenta con los miembros del Equipo de la Secretaría, quienes vierten su opinión por el intercambio que realizan con los Servicios y SLPPD; las percepciones se muestran diferentes entre aquellos que vienen utilizando el Registro en territorio, puesto que si bien también acuerdan con lo favorable en la mejora planteada, en un 8,7% se encuentran “en “desacuerdo” y en un 4,3% “muy en desacuerdo”.

-Respecto de las percepciones sobre el mayor conocimiento de los recursos existentes en el territorio de la provincia para proteger los derechos cuando se encuentran ya vulnerados pareciera que se entiende el Regis-

tro como poseedor de una potencialidad elevada para este uso específico por parte de aquellos que aún no lo han usado: 60,6% están “Muy de acuerdo” y un 39,4% “De acuerdo”; con un peso diferencialmente distribuido, pero con el mismo sentido positivo respecto del acuerdo, en la Secretaria también se considera que la herramienta posibilita un mayor conocimiento de Recursos en territorio; aquí también, los que han puesto en marcha el R.EU.N.A. desde hace un tiempo considerable, sus opiniones no son tan favorables e incluso, en un 25% de las respuestas consideran que están “Muy en desacuerdo” con este uso.

-Al introducir la variable temporal (en una atención más rápida), ya las percepciones dejan de tener el perfil tan marcadamente positivo solo para los que no usan el Registro: en un 6% manifiestan que están en desacuerdo con esta posible mejoría del uso del tiempo en la atención. Por su parte los efectores con experiencia en el Registro solo muestran opiniones positivas respecto del tiempo; en la SNyA este perfil negativo no se considera, seguramente por no estar en territorio y no tener que “poner a prueba” el Registro en situaciones de emergencia.

Cuadro 4: Percepciones sobre los usos vinculados a la atención, de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
Mejora la articulación entre Locales y Zonales por la interacción on line sobre situaciones concretas de NNyA	Muy de acuerdo	36.4	47.8	57.1
	De acuerdo	60.6	8.7	42.9
	En desacuerdo	3.0	4.3	0.0
	Muy en desacuerdo	0.0	41.3	0.0
Conocimiento mayor de los recursos existentes en el propio territorio y en otros	Muy de acuerdo	60.6	45.7	42.9
	De acuerdo	39.4	13.0	57.1
	En desacuerdo	0.0	0.0	0.0
	Muy en desacuerdo	0.0	25.0	0.0
Mejora la tarea cotidiana optimizando el uso del tiempo	Muy de acuerdo	24.2	64.6	42.9
	De acuerdo	69.7	10.4	57.1
	En desacuerdo	6.1	0.0	0.0
	Muy en desacuerdo	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

2.2 Estadísticas sobre la Niñez en territorio y articulación de acciones. Evaluación de políticas públicas

Si se consideran ahora las percepciones de los usos referidos a la extracción de estadísticas sobre la Niñez que permitiría, entre otras cuestiones, elaborar y evaluar políticas de promoción de derechos, se observa:

- Tanto aquellos que no lo utilizan como los que desarrollan sus actividades en la SNyA, manifiestan un elevado acuerdo en que a través del Registro se produce información para realizar estadísticas, cuestión que no es tan acordado por parte de quienes usan efectivamente al REUNA; es probable que en la práctica, no sea explotada esta opción del Registro.

- En este sentido, la percepción de lograrse con la carga de intervenciones una base de datos robusta, también es

concebida con grados de desacuerdos por parte de quienes usan el Registro en comparación con el resto de los grupos definidos.

- El contar con información que habilite la solicitud de recursos para equipamiento y gasto en Niñez, a pesar de tener similar tipo de uso, es percibido por los grupos con opiniones diversas: muestran su desacuerdo un 30,8% en esta posibilidad aquellos que tienen experiencia en trabajar con la herramienta y en 12,5% entre quienes aún no lo usan, por lo que se puede considerar un uso potencial no visto como posible o concreto; el equipo de la SNyA se muestra positiva con esta cuestión, probablemente por encontrarse en el lugar donde se gestionan este tipo de asuntos.

Cuadro 5: Percepciones sobre los usos vinculados a la estadística de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje.

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
Produce información para realización de estadísticas para múltiples usos	Muy de acuerdo	69.7	44.2	71.4
	De acuerdo	30.3	48.8	28.6
	En desacuerdo	0.0	7.0	0.0
	Muy en desacuerdo	0.0	0.0	0.0
Se obtiene una base de datos robusta para la elaboración de diagnósticos y evaluaciones de la Niñez	Muy de acuerdo	63.6	37.8	57.1
	De acuerdo	36.4	55.6	28.6
	En desacuerdo	0.0	6.7	14.3
	Muy en desacuerdo	0.0	0.0	0.0
Habilita la solicitud de recursos para equipamiento y para el gasto	Muy de acuerdo	21.9	20.5	28.6
	De acuerdo	65.6	38.5	71.4
	En desacuerdo	12.5	30.8	0.0
	Muy en desacuerdo	0.0	10.3	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Fortalezas

Este panorama se complejiza al considerar, los cuatro usos propuestos, las percepciones que se conciben en cuanto a las fortalezas, entendidas como aquellos factores críticos positivos con los que se cuenta. El REUNA se encuentra diseñado con estos objetivos, por lo que es interesante entender con qué certeza se conciben. En este sentido, las apreciaciones de dichas fortalezas son las siguientes:

- Lo relacionado con la comunicación de la situación de la Niñez es visualizada con mayor certeza por los que aún no tienen contacto que por aquellos que tienen experiencia: en un aproximado 30% tanto para los que conocen en territorio como en el espacio de gestión entienden que no es cierta esta potencialidad.

- Sobre la mejora en la calidad de atención de la Niñez vulnerada, si bien en todos los grupos conciben como “Muy cierta” esta fortaleza, un tercio de los casos de quienes atienden en territorio mediante el REUNA, no visualizan esta situación como tal. Aquí también se encuentra la visión distinta según lo pensado o imaginado entre los que no tienen experiencia en el Registro y lo que realmente se puede obtener, por parte de aquellos que lo utilizan con habitualidad.

- La posibilidad que brinda el contar con información estadística para mejorar la articulación en pos de lograr la corresponsabilidad en territorio es visualizada como “Muy Cierta” enfáticamente por el Equipo de la SNyA, probablemente por la distancia que presentan de los arreglos loca-

les, ya que esta consideración es nula en quienes aún no aplican el Registro y por quienes conocen la herramienta y sus territorios.

- Respecto de la confiabilidad que generaría el que sean los propios efectores quienes introducen la información al REUNA es compartida como una característica de fortaleza por los 3 grupos; en esta cuestión también, el grupo que opera en territorio mediante el Registro es quien también en varios casos ofrece una perspectiva de “Poco cierto” y “Nada cierto”, en un 2,3% y un 4,7% respectivamente.

Cuadro 6: Fortalezas sobre los usos de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
Permite dar a conocer la problemática de la Niñez en su territorio	Muy cierto	51.5	32.6	42.9
	Cierto	48.5	37.0	28.6
	Poco cierto	0.0	30.4	28.6
	Nada cierto	0.0	0.0	0.0
Mejora la calidad de la intervención global sobre los NNyA	Muy cierto	24.2	22.2	28.6
	Cierto	69.7	44.4	57.1
	Poco cierto	6.1	33.3	14.3
	Nada cierto	0.0	0.0	0.0
Genera una mejor articulación con otros actores sobre datos reales y concretos	Muy cierto	24.2	26.1	57.1
	Cierto	75.8	52.2	42.9
	Poco cierto	0.0	21.7	0.0
	Nada cierto	0.0	0.0	0.0
Brinda información confiable por ser cargada por los propios efectores	Muy cierto	42.4	39.5	50.0
	Cierto	51.5	53.5	50.0
	Poco cierto	6.1	2.3	0.0
	Nada cierto	0.0	4.7	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Oportunidades

Para profundizar acerca de las percepciones, se indagó sobre aquellos aspectos positivos que se pueden aprovechar utilizando las fortalezas provistas por el Registro, entendidas como oportunidades.

- El contexto amplio relacionado con la continuación de la implementación de la Ley 13.298, es percibido de manera particular para cada grupo: aquellos que aún no usan el Registro entienden en un 90,6% que es probable la continuación, mientras que el Equipo más cercano a la Gestión de la SNyA en un 28,6% lo cree como “Poco probable” y quienes poseen experiencia en espacios territoriales en el REUNA ven la situación distribuida desde una elevada hasta una escasa probabilidad. Esta visión diferencial sobre la oportunidad entre los grupos “Sin REUNA” y “Con REUNA” explica en gran parte la reducida visión positiva del segundo grupo mencionado respecto del despliegue de los atributos del Registro.

- Por otro lado, contemplando las Capacitaciones que reciben los efectores para el uso del Registro, es diferencial la percepción: aquellos que forman parte del equipo capacitador, en un 71,4% entiende que es muy probable que se sostengan y amplíen, aquellos que las han recibido con anterioridad mantienen esta expectativa en un porcentaje inferior (42%) y quienes la reciben por primera vez su percepción es muy diferente ya que solo el 9,4% entiende la situación en los términos de elevada probabilidad.

- Al respecto de la oportunidad que supone, en tanto uso del Registro, el dar visibilidad del mismo ante otros

organismos, aquí la percepción retoma la caracterización más positiva, pero también diferencial: los que no lo usan, entienden en menor proporción que aquellos que sí lo hacen y los que se encuentran en la SnyA, en que es muy probable que esto se logre: 21,2% entre el primer grupo y un 56% y 57,1% en los dos últimos. Esta distancia se podría interpretar por la no experiencia en los usos potenciales del Registro que no permitiría visualizar esta oportunidad mediante la herramienta.

Cuadro 7: Oportunidades sobre los usos de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
La continuación de firmas de convenio entre municipios y la provincia por los cuales hay mas Locales que pueden usar el REUNA	Muy probable	0.0	35.6	14.3
	Probable	90.6	42.2	57.1
	Poco probable	6.3	20.0	28.6
	Nada probable	3.1	2.2	0.0
El mantenimiento y ampliación de las capacitaciones a los efectores por parte del Equipo REUNA	Muy probable	9.4	42.0	71.4
	Probable	87.5	56.0	28.6
	Poco probable	3.1	2.0	0.0
	Nada probable	0.0	0.0	0.0
El incremento en el conocimiento por parte de otros organismos del REUNA a medida que continúa su implementación	Muy probable	21.2	56.0	57.1
	Probable	78.8	44.0	42.9
	Poco probable	0.0	0.0	0.0
	Nada probable	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Debilidades

Otra de las cuestiones presentadas se vincula con las debilidades, entendidas como los factores críticos negativos que se deberían eliminar o reducir. A partir de ellas se pueden esbozar líneas de acciones para revisar y redirigir ciertos aspectos en el uso de la herramienta.

-La información que se introduce en el REUNA refiere a cuestiones asociadas a los NnyA que atraviesan una situación de vulneración de sus derechos. Esto es, contiene datos que son de tipo sensible y requieren de un cuidado y tratamiento especial. De todas maneras, esto no debiera interferir con el desarrollo, carga y uso en el Registro. Aún a pesar de ello, este elemento es percibido como una cuestión compleja por los usuarios y aquellos que en breve lo serán, puesto que en más de la mitad de los casos consideran que la información sensible puede no ser incorporada al Registro.

-Otro tema destacado como factor crítico son las habilidades de los efectores en cuestiones informáticas, que también dificultaría la carga entre aquellos que usan el Registro en el territorio; ellos lo perciben como debilidad que no se usen todas las aplicaciones por desconocimiento de las mismas.

-La resistencia a la utilización de las diferentes funciones a las que habilita la herramienta, no son tan marcadamente visualizadas como debilidades, aunque no es para desestimar que - Aquí también los que utilizan el REUNA en los SLPPD y SZPPD lo afirman con mayor énfasis- están de acuerdo con esta situación, en algo menos de la mitad de los casos.

Entre las debilidades, también se pueden incluir la falta de tiempo debido a la elevada carga de trabajo cotidiano en la elaboración y puesta en práctica de estrategias de restitución de derechos. El Registro pretende ser un facilitador de la tarea, pero debido al estadio de la implementación, no pareciera ser incorporado de manera plena. De

hecho, la falta de tiempo disponible para cargar y consultar es percibida como tal por los usuarios en territorio y aquellos que prontamente lo serán: entre los primeros, están “Muy de acuerdo” y “De acuerdo” en el 81,3% de los casos y entre los segundos en un 84,9%. El Equipo de la SNya refiere una percepción muy diferente, puesto que están “Poco de acuerdo” con este panorama en un 57,1%.

Cuadro 8: Debilidades sobre los usos de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNya
Algún tipo de información considerada sensible pueda no ser cargada	Muy de acuerdo	18.2	12.8	0.0
	De acuerdo	42.4	46.8	57.1
	Poco acuerdo	39.4	31.9	28.6
	Nada acuerdo	0.0	8.5	14.3
Los efectores no utilicen todas las aplicaciones en muchos casos por desconocimiento	Muy de acuerdo	12.1	14.3	16.7
	De acuerdo	60.6	69.4	50.0
	Poco acuerdo	27.3	16.3	33.3
	Nada acuerdo	0.0	0.0	0.0
Los efectores no utilicen todas las aplicaciones en muchos casos por resistencias	Muy de acuerdo	6.1	10.4	0.0
	De acuerdo	42.4	31.3	0.0
	Poco acuerdo	51.5	50.0	83.3
	Nada acuerdo	0.0	8.3	16.7
Los equipos técnicos no cuentan con el tiempo suficiente para cargar y consultar en el REUNA	Muy de acuerdo	36.4	50.0	0.0
	De acuerdo	48.5	31.3	42.9
	Poco acuerdo	15.2	16.7	57.1
	Nada acuerdo	0.0	2.1	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Amenazas

A continuación se presentan las respuestas respecto de algunas amenazas seleccionadas, entendidas como aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el correcto desarrollo e implementación:

- La no implementación del REUNA en la totalidad de los diferentes organismos territoriales (SLPPD y SZPPD) es contemplada como una amenaza “Muy posible” para quienes no son usuarios del Registro en solo un 3,1%, a diferencia de quienes lo utilizan y entienden que ésta situación es en 34,7% de los casos entre “Muy posible” y “Posible” por parte de quienes están en territorio y en un 71,4% según el equipo de la SNA.

- La posibilidad de la desacreditación del Registro por resultar ineficiente es en general “Poco posible” y “Nada posible” por parte de los tres grupos, aunque esta amenaza es percibida en un 15,6% de los casos de quienes aún no tienen experiencia. Esto también puede entenderse por el imaginario y la primera impresión ante una nueva tecnología a implementarse y ciertas resistencias que puede generar. En este último sentido, se puede considerar la percepción sobre la amenaza asociada a la no incorporación como herramienta de trabajo por parte de los propios efectores. Aquí, las posibilidades se incrementan en los tres grupos definidos, acompañando esta definición como “Posible” en un 34,4%, un 46% y un 57,1% en cada uno de los grupos, como se muestra en el Cuadro 9.

- La visualización que se postula respecto del impulso de tipo político de los diferentes organismos que tienen interés directo en el REUNA, no es concebida en términos generales como una cuestión que se pueda detener. Esto se observa en los tres grupos, indicando una amenaza prácticamente inexistente.

- Menos aún es considerada como una posibilidad la amenaza de que el Registro sea dejado sin efecto. De las situaciones potenciales de amenaza, esta es la rechazada con más claridad por los efectores relevados.

Estos últimos puntos dan cuenta de la confianza en el REUNA en cuanto a su importancia en general, aún a pesar de las opiniones vertidas de una importante cantidad de rasgos tanto internos como externos que ponen en tela de juicio la implementación óptima del Registro.

Cuadro 9: Amenazas sobre los usos de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
No se implemente en todos los Locales y Zonales	Muy posible	3.1	16.3	14.3
	Posible	31.3	18.4	57.1
	Poco posible	65.6	44.9	28.6
	Nada posible	0.0	20.4	0.0
Se desacredite por resultar ineficiente y entre en desuso	Muy posible	0.0	0.0	0.0
	Posible	15.6	2.0	0.0
	Poco posible	53.1	58.0	100.0
	Nada posible	31.3	40.0	0.0
No sea incorporado por todos los efectores como herramienta para su trabajo cotidiano	Muy posible	3.1	12.0	14.3
	Posible	34.4	46.0	57.1
	Poco posible	62.5	38.0	28.6
	Nada posible	0.0	4.0	0.0
Pierda el impulso de las autoridades responsables y otros organismos que colaboran en su implementación (Unicef, por ej)	Muy posible	3.1	4.3	0.0
	Posible	9.4	12.8	14.3
	Poco posible	84.4	66.0	71.4
	Nada posible	3.1	17.0	14.3
Sea dejado sin efecto como programa	Muy posible	0.0	4.0	0.0
	Posible	9.4	10.0	0.0
	Poco posible	59.4	56.0	42.9
	Nada posible	31.3	30.0	57.1

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

3. Percepciones sobre las prácticas que habilita la utilización del REUNA

En el presente apartado, se ofrecerá la información obtenida sobre las percepciones acerca de las prácticas concretas llevadas a cabo. Cabe señalar que las percepciones del primer grupo se vinculan con la propia acción concreta en su labor cotidiana mientras que las del segundo grupo, ya que se encuentran en el área vinculada con la gestión del Registro, hacen alusión a lo que consideran que ocurre en la tarea del primer grupo. La relación laboral entre los primeros y los segundos se produce en el intercambio sobre dudas respecto de categorías y de dificultades informáticas que aparecen, en la elaboración por parte del equipo de la SNyA de listado de errores (contemplando la falta de información o de duplicación de datos en términos generales) y en la comunicación bidireccional sobre el funcionamiento práctico de la herramienta. En este marco es que se produjeron las respuestas y se interpretan los siguientes datos:

- La creación de legajos se realiza en mayor medida por el equipo de la SNyA que por parte de los usuarios en el territorio, habiendo una diferencia entre ambos de un 33% del primero respecto del segundo. Esta acción es llevada a cabo de manera frecuente por los equipos.

- Sobre la consulta y actualización de legajos, las percepciones son prácticamente idénticas por parte de los dos grupos para todas las frecuencias identificadas, reflejando el “Muy frecuentemente” casi la mitad los casos.

Si a esta categoría se incorpora la siguiente, esto es “Frecuentemente”, el 86% de las percepciones considera entonces que esta acción se produce habitualmente. Esto es una clara señal de la utilización práctica de esta función del Registro.

- La consulta sobre los NNyA que se encuentran sin cuidados parentales, casos que son centrales por la particular atención que merecen, es menor: un cuarto de los equipos territoriales lo hace “Muy frecuentemente” y esto es visualizado en menor medida por la SNyA, un 14,3%. Esto debería reforzarse para conocer que la función existe y que debería ser más utilizada.

- Otra de las aplicaciones disponibles es la búsqueda de recursos en el territorio (ya sea en el propio o en otros que forman parte de la Provincia de Buenos Aires). La percepción de esta práctica es manifestada de manera más positiva por parte del equipo de la SNyA puesto que predomina el “Frecuentemente” en un 57,1% mientras que en los territorios la práctica indica en un 49% un “Poco frecuentemente”.

- Otra de las posibles acciones que facilita el Registro tiene que ver con la obtención de formularios prediseñados para cargar las intervenciones de los NNyA con derechos vulnerados. Los legajos de los NNyA en el REUNA presentan campos pre-establecidos a ser llenados por los efectores. Esta práctica es percibida de manera diferencial por parte de cada grupo analizado: mientras que desde el Equipo de la SNyA consideran que es puesta en práctica

de manera “Muy frecuentemente” en el 66% de los casos, esta habitualidad es identificada como tal en un 14,3% de los efectores en territorio. Entre éstos últimos, de hecho, en un 36,7% definen la practica como llevada a cabo “Poco frecuentemente”.

- La extracción de estadísticas que, como se mencionó en el apartado de percepciones sobre los usos, habilita a una mayor cantidad de acciones en materia de elaboración y evaluación de políticas públicas, por ejemplo, es percibida por la mayoría de los efectores como una acción poco frecuente. Un panorama diferente se observa desde la SNyA puesto que en un 42,9% de los casos la percepción sobre esta acción indica “Frecuentemente”. Consecuentemente la elaboración de estadísticas de tipo más complejo, se vincula con la situación recién descrita, ya que los mayores porcentajes en ambos grupos continúan ubicándose en la escala de menor frecuencia.

**Cuadro 10: Prácticas de acuerdo a la experiencia
en el Registro, en porcentaje**

		Con REUNA	SNyA
Creación de legajos	Muy frecuentemente	52.0	85.7
	Frecuentemente	26.0	14.3
	Poco frecuentemente	22.0	0.0
	Nunca	0.0	0.0
Consulta y actualización de legajos	Muy frecuentemente	44.0	42.9
	Frecuentemente	42.0	42.9
	Poco frecuentemente	14.0	14.3
	Nunca	0.0	0.0
Consulta de la situación de los NNyA sin cuidados parentales	Muy frecuentemente	25.0	14.3
	Frecuentemente	33.3	57.1
	Poco frecuentemente	41.7	28.6
	Nunca	0.0	0.0
Búsqueda de recursos en territorio	Muy frecuentemente	20.4	28.6
	Frecuentemente	22.4	57.1
	Poco frecuentemente	49.0	14.3
	Nunca	8.2	0.0
Obtención de formularios prediseñados para cargar las intervenciones	Muy frecuentemente	14.3	66.7
	Frecuentemente	42.9	33.3
	Poco frecuentemente	36.7	0.0
	Nunca	6.1	0.0
Extracción de estadísticas sobre lo que sucede con los NNyA en el territorio	Muy frecuentemente	14.3	0.0
	Frecuentemente	6.1	42.9
	Poco frecuentemente	49.0	57.1
	Nunca	30.6	0.0
Elaboración de estadísticas combinando datos de los niños: sexo, edad, motivo, origen de la presentación, entre otros	Muy frecuentemente	8.2	0.0
	Frecuentemente	10.2	14.3
	Poco frecuentemente	40.8	85.7
	Nunca	40.8	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Conociendo las percepciones entonces sobre los usos en términos de prácticas concretas realizadas por parte de

estos efectores, se continúa visualizando cómo son los dos primeros usos del Registro (mejora en la calidad de atención de los NNyA y en la tarea cotidiana de los efectores) aquellos que son más frecuentemente utilizados, mientras que los dos últimos (la realización de estadísticas de Niñez en los territorios y evaluación de políticas públicas de Niñez), no se han incorporado en los equipos con similar intensidad.

Fortalezas

A fin de lograr una mayor profundización para conocer las percepciones sobre estas prácticas, se cuenta también con la opinión respecto a cuestiones vinculadas con este accionar y sus fortalezas. Sobre cada uno de los puntos indagados, que se vinculan directamente con los dos primeros usos a los que habilita el Registro que tienen que ver con la calidad en la atención y las condiciones de trabajo, se desprende lo siguiente:

- El mejoramiento del orden y la organización general de las oficinas de los SLPPD y SZPPD tiene la percepción de haberse logrado en el 44,9% de los casos por parte de los equipos diseminados en la provincia y en mayor proporción (85,7%) según el equipo de la SNyA.

- La reducción en el uso del papel (por ser el Registro una herramienta informática donde allí se almacena la mayor parte de la información) es percibida como una situación lograda más desde la SNyA que desde los SLPPD y SZPPD: incluso desde estos últimos señalan en un 10% que están “Nada de acuerdo” con esta afirmación.

- Otro factor que tiene que ver con las prácticas es el tiempo: el uso de la herramienta habilita la consulta on

line y permite brindar respuestas de forma más rápida que bajo la modalidad de consulta de los legajos en papel. Sobre esto, el grado de acuerdo con haber logrado esta agilidad es altamente positivo en territorio y en la SNyA.

- El grado de acuerdo sobre la carga de información en sintonía con los requisitos formales, es percibida en términos generales como positiva.

Cuadro 11: Fortalezas asociadas a la práctica de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Con REUNA	SNyA
Mejoró el orden y organización general de los Locales y Zonales	Muy de acuerdo	44.9	85.7
	De acuerdo	44.9	14.3
	Poco acuerdo	10.2	0.0
	Nada acuerdo	0.0	0.0
Permitió reducir el uso de papel	Muy de acuerdo	24.5	57.1
	De acuerdo	20.4	42.9
	Poco acuerdo	38.8	0.0
	Nada acuerdo	16.3	0.0
Pudo dar rápidas respuestas sobre la intervención de los NNyA	Muy de acuerdo	42.9	71.4
	De acuerdo	51.0	14.3
	Poco acuerdo	6.1	14.3
	Nada acuerdo	0.0	0.0
Permitió cargar la información completa de acuerdo a los requisitos formales	Muy de acuerdo	26.5	71.4
	De acuerdo	65.3	28.6
	Poco acuerdo	8.2	0.0
	Nada acuerdo	0.0	0.0

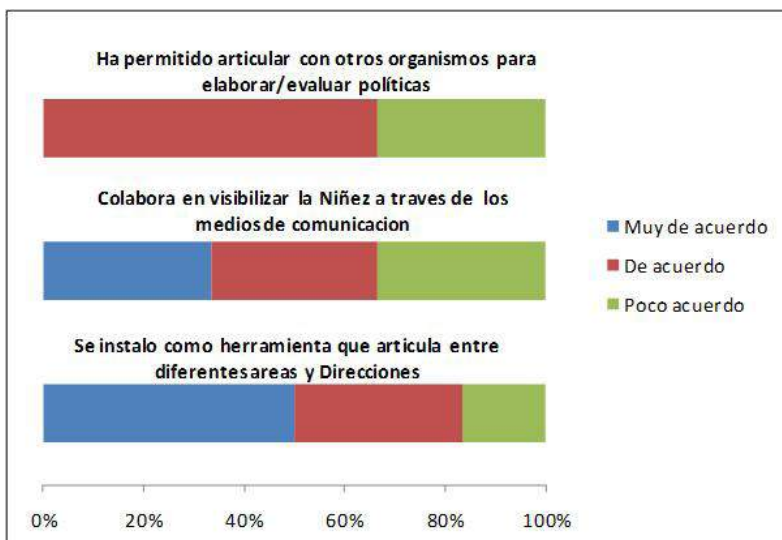
Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

En términos generales, se observa que el grado de acuerdo para los ítems consultados es mayor para el Equipo de la

SNyA que para los Equipos territoriales. En este sentido se reitera la percepción diferencial entre los efectores que particularizan el uso de la herramienta para sus tareas cotidianas en un contexto de ciertas dificultades para potenciar su fortaleza en cuanto a la posibilidad de encarar dichas acciones de mejor modo y de avanzar en las opciones asociadas a la estadística y evaluación de políticas públicas.

Al grupo conformado por el Equipo de la SNyA se le hicieron algunas preguntas particulares vinculadas con las percepciones de las prácticas respecto de las situaciones que se visualizan desde el organismo central, la SNyA. De ello se desprenden los siguientes datos:

Gráfico 1: Fortalezas del Registro según efectores de la SNyA, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

- De los tres ítems mencionados, las percepciones indican que la práctica más aplicada tiene que ver con el uso que hacen del Registro dentro de la Secretaria puesto que ha servido para articular entre las diferentes áreas y Direcciones del Organismo.

- Algo menos de acuerdo presenta la mediación que permite el Registro para informar sobre la situación de la Niñez a través de los diferentes medios de comunicación (prensa y radio, centralmente) aunque también se observan opiniones de “Muy de acuerdo” con ello en un 25% de las respuestas.

Estas instancias se encuentran más claramente vinculadas con los dos últimos usos planteados (realización de estadísticas y evaluación de políticas públicas de Niñez), y se asocia directamente con las misiones y funciones que tiene la SNyA en el marco de la gestión de la política de Niñez en cuanto a la Promoción y Protección de los Derechos del Niño.

Oportunidades

En el cuadro siguiente se muestran las percepciones referidas sobre aquellos aspectos positivos, en términos del contexto general sobre la implementación del Registro.

La percepción sobre el grado de aceptación de la herramienta de quienes lo utilizan, es elevada aunque no se debe desestimar que un cuarto de ellos opinan tener “Poco acuerdo” con esta aceptación. Esta última opción no es contemplada por el equipo de la SNyA, quienes concentran el 100% de sus opiniones entre el “Muy de acuerdo” y el “De acuerdo”.

Cuadro 12: Oportunidades asociadas a las Prácticas de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Con REUNA	SNyA
Hoy el Registro cuenta con alta aceptación de la herramienta por parte de los Locales y Zonales que lo utilizan	Muy de acuerdo	27.1	42.9
	De acuerdo	47.9	57.1
	Poco acuerdo	25.0	0.0
	Nada acuerdo	0.0	0.0
A medida que ha transcurrido en algunos casos la implementación del REUNA los equipos muestran conformidad con la herramienta	Muy de acuerdo	36.7	28.6
	De acuerdo	59.2	71.4
	Poco acuerdo	4.1	0.0
	Nada acuerdo	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

La mirada que se tiene al incluir en la perspectiva sobre las prácticas el transcurso del tiempo es alentadora, puesto que la opinión en ambos grupos es positiva: el correr del tiempo y el uso del Registro ha colaborado en incrementar la conformidad de los efectores sobre el mismo. En este caso, la mirada menos positiva por parte de la SNyA en comparación con los equipos territoriales se explica por la recepción que la primera recibe por parte de los segundos respecto de las quejas sobre dificultades de funcionamiento, déficit en el equipamiento necesario y complicaciones con el personal. De todas maneras, la perspectiva sobre el contexto amplio continua transmitiendo una visión positiva sobre el Registro.

Debilidades

En cuanto a las debilidades que pueden afectar al uso práctico del REUNA:

- En términos generales, no consideran ambos grupos que las acciones que se pueden desplegar en la herramien-

ta sean complicadas, excepto para un 8,3% de quienes están en territorio que están “Muy de acuerdo” con esta situación. Esto podría explicarse por la habilidad en el uso del Equipo de la SNya cuya dedicación es prácticamente exclusiva al Registro mientras que para el primer grupo es una actividad más en el conjunto de su labor y tareas cotidianas.

- La conexión a internet e intranet, que posibilita el correcto uso del REUNA porque sin ellos el Registro no funciona, es visualizada como de calidad insuficiente, por ambos grupos y de manera negativa: están “Muy de acuerdo” con esta situación desfavorable el 64% de los primeros y el 57,1% de los segundos. La situación planteada requiere indudablemente de viabilizar acciones tendientes a mejorar esta condición puesto que es necesaria para el correcto uso y funcionamiento del Registro.

- Otra de las prácticas que habilita la herramienta tiene que ver con poder conocer los recursos existentes en territorio. Para utilizar dicha aplicación de manera continua y útil, la información debe estar actualizada. Esta condición parece cumplirse, desde la mirada de los dos grupos.

- La realización de estadísticas es percibida en ambos grupos de manera ambivalente: alrededor de la mitad de los efectores de cada grupo entiende que no es sencilla y la otra mitad sí. La consideración planteada se asocia con la escasa práctica a la que se dedican los efectores relativa al uso mencionado de realización de estadísticas y la posibilidad de evaluar políticas públicas de Niñez. Por ello,

debe ser también revisada para que pueda transformarse de una debilidad a una fortaleza.

Cuadro 13: Debilidades asociadas a las Prácticas de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Con REUNA	SNyA
Las acciones que habilita a realizar el REUNA no son todas sencillas	Muy de acuerdo	8.3	0.0
	De acuerdo	37.5	42.9
	Poco acuerdo	45.8	42.9
	Nada acuerdo	8.3	14.3
La conexión a internet e intranet no tiene la calidad continua necesaria	Muy de acuerdo	64.0	57.1
	De acuerdo	32.0	42.9
	Poco acuerdo	4.0	0.0
	Nada acuerdo	0.0	0.0
La información sobre recursos no siempre está actualizada	Muy de acuerdo	6.4	0.0
	De acuerdo	40.4	16.7
	Poco acuerdo	46.8	83.3
	Nada acuerdo	6.4	0.0
La realización de estadísticas no es sencilla.	Muy de acuerdo	6.4	0.0
	De acuerdo	40.4	42.9
	Poco acuerdo	44.7	57.1
	Nada acuerdo	8.5	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Amenazas

Por último, se realizarán a continuación una serie de comentarios de los resultados sobre las percepciones de las posibles amenazas visualizadas.

- La presentación de fallas técnicas son contempladas como posibles por ambos grupos como una situación “Muy posible” y “Posibles”, rondando el 85% de las respuestas en ambos casos y grupos. El impacto que resulta de esta

amenaza, pone en riesgo el correcto funcionamiento del REUNA, retrocediendo de esta manera el importante avance en la implementación del Programa.

- Otra amenaza al desarrollo de la implementación de la herramienta en todo el territorio provincial se vincula con la deficitaria existencia de computadoras y conectividad de los SLPPD y los SZPPD, elementos claves para el uso del Registro. Aquí la perspectiva es en términos generales negativa, ya que predomina la opinión de ser “Muy posible” y “Posible” que esto ocurra. Aquí claramente lo que se requiere es gestionar la adquisición de equipamiento informático en cantidad y calidad suficiente para poder garantizar el mínimo requerido para que el Registro pueda ser efectivamente una herramienta que permita los cuatro grandes usos presentados, que responden a la normativa provincial para esta materia.

- La posibilidad de desarticulación entre modificaciones de aplicaciones del REUNA y las capacitaciones que acompañen dichos cambios, se presenta de manera diferente: los equipos territoriales consideran esta opción como “Posible” en comparación con el equipo de la SNyA que entienden que ello sería “Poco posible”. Aquí la percepción diferente puede entenderse por la lejanía de unos y el acercamiento de los grupos respecto de las esferas de decisión de la SNyA. En términos del Registro, de presentarse esto, resultaría a mediano plazo también un retroceso en cuanto a la gradual implementación en la que se encuentra.

Cuadro 14: Amenazas asociadas a las Prácticas de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Con REUNA	SNyA
Presente fallas técnicas por lo cual se imposibilite la carga por tiempo prolongado	Muy posible	32.0	14.3
	Posible	52.0	71.4
	Poco posible	14.0	14.3
	Nada posible	2.0	0.0
No pueda ser usado porque los Zonales y Locales no puedan garantizar la disponibilidad de Pc y la conectividad	Muy posible	40.0	14.3
	Posible	44.0	85.7
	Poco posible	12.0	0.0
	Nada posible	4.0	0.0
Sea actualizado y no sean los equipos técnicos capacitados para informarse	Muy posible	8.3	0.0
	Posible	39.6	0.0
	Poco posible	50.0	85.7
	Nada posible	2.1	14.3

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

4. Características particulares de aquellos que no han utilizado el Registro

A este grupo se le realizaron una serie de preguntas particulares para indagar sus percepciones del tipo imaginarias o extendidas sobre el Registro. De dicha indagación particular se desprende que en más de la mitad de las situaciones, se tenía un escaso conocimiento previo sobre el REUNA: un 39% refiere saber “Poco” y un 15% “Nada”; sobre este conocimiento reducido, en un 67% se consideró que era una herramienta de trabajo “Necesaria” y en un 28% como “Muy necesaria”. Se destaca entonces que aun a pesar de tener un reducido conocimiento sobre el Registro, se estima una importante valorización general de

la herramienta; en cuanto a su potencial utilidad en el caso de poder contar con ella en la práctica del trabajo, las opiniones tienen una positividad más destacada, ya que en el 51,5% de los casos se considera “Muy útil” y en el restante 49% como “Útil”. No se produjeron respuestas que representen menor grado de utilidad.

5. Evaluación general

Como parte de la encuesta, se elaboraron preguntas particulares sobre la evaluación general según la percepción de los tres grupos, lo que dio lugar a estas respuestas:

Cuadro 15: Evaluación general de la herramienta de acuerdo a la experiencia en el Registro, en porcentaje

		Sin REUNA	Con REUNA	SNyA
Cuánto cree que el uso del REUNA impactará en su práctica de trabajo cotidiano	Mucho	60.6	N/C	N/C
	Algo	39.4	N/C	N/C
	Poco	0.0	N/C	N/C
	Nada	0.0	N/C	N/C
En base a su experiencia como herramienta de trabajo la evalúa como	Muy Buena	N/C	56.0	57.1
	Buena	N/C	40.0	42.9
	Regular	N/C	4.0	0.0
	Mala	N/C	0.0	0.0

Fuente: Elaboración propia según Encuesta Percepciones Usuarios REUNA 2013.

Sobre la repercusión general que tendrá en el trabajo cotidiano, quienes aun no han tomado contacto ni puesto en práctica su labor mediante la herramienta, un elevado porcentaje (60,6%) considera que su implementación tendrá “Mucho” impacto. La visión aquí es claramente positiva y alentadora.

Para aquellos que la vienen usando, aun a pesar de concentrar menor cantidad de respuestas en la opción más positiva, la evaluación general del REUNA como herramienta de trabajo es percibida como “Muy buena” y “Buena” por los efectores.

Conclusiones

El SPPIDN en la Provincia de Buenos se encuentra en proceso de implementación, dando pasos en pos de imponer el paradigma que predomina en el mundo sobre el cuidado y atención especial que requieren los NNyA al considerarlos como sujetos de derecho. Como todo cambio de paradigma, requiere no sólo la transformación de una cosmovisión sobre la situación de la Niñez, sino la definición estatal de la política pública que cristaliza estos cambios. Se requiere un tiempo prudencial de implementación de la política y del acomodamiento de las nuevas estructuras como la lenta y gradual desaparición de las antiguas. En este sentido, el REUNA es una herramienta que acompaña este proceso y que permite visualizar, mediante su evaluación, qué está sucediendo en la provincia de Buenos Aires en este aspecto de la nueva política de Niñez.

A lo largo de estas líneas se han presentado los resultados de la evaluación de algunas de las dimensiones del Registro, en particular sobre los usos a los que éste habilita, partiendo de las percepciones de quienes son los que, o bien la van a comenzar a usar, ya que forma parte de su labor cotidiana en el marco de la estrategia de restitución

de derechos vulnerados y de quienes en el nivel de gestión central (SNyA) son los encargados de desplegar todos los mecanismos necesarios para poder llevarla adelante, con la mejor calidad y acompañamiento a los usuarios. Como parte de los resultados, se destacan:

-La importante feminización del personal del SPPIDN, con un perfil joven y elevada formación académica, estando las profesiones vinculadas con el tipo de actividad realizada.

-La antigüedad que tienen en sus funciones son particulares, pues quienes no poseen el registro, hace menos de 1 año que ingresaron y entre quienes lo usan, casi la mitad tienen una importante antigüedad (desde el inicio de la implementación de la Ley 13.298). Este perfil da cuenta del avance de la nueva política de Niñez, encaminada también por personal con características que potencian su implementación. De todas maneras, siguen existiendo trabajadores cuya formación está asociada con el Patronato (Técnicos en Minoridad), dando cuenta así de que el proceso continúa siendo gradual.

Entre quienes no conocen el Registro, es interesante destacar que la apreciación sobre la herramienta es considerada como de mucha utilidad y necesaria para la labor cotidiana. Este panorama es realmente alentador puesto que habilita a pensar en que la continuidad del REUNA en su implementación tiene buenas expectativas.

Respecto de las percepciones sobre los usos:

-Hay una generalizada aprobación en que el Registro permite mejorar la calidad en la atención de los NNyA en la tarea cotidiana de los trabajadores.

-Sobre el uso que da cuenta de la posibilidad de realizar estadísticas y poder evaluar políticas públicas de Niñez en los diferentes territorios, además de no ser una función muy utilizada, no se percibe como potencial facilitador de información para lograr mayores recursos para la Niñez.

En cuanto a los factores externos que operan como oportunidades, se visualiza cierto descreimiento en el avance de la implementación general de la institucionalidad del paradigma de Promoción y Protección de Derechos, siendo esto más marcado para quienes usan el Registro en relación con los demás efectores. Esto es acompañado por las debilidades percibidas respecto de contar con la información sensible cargada, con los conocimientos de informática y de la herramienta en sí que se presentan como deficitarios, en un marco de insuficiente infraestructura informática (en cuanto a la cantidad y calidad de equipamiento). Si bien además se estiman como posibles amenazas al funcionamiento óptimo del Registro, se refleja una confianza en que el REUNA continuará existiendo a pesar de estas limitantes.

Las percepciones que se han conocido sobre las prácticas en cuanto a su aplicación y frecuencia, nuevamente aparecen los usos asociados a la mejora en la calidad de la atención de los NNyA y la labor propia de los trabajadores, como aquellos puestos en práctica con mayor frecuencia. Desde la SNyA conciben esta situación más habitual que

los propios usuarios, visión ésta positiva que se mantiene prácticamente en la totalidad de las prácticas llevadas a cabo. No ocurre lo mismo con las acciones que derivan en la elaboración de estadísticas y la posibilidad de evaluar políticas públicas de Niñez, las que son llevadas a cabo por el nivel central de la SNyA y prácticamente sin uso desde los equipos territoriales.

La diferenciación en la intensidad de las percepciones, teniendo un sesgo marcadamente positivo de la SNyA respecto de los otros usuarios, se confirma también por la identificación positiva de las oportunidades del contexto exterior. El estar en el espacio de la gestión de la política general brinda información de primera mano que permite esta clara definición.

Las debilidades aquí también se relacionan con el deficitario estado del equipamiento informático y la conectividad, que afecta directamente a poner en práctica las acciones en el Registro. Las amenazas en este caso tienen que ver con cuestiones de tipo estructural (la falta de un servidor propio, de computadoras y conexión, entre otras) y en menor medida con el acompañamiento del equipo de la SNyA a través de capacitaciones vinculadas con las modificaciones del REUNA.

La evaluación general que se hace sobre la herramienta es positiva en cuanto a que habilita los usos previstos y sobre los que se diseñó e implementa el Registro.

Para todos los grupos, aún a pesar de las debilidades y amenazas consideradas con intensidades y grados dife-

rentes, existe una importante confianza en el Registro. De todas maneras lo ubican en sintonía con las condiciones estructurales en pleno proceso de implementación del SPPIDN en la Provincia de Buenos Aires.

Este conjunto de apreciaciones permiten, finalmente, realizar una serie de propuestas, cuestión ésta que ha guiado la investigación realizada. Las más destacadas son:

- Para reforzar los aspectos positivos, resulta conveniente avanzar en la consolidación del SPPIDN en su arista institucional, para lograr que los Municipios se encuentren todos conveniados como SLPPD e incorporen el REUNA.

- Para lograr que las debilidades dejen de tener este cariz y pasen a formar parte de las fortalezas, es de suma importancia el sostenimiento de las capacitaciones para poder sensibilizar a los usuarios en la importancia de lograr una carga robusta, avanzar en aquellas partes del Registro de las que se desconoce su existencia o es mínimo su uso.

- A fin de poder redireccionar las debilidades y las amenazas identificadas, se requiere de la incorporación de equipamiento informático (tanto de computadoras en las oficinas como de un servidor propio) y de garantizar conectividad a internet y/o intranet de calidad.

El REUNA como una parte de la política general pública que atiende a la Niñez, resulta un buen indicador del grado de avance e implementación de la normativa vigente en la provincia de Buenos Aires, por lo que sería interesante

continuar con este tipo de evaluaciones que habiliten la comparación temporal y así incorporar aquellos puntos débiles, redirigiendo las acciones en materia de gestión que sean necesarias.

Bibliografía

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias políticas de desarrollo. (88).

Acuña, C. & Repetto, F. (2001). *Marco de análisis de las políticas sociales*. Buenos Aires.

Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*.

Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V., & Straschnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: ruptura y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Revista Margen*. Universidad Nacional de La Plata.

Bulgach, G., & Meilan, F. (2011). La percepción de la urgencia y la intervención del trabajo social en el campo de la nueva ley de niñez en la Provincia de Buenos Aires. *Revista Debate público. Reflexión de Trabajo Social*, pp. 133-140.

Bustelo Ruesta, M. (1999). Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, pp. 9-29.

- Bustelo, E. (2000). El abrazo: apuntes sobre las relaciones entre Estado y Ongs. En Bustelo, E. (comp). *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad* (pp. 255-273). Rosario: Hommo Sapiens.
- Filk, J. (1997). *Entre el parentesco y la política. Familia y dictadura, 1976-1983*. Buenos Aires: Biblos.
- García Puente, M. J. (2003). *La evaluación de políticas públicas y sociales. Un análisis en torno a los actores*. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, realizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), en Santa Fe, Argentina.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). La evaluación. En Meny, Y. y Thoenig, J. (comp). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Minujín, A. (1995). En la rodada. En Minujin, A. (comp.) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.
- Mokate, K. (noviembre de 2003). *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Serie Documentos de Trabajo del INDES 1-23*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Murga, M. E. & Anzola, M. G. (2011). *Desarrollo de Sistemas de Protección integral de Derechos en el Ámbito Local*. Cuadernillo 2. Buenos Aires.: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

- Nirenberg, O., Brawerman, J. & Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación*. Buenos Aires: Paidós.
- Observatorio Social Legislativo. Honorable Cámara de Diputados. (2010). *Visualización de la niñez y adolescencia en la inversión pública provincial bajo enfoque de derechos*. La Plata.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1984). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En Kliksberg, B. & Sulbrandt, J. (comp). *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP.
- Repetto, F. & Moro, T. (2004). Capacidades Institucionales y Políticas Sociales. En Bretanou, J., Palacio, J. M. y Serrano G. M. (comp). *El país de no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Stuchlik, S. (2005). *La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e implementación*. Comité Argentino de seguimiento de la aplicación de la Convención Sobre los Derechos del Niño.
- Tamayo Saez, M. (1997.). El análisis de las políticas públicas. En Bañon, R. & Carrillo, E. (comp). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- UNICEF. (2010). *La nueva normativa de protección a la infancia y la adolescencia en la provincia de Buenos Aires. Análisis de su puesta en vigencia y su impacto*. México: Veintiuno Editores.

El campo de la salud mental en perspectiva de derechos

Clara Weber Suardiaz

Se podrán realizar valiosas “experiencias piloto” acotadas.

Estas demostrarán que otra Salud Mental es posible.

Pero la historia nos enseña que quedarán sólo allí. Porque es una ilusión pretender que puede haber una política en Salud Mental desgajada de lo que sucede en el campo de la Salud y de las condiciones de vida en la sociedad actual

(Vanier, 2012, p. 3).

Resumen

El presente artículo, presenta algunos ejes de análisis sobre la transformación de la política de salud mental en la Provincia de Buenos Aires, producto de la Tesis de maestría realizada en la Maestría de Trabajo Social de la FTS/UNLP en el año 2014. Los ejes se centran principalmente en: la salud mental como campo complejo; la perspectiva de derechos humanos; la simplificación de lo social y el debate político ideológico acerca de las reformas en la política pública en salud mental.

Las reflexiones parten de exponer cómo las actuales políticas en salud mental en el sector público han sufrido modificaciones a partir de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental (Ley Nº 26.657) en el año 2010. Así como también presentar las perspectivas vigentes en el escenario de transición entre las lógicas manicomiales y las lógicas de autonomía en el campo de las políticas en salud mental.

De esta manera, se arriban a algunos indicios respecto a las configuraciones de la política actual, que en el capitalismo contemporáneo, anclan sus lógicas en la filantropía y el voluntarismo. Fetichizando el discurso de los derechos humanos y apelando a nociones de lo “Nuevo”, que producen borramientos de la historicidad presente en los procesos sociales.

Palabras claves: salud mental, política pública, subjetividad, lógica manicomial perspectiva de derechos.

Introducción

A partir de la aprobación de la Ley Nacional de Salud Mental sancionada en el 2010, una serie de debates y revisión de prácticas tomaron mayor fuerza. Si bien el debate acerca de la política en salud mental tiene más de 40 años, la configuración del escenario actual renueva las expectativas de discusión y potencia las críticas al modelo manicomial hegemónico. Materializándose en prácticas de asistencia, interdisciplinarias, en conflictos y en políticas sociales.

En este sentido identificamos ciertas lógicas en cómo se materializa este proceso en la Provincia de Buenos Aires, entendiendo que todo proceso de transformación está ligado a una idea de conflicto inherente a los procesos sociales, inmerso en las contradicciones que constituyen el sistema capitalista contemporáneo, teniendo en cuenta la particularidad política de nuestra provincia, donde el diseño de políticas públicas implica una diversidad de actores, tensión de intereses y luchas estratégicas.

Una preocupación permanente que atraviesa el trabajo consiste en la apropiación discursiva de la perspectiva de derechos humanos, cosificando sus elementos sin ponerlos en tensión con los procesos sociales. De aquí se desprenderán algunas cuestiones cruciales como la orientación por los ideales, la entronización de lo universal, la simplificación de lo social, que si bien, son características del capitalismo, configuran el proceso de transformación en el campo y afectan directamente a los trabajadores de la salud mental. Los resultados, aquí presentados, se derivan de la realización de entrevistas a trabajadores de la salud mental, análisis de documentos oficiales, crónicas de reuniones sobre la reglamentación de la ley y elaboración de plan provincial, que por motivo de espacio no son presentadas aquí.

Este trabajo es un intento de poner en tensión estos postulados y tener pistas analíticas para leer de manera compleja los procesos contemporáneos. No puede pensarse en los procesos de transformación del campo de la sa-

lud mental, sin las relaciones constitutivas que tiene con los procesos de transformación general. No apuntamos a plantear determinantes definitivos acerca de lo que ocurre, pero sí queremos identificar tendencias políticas ideológicas que a nuestro criterio van tomando mayor definición y que amenazan con enquistar los procesos de transformación.

Entre un giro conservador y un escenario de concreción de derechos

 Mi propuesta es: tomémonos el tiempo de pensar por qué hemos llegado aquí y quién nos ha traído.

 No nos dejemos atrapar en la trampa humanitaria, que es otra de las grandes ideologías de hoy
(Zizek, 2006).

La temática de la salud mental ha sido ampliamente desarrollada por autores como Foucault, Basaglia, Pichón Riviere entre otros; tanto desde las Ciencias Sociales, como desde las ciencias biológicas y médicas, se ha discutido acerca de sus definiciones, sus formas de abordajes, de tratamiento y resolución. Ha sido y sigue siendo un campo polémico donde se ponen en disputa lineamientos teóricos-metodológicos, éticos y políticos. ¿Qué se entiende por salud mental?, ¿Qué se entiende por enfermedad, por padecimiento? ¿Cuáles son los profesionales más idóneos para trabajar en el campo? Son algunos de los interrogantes más habituales. Sin embargo todos estos interrogan-

tes pueden condensarse en uno sólo: ¿Qué tipo de política pública se requiere para un abordaje de la salud mental integral y respetuoso de los derechos humanos y sociales?

Si bien podemos ubicar distintos procesos históricos que intentaron alternativas a la atención de salud mental en la Provincia de Buenos Aires podemos afirmar que la misma continúa siendo, hegemonícamente, un abordaje manicomial. Desde esta base nosotros nos preguntamos cómo se han desarrollado las transformaciones en esta modalidad en los últimos años, ya que no obstante a la mencionada hegemonía, se han producido distintas transformaciones.

El 10 de diciembre de 2010 –luego de varios años de disputas- se sancionó por unanimidad La Ley Nacional de Salud Mental (en adelante LNSM), arraigada en una noción de derechos humanos y en una sustitución del paradigma manicomial, cuyo espíritu se puede resumir en el artículo 27 que plantea la no construcción de nuevos manicomios y la adaptación y sustitución de dispositivos alternativos.

En este sentido todas las provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires deben adaptarse tanto jurídica como prácticamente a estos lineamientos nacionales. Proceso que puede desarrollarse estableciendo legislaciones específicas de Salud Mental -por ejemplo Río Negro, San Luis, Santa Fé y Chubut, tienen leyes particulares- que tomen como piso la LNSM o en el caso de no poseer ley propia deben tomar como organizador la Ley Nacional y adecuar su sistema de atención a la misma. Esto puede realizarse a

partir de planes provinciales, programas, lineamientos que lleven adelante las instancias estatales, etc.

En este punto nos interesa problematizar ¿Cómo la Provincia de Buenos Aires comenzó a diseñar la reforma requerida? Bien sabemos que las mal llamadas “reformas psiquiátricas” llevan años para implementarse, no obstante, los distintos actores de la salud van planteando diseños, propuestas, discusiones acerca de cómo llevar adelante esas reformas. Entendemos que este conjunto de elementos es la expresión de la política pública en salud mental que se corporiza en los hospitales, centros de salud, planes sociales, estrategias de las instituciones conformando la modalidad de asistencia en salud mental.

Las diferentes discusiones, contrapuntos, construcciones de la política pública en salud mental, se encuentran en tensión con las relaciones con el Estado y no pueden pensarse aisladas de las manifestaciones contemporáneas de la Cuestión Social. Sobre este punto es interesante el planteo que desarrolla Alberdi, J.M. cuando trabaja con una conceptualización de políticas de Salud Mental, que difiere de las clásicas definiciones de la OMS:

(...) conjunto de prácticas políticas y técnicas vinculadas al campo de saberes que transversalizan al campo de saberes de la psiquiatría, el psicoanálisis y el sanitarismo. En la salud mental lo que está en cuestión son los procesos y estrategias de subjetivación, así como los destinos sociales de los sujetos que padecen sufrimiento psíquico. Desde este punto de vista se torna

evidente que toda discusión técnica de las formas de tratar con la locura es al mismo tiempo una reflexión política sobre las condiciones de ciudadanía de los usuarios, la institución psiquiátrica en su autonomía relativa, es decir en sus conceptos, prácticas, normas, establecimientos asistenciales, o sea, el modo instituido de tratar a los locos es extremadamente revelador de los impasses y contradicciones que atraviesan las políticas sociales (2006, p. 43).

Este planteo incluye a la política de la salud mental en un entrecruzamiento complejo con el resto de las esferas de las políticas sociales, la cual contiene también los saberes técnicos, científicos y corrientes teóricas que participan en la disputa política por la definición hegemónica y la dirección que la misma política adquiere.

Afirmamos que nos encontramos en un momento de transición de la política de salud mental donde aún no están plenamente definidas las trayectorias que se van a trazar; podemos arriesgar dos tensiones entre perspectivas: un giro netamente conservador reivindicando sólo los postulados de la LNSM o un escenario de concreción de los derechos de los usuarios y trabajadores de la salud mental. Sabemos que es un planteo dicotomizado, no obstante lo subrayamos para tensionar dos tendencias que están en pugna y que van moldeando los itinerarios que esta problemática va atravesando.

Una advertencia obvia, pero no menos fundamental, que rescatamos de la definición de Alberdi: este proceso

no ocurre aisladamente en el campo de la salud mental, con sus propias reglas, y en el juego con sus propios actores, si no, que es parte de las transformaciones societales en su conjunto; es decir, en relación a las características que adquieren las políticas sociales y del Estado Contemporáneo, a los procesos de globalización que se expresan, en los cambios societales, en las transformaciones en la subjetividad contemporánea y en los lineamientos políticos financieros del capitalismo actual.

En el campo específico de la salud mental, este marco de los derechos humanos se expresa en la LNSM, que cuestiona el constructo filantrópico y el modelo tutelar deficitario centrado en la enfermedad mental; establece un piso mínimo en garantía de derechos, siendo el Estado quién debe garantizar el ejercicio de los mismos. La normativa recupera los postulados de la OMS y la OPS respecto al desarrollo de un modelo de atención comunitaria, destacándose la Declaración de Caracas para la reestructuración de la atención psiquiátrica de 1990, los Principios de Brasilia de 2005, rectores para el desarrollo de la atención en Salud Mental y el Consenso de Panamá de 2010 de la Conferencia Regional de Salud Mental, entre otras.

Nuestro país tiene diversas experiencias en reformas legislativas, políticas y prácticas en la temática de la salud mental. Una de las principales ha sido la provincia de Río Negro como pionera de las reformas; también tenemos la reforma en San Luis, Santa Fe, Chubut y la Ley 448 de Capital Federal, entre las más importantes. Lo cual evidencia

un ímpetu transformador de algunos sectores y la necesidad inminente de cambiar el sistema de atención de la salud mental.

En relación a las voces del disenso, podemos mencionar a la Asociación de Psiquiatras Argentinos (APSA) como la entidad oficial que nuclea a los psiquiatras, así como la expresión del poder hegemónico en la salud mental, la que manifestó públicamente sus discrepancias con el texto de la ley. Básicamente en los siguientes puntos: la conformación del equipo interdisciplinario tratante en función de la evaluación de la internación, sobre la cual la asociación enfatiza que quién debe definir la utilidad de ella, debe ser el médico psiquiatra, por ser el profesional capacitado para efectuar un diagnóstico diferencial entre cuadros funcionales y orgánicos; y una evaluación del estado clínico general del paciente. También plantea que “la idoneidad y capacidad para el cargo de conducción y gestión de servicios o instituciones deberá ser encuadrada bajo los criterios establecidos en la Ley 17.132”, es decir, reservada a los médicos excluyendo al resto de las profesiones universitarias.

La APSA realiza una declaración pública donde enfatiza que es necesario una transformación de la salud mental y una defensa de los DDHH y del hospital público como institución, pero que la LNSM es irrealizable debido a la escasez de recursos materiales y humanos y que la misma se constituye en “un salto al vacío” porque en lo concreto termina desprotegiendo lo que dice defender.

Entendemos que ello expresa una forma elegante de intentar recuperar algo de su poder que se pone en cuestión en esta legislación. Al mismo tiempo, ha habido un curioso silencio o ignorancia del proceso, donde se podría arriesgar que encontraron la forma de convivir con el discurso progresista, que no se ha traducido aún en una transformación concreta de la modalidad de atención en salud mental. Es más, podríamos sospechar que la APSA y los saberes más tradicionales del campo, han previsto inteligentemente que por más principios progresistas que haya, si no hay una batalla política-ideológica y políticas públicas intersectoriales que acompañen el proceso, estaremos en presencia solo de un *aggiornamento*. En este punto, lamentablemente coincidimos con ellos.

Resulta interesante, para incluir en el análisis, la postura de Amarante (2005) respecto a la noción de reformas, ya que el término no deja de indicar una contradicción que puede posibilitar un desvío en una verdadera transformación. Una de las cuestiones que Basaglia (2005) planteó en relación a las reformas es que si no se elimina el hospital psiquiátrico, aún actualizado humanizado, induce a viejas prácticas y continua siendo la causa principal de la enfermedad. Acordamos con esta perspectiva y de aquí en adelante cuando nos refiramos al término de reformas se trabajará en este sentido.

El análisis de las distintas reformas rescata las transformaciones pero advierten, que a pesar de más de una década de trabajo, el modelo psiquiátrico predominante-

mente asilar es aún hegemónico. Y sobre todo se corren riesgos de rutinizar, estandarizar y alienar las experiencias alternativas.

Resulta útil retomar el planteo de Alberdi (2003) sobre las distintas tendencias actuales en el campo reformador en la Argentina, donde él identifica tres líneas: la tradicional (gradualista) mostrando una tendencia modernizadora que apela al cierre gradual del manicomio a partir de su descentralización periférica en centros de salud y primer nivel de atención; la reformista radical que apunta al cierre del manicomio pero preocupada por este proceso de transición y apelando a la responsabilidad Estatal vía políticas públicas integrales y la abolicionista que apuntan al cierre inmediato del manicomio y la desprofesionalización de la atención, rescatando el valor de la libertad para los pacientes y la creación de espacios micropolíticos. En esta dirección podríamos ensayar el supuesto de que hoy la política social en salud mental se encuentra bajo un discurso “abolicionista” cuyas líneas de trabajo se sostienen en una línea “tradicional”.

Podemos decir, que la LNSM ha partido las aguas de la historia de la salud mental en la Argentina, como expresión del paradigma de derechos humanos; ahora bien, no es posible considerar este paradigma jurídico internacional por fuera de las circunstancias históricas, sociales, institucionales en las que se torna visible y posible (Llobet, 2010).

Entonces, podemos decir que nos encontramos en un momento de transición. Donde la normativa exige una

transformación orientada a los derechos pero en el terreno político y asistencial persisten los núcleos duros manicomiales. Es decir, en los tiempos actuales las lógicas manicomiales persisten aún y lo nuevo no acaba de consolidarse. Parafraseando a Basaglia: cuando decía que el manicomio está dentro de nuestras cabezas, nos quiere decir que no basta con que una ley se imponga si no está acompañada de recursos reales y un trabajo ideológico/político (construcción de consenso social). Este momento de transición requiere un trabajo interdisciplinario y de análisis que pueda dar cuenta de la complejidad del campo actual donde podamos identificar cuáles son los elementos conservadores que persisten y qué formas novedosas intentan instituirse en la línea de una perspectiva de derechos (Serra y Smuck, 2009).

Rasgos generales de la política de salud mental de la Provincia de Buenos Aires

La “red” pública de Salud Mental y Adicciones de la Provincia de Buenos Aires posee una estructura de suma complejidad y matices, siendo la provincia con mayor población y cantidad de efectores de salud del país.

La provincia se divide en 12 regiones sanitarias, concentrándose en las regiones XI y VI la oferta de atención a la salud mental, por hallarse en esas zonas los tres grandes hospitales monovalentes de la Provincia. A grandes rasgos esta red se caracteriza por un modelo asistencial centrado en grandes hospitales monovalentes, hospitales especia-

lizados, hospitales generales y centros de atención a las adicciones, con una escasa coordinación entre los niveles municipales, regionales y provinciales.

Según el Informe realizado por la OMS a partir del Instrumento de Evaluación de Salud Mental del año 2009 (versión 2.1) el sector público de atención es altamente significativo ya que se calcula que un 60% de la población bonaerense sólo cuenta con la cobertura de los hospitales públicos. Teniendo en cuenta este dato el presupuesto destinado a salud ha sido escaso constituyéndose en el 2007 en 4,2 % del presupuesto total y al 2013 nos encontramos con un 6,59% del presupuesto destinado a la salud en general.

En noviembre de 2013, mediante la Ley 14.580 nuestra provincia adhiere a la LNSM, dando un plazo de 36 meses para instrumentar las reformas necesarias que se plantean en esta ley. Al 2019, podemos afirmar que los tres monovalentes principales de la provincia, siguen absorbiendo la mayor parte de la demanda, y que si bien se han hecho intentos de reforma, la red de dispositivos de base comunitaria no ha aumentado, así como el presupuesto destinado a las reformas, ni políticas públicas que sean específicas para la problemática de la salud mental. El débil registro epidemiológico a nivel provincial y programático y el de las propias instituciones de salud hace difícil realizar un diagnóstico claro y contundente de la provincia. Si bien ha habido censos dentro de las instituciones manicomiales propiciados por las entidades de gobierno, esto no se

convierte en una práctica habitual, ni se usa como insumo para la toma de decisiones políticas y de planificación.

Respecto a la política asistencial, a lo largo de los últimos diez años, las políticas específicas a nivel provincial para los usuarios de salud mental ha sido el Programa “Vuelta a Casa” realizado mediante un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social Provincial y el Ministerio de Salud, en el año 2004-2015; y luego en 2016, reconvertido al Programa SUPEBA (Subprograma de Externación de Salud Mental Bonaerense Asistida) Luego existe el Subsidio por Externación del Poder Judicial Provincial, pero solo corresponde para aquellos usuarios que se encuentren bajo la tutela de la Curaduría según ley 10.315 y su texto modificatorio 11.317. Por último están las Pensiones por discapacidad provinciales del IPS (cuyo monto no alcanza un salario mínimo) y las pensiones no contributivas, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que en el último tiempo se han visto sometidas a un contralor excesivo, provocando bajas y la imposibilidad de dar nuevas altas.

En estos dos últimos recursos suele generarse el malentendido de que la persona requiere un trámite de insania para gestionar el recurso, lo cual no es necesario. Permanentemente se confunde a la discapacidad, con el padecimiento mental y la capacidad jurídica, como si fueran sinónimos de una misma situación. También los equipos han hecho uso de este malentendido a la hora de generar estrategias para la obtención de recursos, frente a la fragmentación de la política asistencial.

La nominación que le ha dado la política asistencial a las personas con padecimiento mental, habla del lugar que tiene el sujeto dentro de la política, y de las nociones subyacentes y categorizantes de los enunciados. Algo similar ocurre con los países de transportes donde es necesario una junta interdisciplinaria que certifique la discapacidad en el “certificado de discapacidad”, el cual les permite acceder a diversas prestaciones de manera gratuita o subsidiada. Esta es una tendencia que se da en el campo y se articula justamente con la escasez de políticas sociales que contemplen la problemática de la salud mental, es su indistinción con la discapacidad. Díaz y Radiszcz (2012) advierten que hay una tendencia a la banalización de la locura ya que al inscribir a la locura en el campo de la discapacidad, le otorga una figura cada vez más similar a la de retraso mental. Una figura inocua, dominable, situada dentro de un campo definible y gestionable, puesta precisamente en un lugar de certezas. Indiana Vallejos (2009) realiza un análisis respecto a la certificación de la discapacidad a fin de acceder a ciertos “beneficios” en las políticas sociales. Plantea que el Estado requiere de la certificación de la discapacidad para operar la selección de los destinatarios de las políticas. El certificado de discapacidad es el que opera como lazo que permite el acceso a las políticas de integración social. Esto nos habla de la focalización y la fragmentación de la política social en salud mental.

Si bien entendemos que el agravamiento de los padecimientos subjetivos y cuadros más severos como las psicosis y los llamados trastornos de la personalidad no son

incorporados dentro de la clasificación de la discapacidad -no comparten ni sus presentaciones, ni sus características-, habitualmente son incluidos en el campo de la discapacidad como mencionaban los autores Díaz y Radiszcz (2012). Los protocolos de acceso a los recursos también las asemejan planteando -tanto desde la CIF (Clasificación Internacional de funcionamiento para la discapacidad y la salud) como los distintos formularios (certificado de discapacidad, pensiones graciables)-, como discapacidad mental.

Sintetizando, luego de esta breve caracterización se podría decir que los obstáculos estructurales en los procesos de transformación de la política en salud mental, son los siguientes:

- Persistencia de construcciones culturales e ideológicas en torno a los padecimientos de salud mental, fundamentalmente la idea de peligrosidad de la persona con padecimiento mental.

- Ausencia de planes estratégicos definidos en forma gubernamental y participativa, con monitoreo y contralor para la sustitución definitiva de los efectores monovalentes. Todos los hospitales monovalentes tienen planes de transformación institucional en base a los lineamientos de la LNSM, pero sin una coordinación general provincial. A la vez que por la magnitud que tienen estas instituciones y al no haber otros dispositivos que puedan encargarse de la población, las reformas se encuentran abocadas a la propia población que se encuentra alojada allí, sin poder consolidar una apertura hacia la comunidad para la atención de la salud mental.

-Persistencia de las derivaciones judiciales y de hospitales generales a los efectores monovalentes

-Abordaje interdisciplinario: en la mayoría de los dispositivos de guardia no se garantiza a los usuarios una instancia de evaluación interdisciplinaria e integral por no contar con profesionales idóneos. Tampoco los equipos asistenciales tienen una conformación equilibrada.

-Dificultades en la implementación de programas de desmanicomialización dentro de los hospitales.

-Ausencia de un plan provincial de salud mental y adiciones que se operativice en programas y políticas intersectoriales.

-Situación de los trabajadores de la salud: se evidencia dificultades en cuanto a las condiciones de contratación los profesionales, la ausencia de nuevos nombramientos de profesionales, la escasa absorción del sistema de residencia para el trabajo de planta, la escasez de profesionales capacitados en enfermería comunitaria, la incorporación de disciplinas más allá de las tradicionales, como ser abogacía, antropólogos, comunicadores sociales, talleristas, profesores de arte, entre otros.

-Contralor judicial con perspectiva de DDHH: la articulación con los organismos dependientes del poder judicial, fundamentalmente tribunales y curadurías, se constituye en un gran obstáculo a la hora de construir un abordaje intersectorial. En tanto las prácticas de los operadores judiciales no han sufrido grandes transformaciones a la luz

de los principios de la LNSM o bien han sido transformadas parcialmente, rigiéndose básicamente por el código civil.
- No se ha creado el órgano de defensa de acuerdo al artículo 22 de la LNSM.

¿Configuración de nuevos escenarios (o al menos), de nuevas expectativas?

...incorporaron en sus instituciones una idea que sus integrantes no habían de refutar: la idea de que sus instituciones no eran creación humana, no estaban hechas por el hombre, o por lo menos no por hombres vivos en ese momento. Estas instituciones habían sido construidas por los espíritus, por los ancestros, por los espíritus, por los dioses, por los alienistas; no son de factura humana...

(Castoriadis, 2010, p. 12).

Este apartado plantea sucintamente cuáles son las configuraciones más notables del escenario de transición, donde se tensionan la lógica de los derechos y la lógica conservadora.

Vanier (2012) considera que en la generación de una transformación en el sistema de salud mental es necesario encarar luchas en dos niveles, por un lado la lucha política y por otro la teórico técnica. La primera tiene que ver con la lucha que se han dado las distintas profesiones y los actores del campo de la salud mental por hacerse un lugar

y disputar hegemonicamente. Las luchas teórico-técnicas se llevan adelante paralelamente e implican disputar un paradigma inclusivo y de los derechos humanos y una concepción de sujeto que no esté centrada en la enfermedad.

Las mismas se fueron nutriendo a partir de las experiencias alternativas a lo manicomial a partir de los años 60. Estas luchas implican cómo se crean y se sostienen dispositivos de trabajo en Salud Mental con qué fundamentos teóricos y clínicos con qué concepción de sujeto.

El autor afirma que para pensar el escenario actual, no es posible una transformación en Salud Mental sin la socialización de la salud. Es decir, que el Estado sostenga la salud pública con políticas universales intersectoriales con la participación de equipos interdisciplinarios, los usuarios y los trabajadores que garanticen el derecho a la salud para el conjunto de la población. “(...) es una ilusión pretender que puede haber una política en Salud Mental desgajada de lo que sucede en el campo de la Salud y de las condiciones de vida en la sociedad actual” (Vanier, 2012, p. 4).

Aquí también Mendoza (2009) plantea los riesgos de una refilantropización de la asistencia o un aggiornamento que no posibilita la construcción de cambios de fondo. Para analizar la política social en salud mental de la Provincia de Buenos Aires, resulta interesante retomar los autores mencionados quienes señalan que la política no se expresa solamente en las infinidades de proyectos, informes, lineamientos y otras prescripciones que circulan, también se encuentran atravesadas por luchas concretas

con reclamos, presiones y movilizaciones si no quedan en “letra muerta”.

Aquí necesitamos incorporar algunos análisis y debates principales respecto a la LNSM, a casi 10 años de su sanción.

Vanier (2012) plantea que LNSM fue aprobada con escasos debates previos, la mayor parte de los trabajadores de Salud Mental se enteraron después de la aprobación de la ley. No obstante fue aprobada por unanimidad en el Congreso, varios autores plantean que es probable que haya existido cierta ignorancia por parte de varios legisladores y que pareciera una ley inofensiva y en este punto se aprobó sin conflicto. (Vanier 2012; Kinoshita, 2005).

Fue recién allí que los trabajadores empezaron a discutir como acomodar sus prácticas, así como también lo hizo el sector privado. Si bien es una ley con un enfoque de derechos humanos y que toma los parámetros internacionales y sobre todo la piedra angular está centrada en el cierre del manicomio, es necesario poder identificar cómo se sostienen y dan corporeidad a los avances, cómo son las situaciones concretas, cómo poder avanzar en cada sitio. Ya que sin una transformación del sistema de Salud en general los obstáculos serán demasiados (Vanier, 2012).

Las organizaciones médicas y psiquiátricas se oponen tibia y públicamente a la ley porque afectan sus intereses específicos. Con el argumento principal de que es una “ley difícil de aplicar”, no obstante han ido reconfigurando su

discurso y matizando sus observaciones a fin de que se orienten a los parámetros de derechos. Se puede inferir entonces, que la estrategia construida consiste en incorporar el discurso de los derechos pero bajo lógicas de pensamiento que continúan sosteniéndose desde lo tutelar, lo asilar, manicomial.

Respecto de las experiencias instituyentes identificábamos en todos los casos y en los entrevistados que se trataba de proyectos llevados adelante por los propios trabajadores que pugnan por consolidarse pero que no se desprenden inicialmente de la política pública. Lo cual nos recuerda que cualquier abordaje en Salud Mental necesita de espacios de formación y supervisión y que los dispositivos instituyentes necesitan aún más cuidados y recursos que los dispositivos instituidos para poder sostenerse. En esta dirección es que encauzamos el análisis de las transformaciones propuestas en el campo de la salud mental.

Resulta una ficción considerar que la idea de la eliminación de la necesidad de internación psiquiátrica permitiría por sí sola la aparición del ejercicio democrático de la salud mental, desvinculado de cualquier excedente indeseado de poder. La violencia de la institución psiquiátrica no se reduce al asilo, sino que responde al silencio del poder implícito en toda práctica que niega la producción subjetiva de los sujetos, excluyéndola del espacio público cuando constituye lo no previsto (Díaz y Radiszcz, 2012, p. 117).

Esto nos lleva a un punto central, y es que las poblaciones destinatarias de la lógica manicomial son mayorí-

tariamente quienes integran los sectores más empobrecidos de la institución. La situación de grupos sociales cuya existencia aparece marcada por la pobreza y una gran dificultad en ejercer sus derechos plantea una configuración particular del campo de la salud mental y un desafío a la política social. “Se combinan en un mismo grupo procesos de vulneración y de estigmatización constituyéndose modalidades de interpelación de identidades colectivas que no pueden ser revertidas sólo con acciones sobre los recursos y su distribución” (Llobet, 2010, p. 66). La autora citada nos advierte que muchas políticas sociales asistenciales tienen en el Estado argentino efectos clientelares y des-ciudadanizantes, con lo cual la política no solo debe incluir recursos sino el reconocimiento del otro como sujeto. Este elemento se construye en la cotidianeidad de las instituciones y en la vinculación de la misma con las poblaciones destinatarias (Llobet, 2010; Castoriadis, 2010).

Desde esa perspectiva, puede evidenciarse la existencia de una tensión constitutiva en los planteos de la ley, en los lineamientos de la política y la política social efectiva. Punto fundamental a tener en cuenta en la reflexión sobre las prácticas en el campo.

Una ley habilita a muchas prácticas y concretización de derechos, pero no cambia por sí sola el hecho de que nos encontramos en una sociedad que privilegia los mecanismos de control. Otra configuración del campo es que la lógica manicomial persiste como pensamiento heredado, tomando cuerpo en las políticas de asistencia (Castoria-

dis, 2010). Es decir, una persona con padecimiento mental requiere un recurso, entonces requiere un certificado de discapacidad, requiere ser nominada como discapacitada. Un esquizofrénico, es un enfermo, requiere de alguien que tome las decisiones por él, ya que no tiene capacidad para hacerlo por el mismo. Estas son expresiones del pensamiento heredado que persisten en los criterios de acceso de las políticas asistenciales.

Otra de las características que transverbalizan el campo tiene que ver con la medicalización de la vida cotidiana. En este punto no solo se trata del campo de la salud, sino que lo preocupante es que el fármaco ha pasado a ser un elemento más dentro de los procesos sociales.

Siguiendo a Faraone y otros, los autores plantean una noción del concepto de medicalización, al que definen como "... el proceso histórico por el cual el campo médico se ocupa y trata diversos problemas - otrora no médicos - asociados a características intrínsecas de la vida; así, problemas de la vida son tratados en términos de problemas médicos como padecimientos, síndromes o enfermedades" (Faraone, et al, 2010, p. 485). Este no resulta un concepto nuevo, pero varios autores plantean que estamos frente a un proceso donde se profundiza cada vez más este aspecto.

A partir de la década de 1950, con el primer fármaco el campo de la salud mental tuvo una transformación importante, sobre todo porque la medicación aliviaba algunos de los síntomas de padecimiento subjetivo. Esto unido al

desconocimiento de las causas de la locura y la fuerte im-
pronta capitalista de mercantilización -que conlleva la obli-
gación de estar bien en todo momento- llevó a un proceso
de fetichización del medicamento.

A nivel general esto reforzó una mirada centrada en
un modelo médico-hegemónico psiquiátrico, que anula
la subjetividad y refuerza el avance de la medicalización
cómo respuesta al sufrimiento. Los problemas no-médi-
cos son definidos y tratados como problemas médicos, ge-
neralmente en términos de enfermedades o desórdenes,
utilizando un lenguaje médico para describirlo, adoptando
un marco médico para entenderlo, y/o utilizando la inter-
vención médica para “tratarlo”.

Si la medicación resuelve por sí misma los problemas,
no es necesario pensar, reflexionar sobre los condicionan-
tes de la vida, lo cual resulta sumamente funcional para la
lógica capitalista y excelente para el mercado.

Existen desarrollos temáticos exhaustivos sobre este
punto (ver Faraone, 2010; Barcalá, 2012) pero lo que aquí
interesa resaltar es que las luchas contra la medicalización
e institucionalización psiquiátrica constituyen trayectos de
la misma lucha contra la mercantilización de la vida y un
elemento transversal del campo de la salud mental.

Otras de las preocupaciones del análisis es poner en
cuestión la dicotomía viejo y nuevo paradigma, viejo y nue-
vo enfoque; el nuevo paradigma de los derechos humanos
versus el paradigma de la locura, la lógica manicomial, que
se traduce en hablar de la nueva ley de salud mental. Este

modo dilemático de análisis invisibiliza los procesos históricos de crítica al manicomio que demuestran que no tiene nada de nuevo. Pero a su vez, también invisibiliza que las lógicas manicomiales pueden continuar bajo los supuestos “nuevos paradigmas”. Entonces, se erige a la Ley de Salud Mental como un elemento que en este nuevo escenario debe plasmarse sí o sí. De no ocurrir esto, entonces la ley no sirve. Instalarse en una lógica dicotómica impide ver las tensiones y la procesualidad de las transformaciones.

La ley no constituye una novedad en sí misma, sino que se subraya la importancia de que sirva como herramienta para apuntalar el trabajo que se hace con los usuarios. La idea de entender a la Ley como una herramienta que acompañe las transformaciones es mucho más preciso para pensar las intervenciones de manera analítica y comprender los derroteros de las distintas experiencias.

Otra cuestión fundamental es, que ante procesos de transformación no podemos olvidar que las fuerzas hegemónicas intentarán ordenar los elementos a su favor. Esta es la esencia de la modernización aggiornada, donde elementos que se nos aparecen como nuevos contienen viejas lógicas. Entendemos que una de las cuestiones más significativas de este proceso es la LNSM, no porque haya resuelto las dificultades (ni lo hará) sino porque logró sintetizar múltiples reclamos de los actores del campo e introducir el elemento de la transformación posible, de que lo nuevo es posible de crear, sin descartar la historicidad.

Lo comunitario como último elemento de la configuración del escenario, es un constructo que es exaltado en todos los documentos oficiales sobre salud, en los organismos internacionales, programas y crónicas y entrevistas realizadas durante la investigación. Un riesgo es que a fuerza de repetirlo y no explicitarlo corre el riesgo de ser fetichizado.

Una perspectiva romántica de la comunidad persiste en algunas de las intervenciones en los documentos y lo postulan como la solución a los problemas de atención, en conjunto con los otros elementos que mencionábamos anteriormente. A la vez que se tergiversa y se asimila el abordaje comunitario con la comunidad, desdibujando las actividades terapéuticas necesarias. La perspectiva de que lo comunitario es un enfoque que requiere un armado nuevo y una estructura de recursos diferentes, y no abarca sólo actividades de promoción y prevención de la salud. La inclusión social encuentra sus límites en la propia apertura de la sociedad, algunos de los emprendimientos que son llevados adelante con mucho esfuerzo de los equipos, no logran trascender la propia institución que los contiene, no por los límites de la propia institución sino por los límites de lo comunitario. También se encuentra presente en los profesionales que trabajan en terreno las dificultades para trabajar en la comunidad y la complejidad que esto conlleva; ya que la misma, no alojan a priori de manera no conflictiva a los usuarios de salud mental. Esto conduce al habitual equivoco donde se confunde el enfoque comuni-

tario en salud mental con que la comunidad en soledad reciba y atienda a los “locos” que le corresponden.

En este punto discutiríamos esta noción romántica de comunidad, ya que la misma encierra otras lógicas y heterogeneidades que enmarcan conflictos en su interior. Las comunidades no pueden pensarse como un todo armónico que alojarán a las personas con padecimiento mental; la distribución de recursos también generará hacia el interior disputas por el manejo de recursos y hegemonías locales. Aparece también la ruptura de lazos solidarios, deterioro de la red de contención, confrontaciones barriales y condiciones de vida deterioradas entre otras.

Respecto al concepto de lo comunitario, el mismo es desarrollado por Ardila y Galende (2011) en relación de cómo se ha trabajado con la comunidad en las “reformas de atención psiquiátrica”. En este punto discernimos ya que la apelación a la comunidad abarca las reformas sanitarias y no sólo las de atención psiquiátrica. Los autores plantean que:

Sin duda, que el conjunto de las propuestas que hoy se hacen bajo el concepto de “comunitario” en el campo de la Salud Mental, plantean un modo nuevo de concebir lo comunitario. Se trata de incorporar nuevos significados a este concepto y a la vez definir nuevas prácticas ligadas a estos significados (2011, p. 40).

Y luego agregan que la relación entre Salud Mental y Comunidad, es una amalgama que permite plantear una

perspectiva de trabajo diferente a la manicomial. El objetivo primordial es “preservar en todo lo posible los vínculos comunitarios, familiares y sociales del paciente, a la vez que toda estrategia de rehabilitación debe orientarse a la integración social del sujeto afectado” (2011, p. 47). Este objetivo lo encontramos en principio problemático debido que, no incluye la noción de conflicto mencionada más arriba, y agregaríamos, la posibilidad del análisis situado, es decir, la evaluación conjunta tanto con la persona, familiares y equipo interdisciplinario de la preservación de ese tipo de vínculos en relación al padecimiento que aqueja al sujeto.

No obstante los autores desarrollan que Salud Mental en la Comunidad es también un proyecto en construcción donde se trata de un giro de la atención psiquiátrica (nuevamente, no sólo psiquiátrica!) en tres dimensiones:

a) Pasar de la hospitalización psiquiátrica asilar a servicios próximos a la comunidad y al territorio de vida del paciente (servicios comunitarios); b) pasar de una práctica de la prescripción a una consideración del sujeto en toda su dimensión y complejidad respetando su dignidad y reconociendo sus derechos; c) pasar de un enfermo como sujeto pasivo de su tratamiento a un sujeto activo (2011, p. 47).

Esta última parte la entendemos como una perspectiva comunitaria para el trabajo en salud mental, que volvemos a insistir no debe confundirse con lo territorial de la comunidad. Ya que implica una perspectiva de conocimiento para los agentes que trabajan en el campo y habilita a

pensar a las personas situadas, incluso cuando concurren a una guardia de salud mental, cuando se encuentran internada de manera asilar, cuanto atendemos a alguien en una escuela, centro de salud, servicio social, desde un hospital general.

Respecto a la caracterización de una perspectiva comunitaria, De Lellis y Sosa (2012) nos brindan algunas orientaciones acerca de la misma. En relación a las internaciones, se fijan pautas y reglas para efectuar las internaciones, que deben tener una periodicidad acotada, contar con voluntad expresa de aceptación y hallarse fundamentada por criterios profesionales, reafirmados periódicamente ante autoridad competente. Se trabaja en pos de favorecer las altas, se coordina el trabajo de equipo en salud mental, e incorpora en la medida de lo posible la participación de miembros de la comunidad, o bien de asociaciones de usuarios y/o familiares. Se propone la horizontalidad de las profesiones, destacándose el criterio de idoneidad y competencia profesional.

Nos planteamos como preocupación que hoy las comunidades adquieren otro sentido ligados no tanto al “bien común”, sino a la seguridad, a las cuestiones identitarias, basadas en una fuerte individualización y atravesadas por la mercantilización. Entendemos que en realidad, ésta es una característica de las instituciones contemporáneas que conforman las comunidades y que muchas veces se trasladan las mismas lógicas que las existentes en la institución asilar.

Ardila y Galende concluyen que: “lo esencial de la perspectiva comunitaria en salud mental consiste en atender en primer lugar el “lazo social”, en el que radica la capacidad del sujeto para establecer vínculos con los otros que le permitan la vida en común” (2011, p. 49). En este aspecto, entendemos que habría que situar algunas balizas, que impliquen que lo que atendemos en primer lugar es a ese sujeto, lo que ha podido hacer con su padecimiento, ese arreglo subjetivo, que siempre es singular, y que establece un lazo social con otro que nunca es pacífico. De allí se establecerán estrategias que no pueden definirse a priori.

Con esto no queremos dar cuenta de una postura anticomunitarista, pero sí llamar la atención, sobre orientar nuestras intervenciones desde un ideal de comunidad. Nos preguntamos entonces desde el Trabajo Social ¿Por qué esta vuelta a lo comunitario de la mano de un Estado con configuraciones neoliberales?

Es decir, la demonización de la institución- lógica manicomial vs la perspectiva comunitaria, imposibilita ver que el orden manicomial ha servido a los fines sociales –y lo sigue haciendo- y las lógicas comunitarias no carecen de estos elementos estigmatizadores.

La fantasía social de un orden social o natural armonioso sólo puede sostenerse si todos los desórdenes persistentes pueden ser atribuidos a un intruso extraño. Para volver a nuestro ejemplo, el carácter ilusorio de nuestra construcción armoniosa de la naturaleza se muestra en el hecho de que hay una parte

de lo real que escapa a su esquema y toma una forma sintomática (alimaña, etc.); para que esta fantasía pueda mantener su coherencia, este síntoma real tiene que ser estigmatizado y eliminado. No puede ser aceptado como la verdad excluida de la naturaleza; un reconocimiento tal llevaría a la dislocación de la fantasía en cuestión. Cuando, no obstante, se revela la dependencia de la fantasía con respecto al síntoma, entonces el juego –la relación- entre el síntoma y la fantasía se revela a su vez como otro modo del juego entre lo real y el nexo simbólico-imaginario que produce como resultado la realidad (Stavrakakis, 2007, p. 104).

En esta lógica, aquellas poblaciones que no se adaptan a la vida en comunidad, por culpa de su padecimiento mental, deben ser devueltos a la comunidad y todos los esfuerzos del sujeto, así como de los equipos tratantes, deben apuntar a que puedan ocupar un lugar en esa fantasía social. El problema con el que nos encontramos es la cosificación de lo comunitario bajo un orden social armonioso, el problema en realidad es que lo comunitario es parte de la misma lógica que crea el manicomio, y que en la práctica se trata de encontrar con las personas con las que trabajamos arreglos provisorios, que le permitan estar en el mundo, ya sea su comunidad de origen como otros proyectos que se puedan ir construyendo en función de los recursos subjetivos y materiales a los cuales se acceden, y que serán siempre provisorios. No es una perspectiva fatalista, sino

que incluye la idea de malestar subjetivo y malestar social intrínseco a la lógica capitalista.

Pensar en la inclusión social de las personas con padecimiento mental en las comunidades, concepto que aparece en la LNSM, plan de salud mental, y diversos programas resulta tarea compleja. Ya que la comunidades también opondrán su resistencia.

En la medida en que una comunidad experimenta su realidad como regulada, estructurada, por la fantasía, tiene que repudiar su imposibilidad inherente, el antagonismo en su propio corazón y la fantasía da cuerpo a este repudio. Brevemente, la efectividad de la fantasía, es la condición para que la fantasía, mantenga su control (Stavrakakis, 2007, p. 159).

Tanto Stavrakakis como Zizek plantean su preocupación por la orientación por los ideales en el plano político: Para los autores, la falta y el antagonismo son constitutivos de lo social y, de esta manera, todas las construcciones utópicas, incluyendo los discursos proféticos del humanismo, de lo comunitario, se equivocan en su punto totalitario. Lo que hace la fantasía utópica es ocultar la falta en el Otro.

Este reconocimiento de la imposibilidad de la sociedad, de un antagonismo que atraviesa el campo social, constituye el punto de partida de casi todas las ideologías políticas. Sólo si se lo presenta en oposición al fondo de este desorden, el orden final armo-

nioso que promete la fantasía utópica adquiere fuerza hegemónica (Idem, p. 168).

Y es justamente este planteo el que abre la posibilidad a la política, a incluir el conflicto, lo disruptivo, el malestar como parte constitutiva de los procesos, la imposibilidad de eliminarlos en el análisis. La cuestión central aquí es que la sociedad y la historia se constituyen y reconstituyen todo el tiempo a través del juego interminable entre posibilidad e imposibilidad, entre orden y desorden.

Castoriadis (2010) en el mismo sentido reconoce esta imposibilidad, a la vez, que las instituciones heterónomas cercenan al sujeto histórico que las ha creado, y reconoce la imposibilidad de acceder a los deseos originarios. Para el autor, la incorporación de la imposibilidad a la actividad lúcida y política, es la clave para el proyecto de autonomía, proyecto no orientado por los ideales ni de forma universal, pero proyecto construido que permita sostener la política como una praxis.

Volvemos al punto de partida que plantea a las transformaciones de la política en salud mental ancladas a un ideal comunitario, lo cual tiene consecuencias explícitas en el diseño de las mismas.

En este sentido desde las instancias estatales ejecutivas y judiciales se les pide a los trabajadores y a los equipos que lleven adelante la transformación del campo de la salud mental con las mismas políticas fragmentadas e ineficaces, fetichizando el sentido de la comunidad, las familias

y la Ley. Resulta fundamental tener estos elementos en cuenta, para poder hacer frente en términos analíticos al desgaste y alienación a los que están expuestos los equipos de salud y sobre todo para resistir desde las propuestas alternativas que supimos construir. Disputando en el campo que las mismas se constituyan como política pública.

Este proceso de estos últimos años nos vuelve a enseñar que pensar prácticas autónomas, es pensar en poder decidir. Supone establecer nuevas relaciones que superen el plano individual y que incluyan al Otro como sujeto –no universal- situado.

El eje de la universalidad se encuentra presente en toda la ley nacional como noción de derecho, y puede orientar las estrategias de manera operativa: acordando los tratamientos con las personas, evaluando las estrategias más adecuadas en cada caso para el padecimiento mental, respetando las decisiones de los sujetos con los que trabajamos, exigiendo una atención adecuadas para las personas en virtud de sus derechos. Pero aquí hay una diferencia en la utilización estratégica del uso de la universalidad de la ley y tomar a la ley en una traducción absoluta a la realidad.

A pesar del aparente panorama pesimista, existe la posibilidad de fundar nuevas hegemonías, las disputas permiten poner en evidencia la dimensión política como constitutiva de nuestro que-hacer/ saber profesional en el campo de la salud.

Finalmente retomando el planteo de Castoriadis (2010), proponemos una reflexión lúcida sobre nuestra praxis que nos permita pensar estrategias que no confundan la inten-

ción y realidad, deseable y probable con los ideales pero que en el mismo movimiento no renunciemos a ellos.

El desafío de la atención a la salud mental integral comunitaria exige plantear ampliamente el debate sobre la producción de cuidados y de las supuestas características inclusivas de la sociedad contemporánea (marcada por el consumismo, el individualismo, la competición, la violencia en el espacio público, los prejuicios, etc.)

La cuestión es particularmente grave en la provisión de cuidados para las personas con padecimiento mental, ya que los modelos convencionales de familia con los que opera el saber médico se van desestructurando y la capacidad de producir cuidados en su ámbito disminuye y, en todo caso, recae sobre el componente femenino de las mismas. Por eso se torna central en las discusiones de las reformas sanitarias, que las lógicas manicomiales dejen de orientar la política social; pero sin asentarse en perspectivas simplificadoras de lo social donde las familias y las comunidades de origen, integrarían sin conflicto a los usuarios, cuando ni siquiera pueden sostenerse ellos mismos, ni a otros conjuntos sociales.

Como claramente lo afirma José María Alberdi:

Si no se avanza en la construcción de servicios alternativos al manicomio, como Centros Comunitarios de Salud Mental que funcionen las 24 horas, Cooperativas de Trabajo y Centros Culturales y de Acompañamiento Diario co-gestionados con los usuarios, se

perderán «oportunidades históricas» y la mayor parte de los recursos continuarán presupuestando los manicomios y las administraciones «progresistas» continuarán salvando la institución totalitaria y reduciendo las políticas de externación a un mix de soluciones familiaristas con aportes comunitarios sumamente precarizados (2006, p. 41).

Conclusiones

Sí bien reconocemos los avances en el campo de la salud mental es necesario introducir algunas advertencias que se relacionan íntimamente al tipo de Estado y políticas públicas que se llevan adelante en la actualidad.

En primer lugar la sanción de la ley es un logro, pero la misma no ha sido acompañada al menos hasta el momento con un diseño de política pública que se encamine a cumplir algunos de sus puntos más importantes. Tampoco existe una política planificada e integral de salud mental si no que continua siendo en la mayoría de los casos focalizada y subsidiaria podríamos decir con algunas reminiscencias de los años noventa. Las experiencias y acciones que se enmarcan en una perspectiva de derecho siguen siendo básicamente armadas de manera aislada y artesanal por equipos o distintos grupos de trabajadores y usuarios. Esto es, se les pide a los trabajadores que hagan su esfuerzo para integrar aquello que en la política social se presenta como fragmentado y escaso, con el riesgo de que las mismas lleven una marca filantrópica.

Se identifica que para el sector de salud, el mayor presupuesto se sigue destinando para sostener las estructuras manicomiales y no se ha destinado uno para operacionalizar la transformación. El principio de intersectorialidad (vivienda, educación, inclusión) al que se apela se contradice con la fragmentación de políticas subsidiarias (planes asistenciales, pensiones) focalizadas estrictamente para los pobres. Este proceso está ligado al tipo de Estado que caracteriza a la forma de producción actual del capitalismo.

Esta caracterización presenta un panorama complejo para el campo de la salud mental, ya que por un lado, el Estado caracterizado como Neoliberal, es el que permite canalizar las demandas históricas de los distintos actores que venían batallando en pos de la salud mental, consolidándose en la aprobación de la Ley 26.657. A la vez la invisibilización de la disputa, se hace presente cuando se sigue hablando aún hoy de “Nueva” Ley, “Nuevas” perspectivas, que omiten el sentido desarrollo histórico y lo presentan como un acto de gobierno (solamente). En este punto resulta coherente que los gobernantes se adjudiquen el papel de conductores del proceso de transformación, siempre y cuando sean los trabajadores que lo lleven adelante, sin una nueva asignación de recursos.

Podríamos decir que lo nuevo es un adjetivo de moda que se incluye de manera apresurada a distintos procesos. *Nueva* ley de salud mental, *Nuevas* subjetividades, *nuevos* problemas sociales, entre otros. En este sentido, creemos que es importante subrayar, que la pasión por lo

nuevo es una de las significaciones imaginarias que sostienen al capitalismo, dentro de la organización de la lógica del mercado y que justamente es productor de subjetividades fragmentadas.

Desde esta perspectiva de pensamiento suele banalizarse/ naturalizarse aquello que sería lo nuevo, sin negar el imperativo societal que esto implica. Nuestra época es la de lo nuevo por excelencia, deseamos lo nuevo, es lo que nos falta, es la exigencia de nuestra cultura. Y como dice Alain Miller: “lo nuevo es la forma sintomática de nuestro malestar en la cultura”. Y agrega ¿Por cuánto tiempo lo nuevo sigue siendo para nosotros nuevo hoy? (2006, p. 329)

Antonio Gramsci, desde otra posición teórica, afirmaba: “lo nuevo que no termina de nacer, lo viejo que no termina de morir”, esta afirmación nos permite situarnos en planteos no dicotómicos entre lo nuevo y lo viejo y así analizar los momentos de transición, consideramos que esta es una clave importante para leer el proceso actual.

Retomando a Miller, si quedamos instalados en el automatismo de lo nuevo (todo tiene que ser nuevo), este carece de sorpresa (sería un falso nuevo), opacando las lecturas complejas que permiten reconocer la procesualidad, la participación de distintos actores en pugna, las tensiones y contradicciones en las que estamos inmersos.

A esta idea le sumamos la de Castoriadis cuando afirma que: “¿Lo que estaba en lo viejo está, de una manera o de otra, preparando lo nuevo o relacionándose con él? Pero

aquí otra vez interviene fuertemente el principio de ‘cierre’. En resumidas cuentas: lo viejo entra en lo nuevo con la significación que éste le da a aquél, y no podría ser de otra manera” (2010, p. 20).

Si trabajamos esta idea en el campo de la salud mental, podríamos hacernos las siguientes preguntas. ¿Qué es lo nuevo entonces en relación a la política de salud mental? ¿Qué tiene de nuevo la nueva Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones 26.657?

Ahora si le seguimos incorporando el adjetivo de nueva porque vemos que sus principios no se han concretizado, vamos por un análisis errado, ya que el trabajo en salud mental no se orienta por el ideal de la ley de forma absoluta sino que su texto marca una regulación que nos permite tomar como marco, referencia, en una tensión imborrable entre el universal y la particularidad de las situaciones. De allí que:

“Tampoco podemos desconocer la importancia del sentido social de la ley y de su eficacia como organizador simbólico de la vida social. Tal eficacia, que fuera fundante de la modernidad, hoy se encuentra tensionada (...) Observamos cómo se produce la paradoja de una entronización de la ley frente a la incapacidad de que su contenido político sea concretizado. Y vinculamos este aspecto a la crisis de significaciones sociales, especialmente a la crisis de la ley como ordenador simbólico” (Fuentes, Weber y Zucherino en Cruz, Fuentes y Malacalza. 2012, p. 38).

Esto explica, de algún modo, todo lo que se demanda a la ley, el énfasis que se pone al depositar en la letra de la ley la capacidad/ incapacidad de transformar prácticas y de “resolver” los problemas expresados en el cotidiano. Como consecuencia de ello los debates respecto de las leyes se encaminan al maniqueísmo entre sus detractores y sus defensores sin que ello implique debatir su contenido político. Se pretende que una herramienta jurídica sea capaz de transformar el discurso hegemónico que constituyó esta mirada y estas prácticas respecto de la salud mental sin cuestionar las condiciones estructurales en las que las mismas se enmarcan. Ahora bien, si bien la ley es un producto histórico, sus implicancias estarán ligadas a las marcas que el mismo ha trazado y que plantean desafíos que sobrepasan su texto y que implican desarraigar la función social que ha tenido el manicomio por más de dos siglos. Se analiza la LNSM como una “cosa” a aplicar, desconociendo los procesos históricos que conlleva, a la vez de enfatizar una idea de inmediatez efectista desligada de la situación de las instituciones, conformadas por sujetos que deben llevar adelante las políticas y sus leyes. Es decir no podemos analizar sus incumbencias sin tomar en cuenta la crisis de las instituciones y las características de la subjetividad contemporánea y el valor que tiene el estatuto de la ley en nuestra sociedad.

Podemos decir que esta ley expresa viejas luchas del campo de la salud mental, ha sido producto de innumerables disputas entre distintos actores que a lo largo de los años fueron construyendo consenso y alianzas para gene-

rar legitimidad y lograr que la misma se apruebe. Constituye una herramienta en la construcción de estrategias e instituciones centradas en la garantía de los derechos humanos, la democratización de los servicios de salud mental y en la organización de las prácticas y saberes centrados en la interdisciplina y la intersectorialidad. Es decir consolida una base para que las experiencias y prácticas alternativas puedan consolidarse a nivel nacional.

La puesta en agenda de las problemáticas del sistema de salud mental, el enfoque desde una perspectiva de los derechos humanos, procesos de denuncia frente al trato de los usuarios, constituye un logro esperado por los actores del campo -al menos de los usuarios, familiares y trabajadores-.

A su vez la LNSM incorpora en su texto la complejidad del campo introduciendo algunas premisas conceptuales fundamentales para pensar la caracterización del escenario: se incorpora un concepto de salud mental amplio que incluye a la salud de manera integral, se introducen a las “adiciones” como parte de esta problemática, incluye la responsabilidad del Estado y la necesidad de entenderlo como un espacio interdisciplinario.

Las prácticas alternativas a las lógicas manicomiales no constituyen algo novedoso en sí mismas, hace años que desde distintos lugares se lucha por una atención en salud mental que no esté centrada en la figura del médico, en lo farmacológico y en la lógica manicomial. Lo que sí es nuevo, es el escenario propicio para disputarlo y consolidar

prácticas más autónomas y emancipadoras que permitan a los sujetos portadores de padecimiento mental acceder al ejercicio de sus derechos. Bien, que esto no sea nuevo no quiere decir que no sea importante. Y lo nuevo aquí, es que la ley existe como texto legal formal y permite otros marcos desde donde trabajar.

Lo que interesa marcar son las tensiones y desafíos actuales que plantea esta ley. A la vez, estar atentos a lo verdaderamente nuevo es esencial, en términos de que la clínica cambia en cada situación singular y de allí su complejidad de abordaje que no contiene solamente una ley.

Con la sanción de la LNSM uno podría apostar que la atención asistencial va tomando nuevas formas o al menos las experiencias alternativas al manicomio toman nuevos impulsos. La salud mental ya no es más un problema de bienestar físico, psíquico, social. Es un derecho para todos, y en tanto derecho humano la LNSM no es un objetivo en sí misma. Hay que entenderla como un instrumento, útil y potente, pero instrumento al fin.

Una dificultad es entender la ley, solo desde su aspecto ideal. El trabajo en salud mental no se orienta por el ideal de la ley de forma absoluta, sino que su texto marca una regulación que nos permite tomar como marco, referencia, en una tensión imborrable entre el universal y la particularidad de las situaciones. Una ley no existe, en el cielo de las leyes, no es independiente de una práctica de la misma. (Laurent, 2000) Muchas veces los discursos progresistas insisten en la falsa universalidad de la ley, que

impide ver los complejos procesos en los que se encuentra inmersa. El procedimiento crítico ideológico debe precisamente denunciar esa falsa universalidad.

Ante la negación de la compleja trama del campo de la salud mental frente a la idealización resolutive de la LNSM corremos el riesgo que la lógica manicomial se reedite, se repita como parte de los procesos de transformación. Pero estas repeticiones, no son meras copias de lo que ya ocurrió; la repetición de lo reprimido, la reedición adquiere un impulso conservador aún más salvaje que su original, la historia se repite pero con todo el respaldo de las fuerzas hegemónicas.

Entonces, es importante subrayar que la transformación no la constituye solo la ley, que es un elemento; el objetivo es modificar un sistema de salud asimétrico, desigual, fragmentado, etc.

Las leyes indefectiblemente tienen que tener una pretensión universalista, -ser para todos igual- el desafío es poder tensionar esta lógica con las situaciones con las que trabajamos que nunca son iguales, al contrario expresan en cada una de ellas el sentido de la época y su radical singularidad.

Los trabajadores de la salud mental de las instituciones públicas, tenemos que incluir en el análisis, que el sistema no depende exclusivamente de nuestra aptitud profesional, y ni siquiera solamente de las decisiones de las autoridades sanitarias. Hay otros potentes factores que lo condicionan: la política económica, el imaginario social

(las instituciones no son sólo lo que sus miembros quieren o hacen de ellas sino lo que la sociedad espera y deposita allí), el poder judicial, los medios de comunicación, la formación académica, la incidencia de los laboratorios, entre otras.

La tarea es reconocer que las hegemonías dominantes tienen el poder de tomar las posturas progresistas y anular su poder transformador, cosa que han venido haciendo muy bien los últimos siglos. Las formas filantrópicas se re-editan y se cuelan en la perspectiva de los derechos humanos; el voluntarismo se disfraza de militancia de los trabajadores, planteando un retroceso para los mismos y para los usuarios de los servicios de salud mental.

No obstante como trabajadores sociales tenemos la posibilidad de identificar que siempre hay una brecha en lo social, algo que no está suturado y que desde allí podemos pensar nuevas formas, identificar que los ideales fallan, no por nuestra propia impericia, sino porque eso falla por estructura. Lo cual, no quiere decir que no hagamos nada, porque igual va a fallar; sino que nos podamos ubicar como sujetos en los procesos de transformación. Zizek agrega: “no se trata de analizar cómo se logra, sino de repetir hasta la saciedad por qué falla” (2013, p. 73).

Este recorrido por la configuración de la política en salud mental intentó ser un aporte provisorio a visualizar que es lo que falla, a la desidealización, para que desde allí podamos volver a tomar la política en su sentido histórico y conflictivo pero constructivo a la vez. Para que los pro-

cesos societales traumáticos, no se repitan bajo otros ropajes y quizás así podamos hacer un poco más y un poco mejor con las personas con padecimiento mental con la que trabajamos.

Bibliografía

Alberdi, J.M (2012). Desafíos políticos y asistenciales de la nueva ley nacional de salud mental. El caso de la Provincia de Santa Fe. En *Revista Debate Público. Reflexión en Trabajo Social*, n°4.

_____ (2008). Entre la codificación de los comportamientos bizarros y el elogio a la locura. *Revista Cátedra Paralela*, n° 5.

_____ (1997). *Reformas y Contra-reformas, políticas de salud mental en Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

Alemán, J. (2013). *Conjeturas sobre una izquierda Lacanianana*. Buenos Aires: Ed Grama.

Amarante, P. (2006). *Locos por la vida. La trayectoria de la reforma psiquiátrica en Brasil*. Buenos Aires: Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

_____ (2009). *Superar el manicomio. Salud mental y psicosocial*. Buenos Aires: Topia Editorial.

Andreoni y otros (2011). *Aportes del Trabajo Social a los procesos de Externación. Del recorrido de las lógicas manicomiales a la perspectiva de derechos*. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Trabajo So-

cial y II Encuentro Latinoamericano de Profesionales, Docentes y Estudiantes de Trabajo Social Tandil, 3, 4 y 5 de noviembre de 2011.

Ardila, S. y Galende, E. (2011) El concepto de Comunidad en la Salud Mental Comunitaria. Revista *Salud Mental y Comunidad*, n°1.

Barcalá, A. (2012) Los dispositivos de atención de niños, niñas y adolescentes con padecimiento en su salud mental en la CABA en “Salud mental y derechos humanos” Buenos Aires: Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Carpintero, E. y Vanier A. (2005). *Las Huellas de la Memoria I y II. Psicoanálisis y Salud Mental en la Argentina de los 60 y 70*. Buenos Aires: Ed Topia.

Castoriadis, C. (2010). *Institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Ed. Tusquets.

Cruz, V., Fuentes, P., López, N., Weber Suardiaz C, y Zucherino, L. (2014). Incumbencias y rol profesional: dos nociones a problematizar en trabajo social. En Cruz, V. y Fuentes, P. (comp.). *Lo metodológico en Trabajo Social*. La Plata: Editorial EDULP.

De Lellis, M y Sosa S (2012). *Modelos de atención: un análisis comparado de la legislación provincial y la ley nacional de salud mental*. Dirección Nacional de Salud Mental. Documento de trabajo: Mimeo.

Diaz, F. y Radiszcz, S. (2012). Más allá del encierro asilar. Sobre la gestión gubernamental de la locura y sus nuevas

formas de exclusión. En Chávez Hernández, A, Macías García, L. y Klein, A. (2012). *Salud Mental y Malestar Subjetivo. Debates en Latinoamérica*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

Faraone, S. (2010). Discurso médico y estrategias de marketing de la industria farmacéutica en los procesos de medicación de la infancia en Argentina. *Revista Interface COMUNICAÇÃO SAÚDE EDUCAÇÃO* v.14, n° 34, pp. 485-97.

Kinoshita, T. (1995). *Una experiencia pionera: la reforma psiquiátrica italiana. En Salud Mental y Ciudadanía*. Plenario de Trabajadores en Salud Mental del Estado de San Pablo: Ediciones Mandacaru.

Laurent, E. (2000) *Psicoanálisis y Salud Mental*. Buenos Aires: Ed Tres Haches.

Llobet V. (2010). ¿Fabricas de Niños? Las instituciones en la era de los derechos de la infancia. Buenos Aires: Ed. Noveduc.

López, M. y Weber Suardiaz, C. (2014). Transformaciones en el campo de la salud mental: Tensiones entre lo (no tan) nuevo y lo (no tan) viejo. *Revista Escenarios*, n° 20.

Malacalza, S., Fuentes, P. y Cruz, V. (2012). *Claroscuros: trabajo social, capitalismo tardío y subjetividades*. La Plata: Edulp.

Mendoza, M. (2009). *Crítica a la modalidad de asistencia en salud mental*. Buenos Aires: Ed Mate.

- Miller J. A. (2005). *El Otro que no existe y sus comités de éticas. Seminario en colaboración con Eric Laurent*. Buenos Aires: Paidós.
- Plotkin, B. (2003). *Freud en las Pampas*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.
- Santos Rosa, L. (2000). As Condições da Família Brasileira de Baixa Renda no Provimento de Cuidados com o Portador de Transtorno Mental. En Vasconcelos Mourao (comp.) *Saúde Mental e Serviço Social. O desafio da subjetividade e da interdisciplinaridade*. San Pablo: Cortez Editora.
- Schmuck, M. y Serra F. (2008). *Sustitución de lógicas manicomiales: de las perplejidades a los desafíos*. Ponencia presentada en Jornadas de residentes de Salud Mental. La Plata, Facultad de Medicina, UNLP.
- Stavrakakis, Y. (2007) *Lacan y lo político*. Buenos Aires: Ed Prometeo.
- Vallejos, Indiana. (2009). La discapacidad certificada y la certificación del reconocimiento. En Rosato, A. y Angelino, M. A. (comp.). *Discapacidad e ideología de la normalidad. Desnaturalizar el déficit*. Buenos Aires: NovEduc.
- Vanier, A. (2014) *Prácticas comunitarias en Salud Mental. Entre la reforma psiquiátrica y la desmanicomialización*. Revista *Topía*, n° 54.
- _____ (2012). Las dos luchas en Salud Mental. Revista *Topía*, n° 5. Disponible en <http://www.topia.com.ar/>

articulos/dos-luchas-salud-mental#_edn5. Consultado en 19 de septiembre de 2013.

Weber Suardiaz, C. (2013) “Desafíos actuales en el Campo de la Salud Mental: perspectivas y estrategias profesionales.” Revista *Estrategias*, n° I.

Zizek, S. (2013). *El más sublime de los histéricos*. Buenos Aires: Ed Paidós.

_____ (2012). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Ed Siglo XXI.

_____ (2011). *Primero como tragedia después como farsa*. Buenos Aires: Ed. Akal.

Documentos Consultados

OMS. (2009) Instrumento de Evaluación de Salud Mental del año 2009 (versión 2.1) disponible en https://www.who.int/mental_health/who_aims_country_reports/argentina_who_aims_report_spanish.pdf?ua=1

APSA (2012) Declaración de la Asociación de Psiquiatras Argentinos (APSA) Observatorio de Psiquiatría y Salud Mental. 10 de Octubre de 2012

APSA (2019) Declaración de la Asociación de Psiquiatras Argentinos (APSA). Observatorio de Psiquiatría y Salud Mental. 24 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.apsa.org.ar/docs/leysm052019.pdf>

Sobre los autores

Arcidiácono, Pilar

Es graduada de la carrera de Ciencia Política, Especialista en Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires-UBA).

Es Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la categoría Adjunta, investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho -UBA), e investigadora principal del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”.

Desde el año 1999 realiza actividades docentes en la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Profesora Adjunta Regular de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común y Profesora Adjunta de la materia Sociología Política de la carrera de Sociología de la UBA. Asimismo es docente en diferentes maestrías asociadas con el campo de las políticas sociales (UBA- Universidad Nacional de La Plata).

Sus principales campos de indagación son: las políticas sociales no contributivas en Argentina, temáticas vinculadas con la provisión de bienestar, las relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil y los procesos de judicialización de políticas sociales desde una perspectiva de sociología política. Es autora de diferentes publicaciones, entre las que se destacan: La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis de 2001-2002 (publicado por Biblos, 2012); Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos (junto con Laura Pautassi y Mora Straschnoy, publicado por CEPAL en 2014). Compiló los libros Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina (junto Cesar Rodríguez Garavito y Nicolás Espejo, publicado por Siglo del Hombre, 2010) y La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio, publicado (junto con Carla Zibecchi, publicado por Biblos en 2017).

Andreis, Juliana

Es Lic. en Trabajo Social y Especialista en Políticas Sociales, Cohorte 2014 – 2016, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata.

Se desempeña en el ejercicio de la profesión vinculado a políticas públicas dirigidas a la Discapacidad, Niñez, Adolescencia y Familia.

El tema de estudio elegido es La Asignación Universal por Hijo y la mujer: entre la asistencia, los cuidados y los derechos.

Arriaga, Germán

Es Licenciado en Sociología (UNLP-FaHCE), Especialista en Políticas Sociales (FTS-UNLP). Temáticas de investigación: Sociología de las religiones, catolicismo y políticas sociales. TIF titulado “Las representaciones sociales de la Iglesia Católica Argentina: aborto, matrimonio igualitario y educación sexual (2013-2016).

Se desempeña como auxiliar diplomado en la cátedra de Políticas Sociales (FTS/FTS).

Corsiglia Mura, Lucía

Es Licenciada en Sociología (Fahce-UNLP) y Especialista en Políticas Sociales (FTS-UNLP). Sus temas de estudio han abarcado los movimientos sociales, el Estado y las políticas públicas y sociales; y más recientemente se ha centrado en la temática de la seguridad social. Su Trabajo Final en la carrera de Especialización en Políticas Sociales se tituló: Políticas de inclusión social y sentidos de ciudadanía. El caso de los Planes de Inclusión Previsional desde la perspectiva de sus destinatarios. Se desempeña como docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP), la Facultad de Trabajo Social (UNLP) y el Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos- Madres de Plaza de Mayo. Asimismo es parte de equipos de investigación y extensión de la Fahce. Ha participado en libros y diversas publicaciones académicas como autora y co-autora. Trabaja profesionalmente en el INSSJP-Pami.

Dahul, María Luz

Es Lic. en Servicio Social (Universidad Nacional de Mar del Plata) y Mg. en Trabajo Social (Universidad Nacional La Plata). Está cursando el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires con el apoyo de una beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2016-2021) dirigida por Susana Aparicio.

Se desempeña laboralmente en el equipo de estudios sobre Mercados de Trabajo Agropecuarios del Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.

Sus intereses de estudio se configuran en torno a las prácticas de trabajo infantil-adolescente en la horticultura de General Pueyrredón, la conformación del mercado de trabajo y los actores sociales que participan de su estructura.

Ortale, Mariana Cecilia

Es Licenciada en Sociología por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE-UNLP), Especialista en Ciencias del Territorio por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU-UNLP) y Especialista en Políticas Sociales por la Facultad de Trabajo Social (FTS-UNLP). El TIF del último posgrado tiene por título “Percepciones de los usos y prácticas de los actores implicados en la política social de Niñez en relación al Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (R.E.U.N.A) en la Provincia de Buenos Aires.” El tránsito por el campo académico se desarrolló en paralelo al mundo laboral en el Estado municipal (Servicio

Local de Promoción y Protección de Derechos del Niño de la Municipalidad de La Matanza) y actualmente en el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires en la Dirección Provincial de Estadística, elaborando la Sectorial Niñez y Adolescencia. Extensionista en varios proyectos de la FaHCE en los barrios La Unión y El Mercadito de promoción de Derechos de la Niñez. Es docente de Epistemología y Metodología de las Ciencia Sociales en la Carrera de Trabajo Social del actual Instituto Universitario de Derechos Humanos Madres de Plaza de Mayo.

Schiavi, Marcos

Es Licenciado en Trabajo Social (FTS-UNLP). Investigador del Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad (IETSyS-FTS/UNLP).

Trabajó en el ámbitos públicos y de seguridad social, tales como Obras Sociales y en el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA- MTEySS). Se desempeña hace varios años como docente en la Facultad de Trabajo Social e investiga cuestiones ligadas a problemáticas agrarias. Se encuentra culminando la Especialización en Políticas Sociales (FTS-UNLP). Título de Trabajo Integrador Final: Protecciones y desprotecciones en el Trabajo Agrario en el Periurbano Platense.

Weber Suardiaz, Clara

Lic. En Trabajo Social y Magister en trabajo Social en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Docente Investiga-

dora categoría III. Profesora Adjunta de Trabajo Social IV FTS.UNLP. Adjunta de Introducción al Trabajo Social de la Universidad Nacional de Luján. Ha sido residente, jefa de residentes e instructora del Hospital Dr. Alejandro Korn y trabajadora del mismo hospital. Posee diversas publicaciones respecto a la temática de salud mental.

La Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata inaugura con estas publicaciones una línea destinada a socializar producciones, que en esta oportunidad han sido realizadas en el marco de las Carreras de Posgrado: Doctorado en Trabajo Social, Maestría en Trabajo Social y Especialización en Políticas Sociales. Los capítulos que integran ambos libros recuperan dimensiones de análisis oportunamente trabajadas en las Tesis o los Trabajos Finales Integradores, que constituyen requisitos para la culminación de las Carreras mencionadas de cada uno de los autores. Lo que nos ha movilizado a impulsar este trabajo es, por un lado, dar a conocer la voz, enfoques y perspectivas de las/os profesionales que han culminado sus carreras de posgrado, como también generar una vía de difusión de los conocimientos elaborados en esos espacios. Estamos convencidas que la producción de conocimiento constituye sentido social, político y ético por lo que la política institucional de publicaciones posibilita reforzar la vinculación de las contribuciones en los distintos campos profesionales, prácticas institucionales y a los sujetos involucrados en los mismos.

Del Prólogo de Silvina Cavalleri y Paula Danel

