



DOSSIER:
POLÍTICAS SOCIALES
Y DEMOCRATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO
VOL. II



ISSN 2545-6881

PORTADA

CUESTIÓN URBANA

AÑO 8 NRO. 15 JUNIO 2024

— REVISTA — CUESTIÓN URBANA

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN: ADRIANA CLEMENTE
Y MÓNICA LACARRIEU

ASISTENTE EDITORIAL: JULIA NESPRIAS

REVISTA INDEXADA EN:



DOAJ DIRECTORY OF
OPEN ACCESS
JOURNALS

MIAR
Matriz de Información para el

OAJI Open Academic
Journals Index
.net



LatinREV
Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales

Malena CAICYT
CONICET

CAICYT BINPAR
Bibliografía Nacional de
Publicaciones Periódicas Argentinas Registradas
Centro Argentino de Información
Científica y Tecnológica
CONICET

Cuestión Urbana es una publicación científica de periodicidad semestral, creada por el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Tiene por objetivo contribuir al necesario debate sobre la ciudad en sus múltiples dimensiones. Se propicia el intercambio y la comunicación de reflexiones teóricas y empíricas, así como la publicación de avances de investigación; incluye el diálogo con iniciativas de vinculación y transferencia, y los discursos producidos por actores sociales de relevancia para cada temática propuesta. Se espera de esta manera contribuir al diálogo entre disciplinas y perspectivas que abordan el campo.

Todos los artículos son sometidos a evaluación y arbitraje doble ciego por un cuerpo de evaluadores convocado según la especificidad del tema abordado, a excepción de las entrevistas. Las opiniones expresadas en los mismos son independientes y no reflejan necesariamente las del Centro de Estudios de Ciudad, ni las del Comité Científico. Se permite reproducir el material publicado siempre que se respeten las normas establecidas en el Código de Ética de la Revista.



COMITÉ CIENTÍFICO

GUENOLA CAPRON - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **JORGE CARPIO** - Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. **ADRIANA CLEMENTE** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **MICHAEL COHEN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **ANGELA GIGLIA** - Universidad Autónoma Metropolitana, México. **ALBERTO MARRADI** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **EDUARDO REESE** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ADRIANA ROFMAN** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALFREDO CARBALLEDA** - Universidad Nacional de La Plata, Argentina. **ANDREA CATENAZZI** - Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. **ALICIA GUTIÉRREZ** - Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. **ALBERTO MINUJIN** - The New School, Nueva York, Estados Unidos. **RUBÉN PASCOLINI** - Ex secretario de acceso al hábitat, Argentina. **NICÓLAS RIVAS** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **SILVIA YANNOULAS** - Universidad de Brasilia, Brasil. **MARÍA CARLA RODRÍGUEZ** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **WASHINGTON URANGA** - Universidad de Buenos Aires, Argentina. **CARLOS VILAS** - Universidad Nacional de Lanús, Argentina. **LUCÍA E. CALCAGNO** - Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Este número fue financiado en el marco del Proyecto de Divulgación de los Programas Interdisciplinarios (PIUBAS): PIUBAS_2022_04_07 “Crónicas sobre incertidumbres en la Ciudad de Buenos Aires en un escenario pre y post pandémico. Acompañamiento, difusión y divulgación sobre vulneraciones de derechos con perspectiva de género”: Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Marginaciones Sociales -PIUBAMAS. Coordinadores: Sandra Inés Sánchez y Luis Andrés del Valle. Integrantes: Margarita Robertazzi; Adriana Clemente; María Cristina Christel; Federico Manuel Kulekdjian; Raúl Héctor Del Grosso; Francisco Manuel Balderrabano. EX -2021-04617702-UBA-DME#REC; RESCS-2021-1002-E-UBA-REC.

Imagen de tapa: “El hijo del inspector de obras”

40x40 cmts - acrílico sobre tela - 2022.

Iván Ríos, artista visual

e-mail: ivanrios9@hotmail.com

Instragram: [@ivanriosartista](https://www.instagram.com/ivanriosartista)

Diseño: Leonardo Tambussi, leotambu@gmail.com

Contacto: cuestion.urbana.cec@gmail.com.ar

Web: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/index>

Dirección: Marcelo T. de Alvear 2230,

5to piso. Oficina 505. (C1122AAJ)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (+5411) 4508 3800 int. 169

INDICE

REVISTA AÑO 8 NRO. 15 - JUN. 2024
CUESTIÓN URBANA

Editorial	POLÍTICAS SOCIALES Y DEMOCRATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO II Adriana Clemente y Julia Nesprias	7
Diálogos	ENTREVISTA A CAROLINE MOSER: “LA NOCIÓN DE EMPODERAMIENTO ES LIMITADA, YA QUE TRATA A LA MUJER COMO SUJETO INDIVIDUAL” Entrevista realizada por Adriana Clemente	11
Dossier	METODOLOGÍAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA SANITARIA EN LA PREVENCIÓN DEL CÁNCER CERVICOUTERINO EN LA ARGENTINA. Milca Cuberli; Mariana Curotto y Luis Paul	19
	“LOS CUIDADOS NO PUEDEN ESPERAR”: DISPUTAS Y TENSIONES EN LA AGENDA DE LA ECONOMÍA POPULAR. Carla Zibecchi y Julieta Campana	31
	EDUCAR: ¿PARA QUÉ? CARTOGRAFÍA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS DE ALCANCE NACIONAL ORIENTADAS HACIA ADOLESCENTES Y JÓVENES. ARGENTINA 2017-2023. Silvia Guemureman y Anahí González	47
	ARTICULACIÓN UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD. EL CASO DE LA EMERGENCIA ALIMENTARIA EN EL CONURBANO BONAERENSE. Adriana Clemente, Pablo Molina Daertano y Domingo Risso Patron	67

	CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA EN BARRIOS POPULARES. Bárbara Beltran Mesa y Luisa Vicentín	81
Artículos	DESIGUALDADES PERSISTENTES Y AVANCES DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ARGENTINA (2019-2023). Mariana Brocca y Giuseppe Manuel Messina	103
	“LAS MALAS MADRES” EN TERRITORIOS URBANOS. REFLEXIONES SOBRE LA FEMINIZACIÓN Y LA MATERNALIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL HOSPITALARIO Candela Rocío Heredia	115
Experiencias	EXPERIENCIAS DE GESTIÓN DE SUELO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 14.449. Lucía S. Martínez Irazoqui	131
Reseñas	NUEVOS DERECHOS: INFRAESTRUCTURA DEL CUIDADO EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA. Reseña realizada por: Romanela Conte	149

EDITORIAL

POLÍTICAS SOCIALES Y DEMOCRATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO II

Este nuevo número de *Cuestión Urbana* se presenta como una continuación de nuestra serie dedicada a la transferencia, vinculación, socialización y movilización del conocimiento. La revista, de publicación semestral, materializa los objetivos del CEC Sociales al establecer un diálogo enriquecedor entre la universidad y los actores extrauniversitarios.

Este ejemplar reúne ocho artículos, una entrevista y una reseña, todos ellos orientados a responder preguntas claves: ¿Cuáles son las claves para desarrollar investigaciones interdisciplinarias?, ¿De qué manera contribuye el conocimiento académico a los procesos de transformación social? ¿Cómo se construyen acuerdos para el trabajo colaborativo en torno a la agenda pública en temas como hábitat popular, trabajo, género, salud colectiva y otras problemáticas sociales?

En este marco, Cuberli, Curotto y Paul exploran los enfoques, modelos metodológicos y decisiones fundamentadas en evidencia científica que respaldan las políticas de salud pública implementadas por el Programa Nacional de Prevención de Cáncer Cervicouterino (PNPCC), dependiente del Instituto Nacional del Cáncer (INC) del Ministerio de Salud de la Nación, Argentina.

Zibecchi y Campana abordan el proceso de construcción de la agenda de demandas de las organizaciones sociales, destacando la articulación con los cuidados comunitarios como una estrategia clave de intervención.

Por su parte, Guemureman y González analizan las políticas públicas dirigidas a jóvenes y adolescentes en un contexto en el que el empleo estable y de largo plazo ha sido reemplazado por configuraciones sociales basadas en el ideal meritocrático y soluciones individualistas. A través de una cartografía de dichas políticas, examinan las acciones del Estado Nacional para promover la inclusión juvenil.

Clemente, Molina y Risso Patrón reflexionan, desde una experiencia concreta, sobre el despliegue de un proyecto de cooperación interinstitucional entre una universidad y un municipio del área metropolitana de Buenos Aires.

Beltran Messa y Vicentín proponen criterios metodológicos para la construcción de políticas de integración socio-urbana en barrios populares, con un enfoque centrado en la dimensión social del territorio.

En la sección de artículos libres, Brocca y Messina ofrecen un análisis de las principales políticas públicas implementadas en el período 2019-2023 orientadas a promover la igualdad de género. Por su parte, Heredia presenta un estudio etnográfico realizado en un hospital público de la provincia de Buenos Aires, donde describe y analiza los mandatos y juicios que pesan sobre las mujeres madres de

barrios populares. En la sección experiencias, Martínez Irazoqui presenta una experiencia destacada de implementación de buenas prácticas de gobernabilidad en la gestión del suelo por parte de municipios bonaerenses en el marco de la Ley 14.449.

El número también incluye una entrevista a la reconocida antropóloga urbana Caroline Moser, quien aporta su visión con más de 50 años de trayectoria en investigación y consultoría en temas urbanos.

Con esta variedad de enfoques y experiencias, este número de *Cuestión Urbana junto con el que lo precedió*, busca contribuir al debate nunca saldado sobre la compleja relación que se establece entre la producción del conocimiento y su aplicación a los procesos de gestión urbana y social.

Adriana Clemente y Julia Nesprias

Junio 2024 - Cuestión Urbana

SECCIÓN
/ DIÁLOGOS

Caroline

MOSER*

*. Antropóloga social urbana, Doctora en Antropología Social (Universidad de Sussex) con Diploma de Posgrado (Universidad de Manchester). Es profesora emérita de la Universidad de Manchester y profesora honoraria del University College de Londres (UCL), donde impulsó la formación global en planificación de género desde la Development Planning Unit. También fue profesora en la London School of Economics (LSE) y en The New School, Nueva York. Fue especialista principal en desarrollo social en América Latina en el Banco Mundial, investigadora principal en la Brookings Institution, y directora del Global Urban Research Centre de la Universidad de Manchester. Con más de 50 años de experiencia en investigación y consultoría, actualmente enfoca su trabajo en género, justicia urbana, reducción de pobreza, adaptación al cambio climático y migración transnacional.

“LA NOCIÓN DE EMPODERAMIENTO
ES LIMITADA, YA QUE TRATA A LA
MUJER COMO SUJETO INDIVIDUAL”

11



Entrevista realizada por Adriana Clemente*

*. Doctora en Ciencias Sociales, Especialista en políticas sociales y Licenciada en Trabajo Social (UBA). Profesora Consulta de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA) y Directora de la Maestría en Políticas Sociales de FSOC-UBA.

Adriana Clemente (AC): *Más allá de las formalidades de tu extensa trayectoria, ¿Cómo te gustaría presentarte con los lectores de Cuestión Urbana?*

Caroline Moser (CM): Soy antropóloga urbana y cuando empecé a trabajar en este campo casi no había antropólogos urbanos en América Latina, mucho menos mujeres. Todos los antropólogos estaban en el Amazonas.

AC: *¿Trabajando con poblaciones exóticas?*

CM: Sí, con los indios, con los indígenas, desde la perspectiva de Levi Strauss. Yo de joven viví en África del Sur y desde el principio tenía una especial preocupación por la gente que vive en las ciudades. Me formé como antropóloga urbana en la escuela de Manchester, con gente como Max Gluckman que trabajaba sobre la migración de África a las grandes ciudades.

AC: *Migrantes económicos.*

CM: Sí, ahí empiezo mi trabajo en antropología urbana. En ese tiempo no había muchos antropólogos trabajando en temas urbanos, pero en América Latina sí había urbanistas. Por ejemplo, yo hice mi tesis doctoral sobre La Plaza de Perseverancia en Bogotá. Se trató de un estudio sobre pobreza, un estudio que criticaba la teoría de Oscar Lewis sobre la cultura de pobreza. En esa época era muy fuerte la perspectiva de que los pobres son pobres por una cuestión cultural. Yo critiqué este enfoque determinista de Lewis mostrando que la situación de los vendedores del mercado no se explicaba por esa lógica, sino por las condiciones estructurales que los atraviesan. Entiendo que fui una especie de post-marxista. Lo interesante es que hoy en día muchos investigadores están trabajando sobre el sector informal, y que dos artículos que yo escribí en la década 70 se están utilizando otra vez. Es muy llamativo. Los problemas no cambian, pero el estudio sobre ellos tiene más de una interpretación en el tiempo.

AC: *¿Cómo siguió tu carrera?*

CM: Esto que comenté fue mi primera investigación. Después, entre el 76 y 78 estuve en Guayaquil, Ecuador. Y ahí empiezo mi trabajo de post-graduación, donde con mi esposo de ese

tiempo y mis dos hijos vivimos en los suburbios por unos ocho meses y eso fue una experiencia completamente distinta: ¡Esto fue antropología pura!

AC: *Sí, el típico trabajo etnográfico*

CM: Sí, sí. Fue una experiencia muy importante en mi vida. Ahí pude investigar sobre la relación entre pobreza, género y violencia. En el 92, cuando estuve en Ecuador en el marco de un estudio del Banco Mundial, una dirigente me decía que yo tenía que entender que el problema más grave era de la violencia y es así, la violencia comunitaria expresa los problemas estructurales del desarrollo.

AC: *Hay dos cosas que están en tus trabajos de esa época. Una es el tema género, desde la perspectiva de lo que después se llamaría la brecha de la desigualdad. La otra se refiere a la violencia como campo de estudio de la problemática urbana ¿Hoy cómo evalúas tus trabajos pioneros sobre género y desarrollo urbano?*

CM: Para eso tenemos que remontarnos a la década 80, cuando estuve en el Development Planning Unit (DPU) desde donde pude acumular experiencia en materia de planificación urbana. Como antropóloga la planificación era algo nuevo para mí. El DPU tenía un grupo muy fuerte e interdisciplinario de planificadores, arquitectos, economistas. Un equipo en el que yo era la única mujer.

En el marco de un curso que estábamos preparando, el equipo estimó la necesidad de introducir el tema género, más específicamente hablar de las mujeres y el desarrollo, y me encargaron a mí la tarea de componer una presentación. Así fue como me encontré trabajando en el desarrollo de una teoría y metodología de planificación para enfrentar la desigualdad de género, lo que supuso ampliar la visión de la planificación urbana que se preguntaba por el transporte y el acceso al suelo, pero no hacía hincapié en el género.

A partir de ese momento me encontré trabajando en una propuesta teórica y metodológica que al día de hoy aún está vigente. Todo se inició con un proyecto que me permitió conocer la realidad de mujeres de África y de Asia que trabajaban en los gobiernos locales. En la década del 80 no-

sotros desde el DPU iniciamos un proceso que tuvo réplicas en otros países de América Latina. Se organizaban capacitaciones con una duración de tres meses. Las mujeres después regresaban a sus países desarrollaban su propia perspectiva en planificación de género.

AC: *A propósito del tema de género ¿cómo ves la evolución de los debates y la planificación con perspectiva de género?*

CM: Bueno, lo que pasó es muy interesante, obviamente que las mujeres feministas venían cuestionando la falta de una metodología, una teoría y metodología que impactara en la política pública. Entonces de algún modo iniciamos una etapa muy importante tanto en Naciones Unidas, como en encuentros claves como el Congreso de Mujeres en Beijing (1995) donde se acuñó el concepto de empoderamiento. Esta conceptualización fue muy importante, pero para mí la noción de empoderamiento es limitada, ya que trata a la mujer como sujeto individual. En tal sentido, la evolución del concepto debe apostar a cambios estructurales a partir de políticas de empleo, políticas de crédito para microempresas y otro tipo de beneficios para que las mujeres puedan tener autonomía económica. Si bien inicialmente acuñé la noción de empoderamiento, años después mis trabajos avanzaron en una línea más estructural que vinculó pobreza, inequidad y violencia, lo que definí como una perspectiva estructural del tema. Como ejemplo podemos tomar un tema clave como es la propiedad de la tierra. Si tú das propiedad a una mujer, muy bien, se empodera. Pero si todas las mujeres tienen la misma oportunidad de tener la propiedad de tierra ¿eso sí es una transformación estructural! Entonces el cambio opera en la estructura de la política pública y no en la capacidad individual de las personas.

Los asuntos estructurales son fundamentales y los más difíciles de cambiar. Si uno está trabajando sobre planificación urbana, está trabajando en asuntos que no se piensan en el orden de lo político, ¡pero vaya que lo son!

Para mí fue muy importante poder hacer un estudio etnográfico sobre la vida cotidiana de las mujeres en los suburbios de Guayaquil. Mis trabajos de ese momento me llevaron a definir la diferencia

entre las necesidades prácticas y las necesidades estratégicas. Esta diferenciación fue una distinción muy importante que si bien las feministas académicas desestimaron, en la práctica esta distinción se utiliza y tiene consecuencias en la orientación de la política pública. Es una distinción muy fácil, ya que si una mujer dice “yo quiero agua”, no es ella quien necesita el agua, es su familia la que necesita agua.

AC: *Siguiendo con tus aportes me gustaría que retomemos tus trabajos también pioneros sobre capital social y su evolución desde los 90 a la fecha.*

CM: Este tema también se refiere a un proceso. Cuando estuve trabajando en el Banco Mundial pude hacer una investigación en cuatro ciudades del mundo sobre el impacto del ajuste en los pobres. En ese tiempo, plena época de reformas neoliberales, el poder de los economistas era muy fuerte y yo como antropóloga desarrollé una marca teórica sobre los activos de capital humano.

En base a los resultados comparados de diferentes contextos pude diferenciar el capital social dentro del hogar, y capital social de tipo comunitario. Es decir, dos tipos de capital social. Este trabajo fue importante para cambiar la perspectiva de la pobreza y reconocer como valor el capital social. Después hice trabajos mostrando cómo las violencias erosionan ese capital social. El primer trabajo fue en Jamaica, y nos permitió demostrar que el capital social no es neutral y que además se puede erosionar. Hay un economista muy bueno de Colombia, Mauricio Rubio, que hizo un trabajo sobre esto. Fue muy importante ese trabajo porque él mostró cómo la violencia termina erosionando el capital social en Colombia. Yo trabajé sobre lo mismo, pero con una metodología participativa. Unos años después, cuando fui a la Universidad de Manchester, pude llevar la perspectiva de capital social al tema de cambio climático y analizar cómo las comunidades adaptan sus activos por los cambios del clima.

AC: *¿Vos le atribuí poder transformador al capital social?*

CM: Sí y también le atribuyo poder para adaptar, como quedó demostrado en los resultados del estudio sobre cambio climático. Entonces mis trabajos sobre capital social tuvieron diferentes

focos, primero con inequidad y pobreza, segundo con violencia y tercero con cambio climático. Todos los estudios se desarrollan con perspectiva de género, con observaciones a nivel del hogar, la familia y su entorno. Ahora, tal vez por mi edad, estoy trabajando sobre el capital social intergeneracional en tiempos de crisis.

Para esto, tomé el caso de la pandemia COVID-19. Porque lo que pasó con la epidemia COVID-19 es que la familia era tan importante, más que la comunidad. Entonces hice un análisis comparativo entre capital social a nivel de la comunidad y capital social dentro de la familia.

AC: *¿Qué piensas de las políticas de protección social? Me refiero a casos emblemáticos como Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil o la Asignación Universal por Hijo en Argentina ¿Identificas contribuciones específicas de estos programas?*

CM: Me parece que tú conoces más sobre esas políticas que yo, pero lo que sé es que cuando se empezó con estos programas se presentaron dudas sobre su real impacto. Entiendo que en Brasil el Bolsa Familia hizo un aporte significativo en la baja de la pobreza, pero no sé si eso lleva a la movilidad social. Lo que sí veo en América Latina es que la pobreza se volvió más heterogénea. Yo veo más inequidad, pero no solo a nivel de la ciudad, también a nivel de los barrios ¡Eso es lo que veo!

AC: *¿Qué recomendarías para actualizar los estudios sobre pobreza urbana?*

CM: Hoy día hay mucho interés en lo que se llama co-producción. Antes era participación, hoy día es esto de la co-producción. Esta metodología refiere a que la gente está dentro de la investigación y no solo para buscar su consejo o para dar su acuerdo. En esta línea la tecnología puede jugar a favor. Un colega que vive en Nicaragua se lamentaba de no haber podido hacer investigación durante la pandemia, producto de que no se podía hacer trabajo de campo. Al mismo tiempo otra colega que trabaja sobre violencia con mujeres en Brasil, me contaba cómo pudieron hacer un proyecto de investigación sobre violencia en el que las mismas mujeres gestionaron la producción de

datos en sus propios barrios durante el periodo de aislamiento.

AC: *¿Vos decís que se busca reeditar la perspectiva de educación popular que plantea la investigación participativa?*

CM: Sí, pero me parece distinto porque quién está a cargo de todo el proceso son los propios pobladores. Hacer co-producción es muy complejo y si bien hay muchas críticas sobre los resultados, hay muchos investigadores que están tratando de hacerlo ¡está de moda!

AC: *¿Quién toma las decisiones?*

CM: En la metodología de co-producción, la gente misma toma la decisión de lo que van a estudiar y qué trabajo se realizará. En cambio en investigación participativa el investigador tiene un rol clave. Yo hice muchos trabajos en esa línea, pero actualmente solo hago proyectos que sé que tendrán recursos para brindar también soluciones, sino considero que se trata de una metodología extractiva. El tema principal es que esta metodología requiere recursos para un segundo momento en el que se espera que se produzca alguna inversión. En general solo hay recursos para investigación y no para inversión, que es lo que le interesa a la gente de los barrios. Hay que superar la dicotomía entre los que hacen los estudios y los proyectos.

AC: *Última pregunta ¿Qué opinas sobre la virtualidad en el trabajo de campo? ¿Cuáles serían los límites?*

CM: Es increíble lo que pasa ahora con la virtualidad. Voy otra vez a ese estudio en Brasil donde las mujeres con sus iPhones, en caso de violencia contra ellas, pueden pedir ayuda. Las redes funcionan y creo que hay que incorporar este componente a las investigaciones, entender cómo se utiliza la comunicación aplicada al cuidado, no solo familiar sino también comunitario. Acá veo que todo el mundo tiene celular, eso es un buen principio.

Dónde veo los límites de la virtualidad es en la práctica docente de posgrado. Yo estoy enseñando a los alumnos que cursan el doctorado en el

DPU y me piden videos cortos, de entre 5 y 20 minutos, inada más!. Entonces, terminé cambiando la dinámica de las clases, la clase va en un video que ellos auto administran y utilizo los encuentros para ordenar contenidos y principalmente motivar la discusión. Para mí hay una diferencia, la presencialidad permite otros resultados. Sigo propi-

ciando la relación directa. Este es un tiempo de cambio de reglas, quizás de más horizontalidad, donde el contacto directo es clave para el intercambio y la posibilidad también de dar nuevas respuestas.

AC: *Muchísimas gracias.*

DOSSIER

/POLÍTICAS SOCIALES
Y DEMOCRATIZACIÓN
DEL CONOCIMIENTO II



Milca **CUBERLI***

*. Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Salud Pública (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Docente universitaria. Desde el año 2012 trabaja en el Área de Producción de Evidencia Científica- Programa Nacional de Prevención de Cáncer Cervicouterino (PNPCC) del Instituto Nacional del Cáncer INC. e-mail: milca.cuberli@gmail.com

Mariana **CUROTTO***

*. Licenciada en Ciencia de la Comunicación, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestranda en la maestría de Intervención Social (UBA). Coordinadora de Implementación de Estrategias de Tamizaje en Cáncer del Instituto Nacional del Cáncer (INC). e-mail: marianacurotto@gmail.com

Luis **PAUL***

*. Médico, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente Adscripto UBA. Consultor y Asesor científico del PNPCC-INC,MSAL, 2010-2016. Coordinador del Programa Nacional de Prevención del cáncer cervicouterino (PNPCC) del Instituto Nacional del Cáncer (INC) 2021-2024. e-mail: lpaul@inc.gob.ar

PRESENTADO: 01.03.24

ACEPTADO: 10.05.24

19

METODOLOGÍAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA SANITARIA EN LA PREVENCIÓN DEL CÁNCER CERVICOUTERINO EN LA ARGENTINA.

Resumen

El Programa Nacional de Prevención de Cáncer Cervicouterino (PNPCC), dependiente del Instituto Nacional del Cáncer (INC) del Ministerio de Salud de la Nación (Argentina), implementa estrategias sanitarias basadas en la evidencia científica local e internacional disponible. Este artículo tiene como objetivo compartir abordajes, modelos metodológicos y tomas de decisiones que se encuentran por detrás de la construcción de una política pública de salud. Se describirán instancias de desarrollo metodológico que fueron clave en la evolución del PNPCC-INC como programa de prevención. También nos abocaremos a describir el proceso de escalamiento que se dió a partir de la evidencia generada y que promovió la implementación del tamizaje por test de VPH en diferentes jurisdicciones del país en un marco programático.

Palabras Clave: Políticas públicas; Prevención del cáncer cervicouterino; Implementación.

Summary

The National Cervical Cancer Prevention Program (PNPCC), which is part of the National Cancer Institute (INC) of the Ministry of Health of the Nation (Argentina), implements health strategies based on available local and international scientific evidence. This article aims to share approaches, methodological models and decision-making that are behind the construction of a public health policy. Instances of Methodological Development That were key in the evolution of the PNPCC-INC as a prevention program will be described. Also, we will focus on describing the scaling process that occurred based on the evidence generated and that promoted the implementation of HPV screening tests in different jurisdictions of the country within a programmatic framework.

Key words: Public policies; Cervical cancer prevention; Implementation.

INTRODUCCIÓN

El Programa Nacional de Prevención de Cáncer Cervicouterino (PNPCC), dependiente del Instituto Nacional del Cáncer (INC) del Ministerio de Salud de la Nación (Argentina), implementa estrategias sanitarias basadas en la evidencia científica local e internacional disponible. A nivel local, el PNPCC-INC ha liderado investigaciones para abordar los problemas vinculados a la prevención de este tipo de tumor en nuestro país, poniendo en práctica diferentes estrategias metodológicas que permitieron construir conocimiento clave para entender los problemas de implementación de la política pública, así como para reorientar sus lineamientos y socializar el aprendizaje obtenido. El objetivo de este artículo es presentar aspectos metodológicos que hacen al diseño y a la implementación de una política nacional sanitaria para el abordaje del cáncer cervicouterino (CC) en la Argentina. Sin pretensiones de exhaustividad ni de abarcar los diferentes momentos a lo largo del tiempo, se presentarán algunos hitos que muestran instancias de reflexión, generación de conocimiento, direccionalidades y evaluaciones que posibilitaron alcances con impacto en el objetivo general de reducir la incidencia y mortalidad por CC en Argentina.

El CC es una enfermedad ligada a la pobreza estructural -imposibilidad de costearse el transporte para asistir a controles- y a otro tipo de determinantes sociales de la salud como el género -mujeres abocadas a tareas de cuidado que les dificulta

contar con tiempo para asistir a los servicios de salud-, el nivel educativo y la oferta de servicios de salud -centrados en los servicios y no en las usuarias- (Paolino, 2013).

Es un tipo de cáncer altamente prevenible; sin embargo, sigue siendo una de las principales causas de muerte en mujeres. A nivel mundial, es el cuarto cáncer más frecuente, con una estimación de 662,301 casos nuevos en 2022, y la tercera causa de mortalidad, con 348,874 fallecimientos registrados en el mismo año. Cerca del 90% de esas muertes ocurren en las regiones socioeconómicamente menos desarrolladas. En 2022, América Latina y el Caribe registraron 63.171 nuevos casos diagnosticados y 33.514 muertes a causa de esta enfermedad. En Argentina, en 2022 se estimaron 4.696 casos nuevos de cáncer cervicouterino y ocurrieron más de 2.200 muertes (Olivos y Fattore, 2024). Cifra que posiciona al país entre los que tienen, a nivel mundial, tasas de incidencia medias altas. Dada esta situación epidemiológica, se requieren políticas públicas para el abordaje de este tumor, los programas sanitarios surgen en sí mismos como estrategias.

EL RELANZAMIENTO DEL PNPCC: ENTRE EL DIAGNÓSTICO SITUACIONAL Y LA INVESTIGACIÓN FORMATIVA (2009-2011)

Antes de 2008, la política pública nacional para la prevención del cáncer cervicouterino contaba con

el Subprograma de Detección Precoz de Cáncer Cervicouterino. Este subprograma, establecido en 1998 por la Resolución Ministerial N° 480/98, estaba coordinado por una sola persona sin nombramiento oficial y dependía del Programa Nacional de Control de Cáncer, bajo la supervisión de la Dirección Nacional de Medicina Sanitaria (Arrossi, 2008). Sin descenso significativo de la mortalidad en los últimos treinta años -cuestión que evidencia la realización de acciones sin impacto-, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) encargó la realización de un Diagnóstico de Situación con el objetivo de analizar las causas de esos resultados y las actividades llevadas a cabo para identificar los componentes a ser modificados o fortalecidos. El instrumento utilizado para relevar la información fue una encuesta que respondieron 19 referentes de las 24 provincias que componen nuestro país. Los resultados principales evidenciaron una distribución desigual de la mortalidad por cáncer cervicouterino -con 13 jurisdicciones por encima del valor nacional-. Respecto al marco programático, se evidenciaron en los programas provinciales problemáticas ligadas a la baja cobertura, falta de controles de calidad en los laboratorios de citología (Papanicolau/Pap) y ausencia de sistemas de información para el monitoreo y la evaluación de impacto. Se identificó que la baja cobertura respondía a la característica oportunista del tamizaje (se ofrecía de modo casual la realización del Pap a mujeres que acudían de modo espontáneo a la consulta ginecológica o por indicación médica, específicamente la ginecológica) no llegando con la propuesta a otro grupo de mujeres que visitaban otros servicios de salud y o que directamente no concurrían a ningún efector de salud. Los referentes provinciales mencionaron la falta de reconocimiento sobre la importancia del tamizaje y sobre las pautas programáticas (a quién tamizar, cuando, etc) en los integrantes de los equipos de salud. Se relevó además en el primer nivel de atención de salud, la falta de personal capacitado para hacer el tamizaje mediante el Pap.

Con base en estos resultados, en 2008 se relanzó el Programa Nacional de Prevención del Cáncer Cervicouterino (PNPCC), que fue formalizado como programa en 2011 mediante la Resolución Ministerial N° 1261/2011. Posteriormente, en 2014, el programa fue transferido a la jurisdicción del Instituto Nacional del Cáncer a través de la Resolución Ministerial N° 1407/2014. El Instituto, crea-

do en 2010 mediante el Decreto Presidencial N° 1286, es el organismo responsable del desarrollo e implementación de políticas de salud, así como de la coordinación de acciones integradas para la prevención y control del cáncer en Argentina.

En la etapa de relanzamiento del PNPCC-INC además de la realización del Diagnóstico Situacional (Arrossi, 2008) se realizó una investigación formativa: “Lo que piensan las mujeres” (Zamberlin *et. al.*, 2011) con el objetivo de analizar conocimientos y percepciones de mujeres de diferentes provincias con altos niveles de morbimortalidad. El estudio comprendió la realización de 14 grupos focales en los que participaron 79 mujeres. La convocatoria estuvo dirigida a mujeres que no se habían realizado un Pap o que lo habían hecho hace 3 años, participando mujeres de nivel socioeconómico bajo con residencias urbanas y semi-rurales de las provincias de Chaco, Jujuy, Misiones, Salta y la provincia de Buenos Aires.

Pueden sintetizarse como principales resultados: la percepción del cáncer de cuello de útero como una enfermedad grave y ligada a la muerte, desconocimiento sobre el VPH (virus de papiloma humano) poniendo de manifiesto la falta de asociación entre la infección de transmisión sexual y el CC. El Pap resultó ser el método de tamizaje más reconocido por las mujeres jóvenes y si bien se asoció con un estudio médico se desconocía su utilidad. En relación a las concepciones sobre accesibilidad, las barreras para la realización del Pap surgieron de tipo subjetivas como vergüenza a exponer el cuerpo desnudo y miedo a que el resultado sea positivo. En menor medida surgieron las barreras de índole estructural ligadas a los servicios de salud o geográficas. La evidencia obtenida se consideró entre otras cuestiones para la planificación de la comunicación programática a partir de considerar las características sociales y culturales de las destinatarias - población objetivo- de la política pública.

A partir del diagnóstico situacional y la investigación formativa y considerando como máxima problemática la necesidad de aumentar la cobertura del tamizaje, en el periodo 2008-2011 el PNPCC-INC concentró sus acciones en el fortalecimiento de los programas provinciales con mayores tasas de mortalidad: Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones

y Salta en el marco del “Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de la Mujer y de los Adolescentes” (Prieto et. al., 2010). Se estableció como población objetivo a las mujeres entre 35-64 años.

Entre las principales actividades desarrolladas por el PNPCC-INC durante ese período se destacaron la provisión de equipamiento para la lectura de citologías y pinzas para el diagnóstico y tratamiento oportuno de lesiones de alto grado en el cuello del útero (H-SIL). También se generaron estrategias educativas y comunicacionales adaptadas al contexto social y cultural de la población, se brindaron capacitaciones a los recursos humanos involucrados en la prevención del cáncer cervicouterino, y se implementaron actividades de monitoreo y evaluación de los programas provinciales.

En 2009, el PNPCC-INC diseñó e implementó el Sistema de Información para el Tamizaje (SITAM) (WHO, 2014), que resultó fundamental en los años siguientes para respaldar las acciones del programa nacional y de los programas jurisdiccionales (Arrossi et al., 2019). En 2010, se implementó la estrategia de Navegadoras, esencial para fortalecer la red de referencia y contrarreferencia, conectar a las mujeres con los servicios de salud, y reducir los tiempos de acceso al diagnóstico y tratamiento tras el tamizaje. Las actividades de las navegadoras incluyen brindar información y acompañamiento a las mujeres a lo largo del proceso de atención, facilitando la re-vinculación con los servicios de salud a través de contactos telefónicos, visitas domiciliarias, gestión de turnos, y monitoreo mediante seguimientos personalizados. Esta estrategia se ha consolidado a lo largo de los años, como lo reflejan sus encuentros de capacitación y actualización, así como diversos documentos técnicos (Paolino y Arrossi, 2012; Arrossi et al., 2019).

2012-2014 PROYECTO DEMOSTRACIÓN JUJUY (PDJ) Y EL ESCALAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DEL TEST DE VPH A OTRAS GEOGRAFÍAS

A finales del siglo pasado se comprobó como causa necesaria del cáncer cervicouterino una infec-

ción persistente en el tiempo por algunos tipos de VPH (virus de alto riesgo). Se estima que varones y mujeres en más del 80% estarán afectados por el virus en algún momento de sus vidas (Koutsky, 1997 y Crum et al., 2003). El test de VPH es una prueba que permite detectar la presencia del VPH mientras que el Pap detecta cambios en cuello del útero producidos por una infección persistente del VPH. Ambas pruebas pueden ser utilizadas como métodos de tamizaje primario.

En 2011, el Ministerio de Salud de la Nación estableció la Estrategia Integral para la prevención del cáncer cervicouterino que consistió en la vacunación contra el VPH para niñas de 11 años, el Pap destinado a mujeres a partir de los 25 años y el Test de VPH¹ para mujeres a partir de los 30 años. Para incorporar el test de VPH en nuestro país se llevó a cabo -entre los años 2011-2014-, un Proyecto Demostración en la provincia de Jujuy (PDJ) implementado por el INC a través del PNPCC y el Ministerio de Salud de la provincia de Jujuy. Se construyeron indicadores clave de desempeño utilizando el SITAM, también se establecieron algoritmos y pautas, se creó un laboratorio de VPH, se capacitaron a integrantes del equipo de salud y se diseñaron estrategias de comunicación entre otras actividades.

A finales de 2012, 22,834 mujeres habían accedido a la prueba de VPH, la cual ya se ofrecía en todos los centros de salud de la provincia (N=270). Este proyecto demostró que la introducción efectiva de pruebas de VPH en contextos programáticos de ingresos bajos y medios es factible y permite detectar más casos de enfermedad que la citología (Pap) (Arrossi, 2015). Estas acciones permitieron que Argentina se convirtiera en el país pionero en América Latina en incorporar esta intervención en un contexto programático real, estableciendo recomendaciones específicas para su aplicación clínica y programática, basadas en evidencia científica tanto local como internacional.

Un ejemplo de las diferentes acciones del PDJ fue la implementación de una campaña de comunicación integral en 2012 con el objetivo de informar el test de VPH en la provincia de Jujuy. La población

1. En el 2015 se aprobó por la resolución ministerial N° 2381/2015 la “Estrategia de Incorporación de la prueba de VPH como tamizaje primario”.

destinatarias fueron mujeres de 30 años y más. La acción comunicacional acompañó los propósitos programáticos respecto al tamizaje, promoviendo que las mujeres se realicen esta prueba para lograr una alta cobertura. Los contenidos de la campaña ofrecían información sobre el VPH, el significado de los posibles resultados de la prueba y los pasos a seguir en base a los mismos. Los contenidos fueron diseñados a partir de una revisión sistemática² de artículos científicos (Thouyaret, 2011) de países como Australia, Inglaterra y Estados Unidos, con experiencia en la implementación del test de VPH y la vacuna contra el VPH. A partir de la revisión, el equipo técnico del PNPCC definió los mensajes clave a incluir en sus materiales de comunicación y capacitación: que el VPH es un virus muy común, que la mayoría de las personas lo contraerá en algún momento de su vida, y que el cáncer cervicouterino (CC) es prevenible. Además, se buscó enfatizar que tener una infección por VPH no equivale a tener cáncer, con el objetivo de destacar el carácter preventivo y alejarse del estigma social que asocia el cáncer con la muerte y al VPH con una infección de transmisión sexual (ITS).

Dos años después de implementada la campaña, se realizó un estudio descriptivo y exploratorio, con un enfoque cualitativo, para conocer las opiniones de las mujeres. Se utilizaron cuatro grupos focales mediante un muestreo intencional como técnica de recolección de datos. Los resultados mostraron que las mujeres preferían mensajes cortos, claros y directos (quién, qué y dónde). Algunas piezas de comunicación fueron percibidas como confusas o contradictorias, lo que evidenció la necesidad de que el personal de salud actuara como mediador, especialmente en un tema que puede resultar complejo para quienes no tienen conocimientos previos o un alto nivel educativo (Arrossi y Cuberli, 2018).

Como resultado de este estudio, a fines de 2015 se implementaron modificaciones: se redujeron la cantidad de piezas y de información proporciona-

da, y se priorizaron mensajes directivos, destacando a las destinatarias (mujeres mayores de 30 años) y resaltando la accesibilidad de una prueba sencilla disponible en centros de salud. Con estas características, se diseñaron nuevas piezas de comunicación que luego fueron implementadas paulatinamente en las provincias para promover el test de VPH.

La evidencia obtenida y los resultados positivos del PDJ permitieron el escalamiento a nuevas provincias de la estrategia del test de VPH en diferentes etapas: Tucumán, Catamarca, Misiones y Neuquén a partir de octubre del año 2014 (Arrossi *et al.*, 2015; Arrossi *et al.*, 2016; Arrossi *et al.*, 2019). Y continuando con el escalamiento de la siguiente manera:

- 2017: incorporación de la provincia de Buenos Aires (Ituzaingó, Florencio Varela y La Matanza).
- 2018: incorporación de las provincias de Chaco y Corrientes; y escalamiento en Buenos Aires (Alte. Brown, Morón, San Martín y Tres de Febrero).
- 2020-2021: incorporación de las provincias de Entre Ríos, Salta y Santiago del Estero.
- 2022-2023: incorporación de las provincias de Formosa, La Rioja, San Luis, Santa Fe y Río Negro. Escalamiento en Buenos Aires (Hurlingham, Gral. Rodríguez, Lomas de Zamora, Moreno y Quilmes, junto con experiencia piloto en Htal. Héroes de Malvinas de Merlo)
- 2024: se planificó incorporar a la estrategia a las provincias de Córdoba (que cuenta con prueba piloto desde el 2017), La Pampa y Tierra del Fuego.

De esta manera, más de la mitad de las provincias del país ofrecen el Test de VPH en contexto programático, a través de un proceso de implementación a partir de intervenciones y evaluaciones que se detallan a continuación.

2. Las revisiones sistemáticas son resúmenes estructurados de la información disponible orientada a responder una pregunta específica. Se constituyen por diferentes artículos y fuentes de información. Describen el proceso de elaboración transparente y comprensible para seleccionar, de manera crítica, evidencia disponible con respecto a la efectividad de tratamientos y/o diagnósticos, entre otros (Moreno *et al.*, 2018).

El test de VPH se puede realizar en dos modalidades: la toma convencional (TC) y la autotoma (AT). En la toma convencional, un profesional de salud realiza el procedimiento en un centro de salud, donde se efectúan dos pruebas: el test de VPH y, en caso de resultar positivo, una citología (Pap) para analizar la presencia de VPH en el cuello del útero. En la modalidad de autotoma, la persona puede realizarse la prueba a sí misma, siguiendo una breve explicación proporcionada por un miembro del equipo de salud.

En el marco del PDJ, en 2012 se realizó un estudio denominado EMA (Evaluación de la Modalidad Autotoma) en la provincia de Jujuy, utilizando un enfoque de métodos combinados. Este incluyó un estudio aleatorizado por clusters, entrevistas cualitativas a mujeres, y una encuesta transversal a los agentes sanitarios que participaron en el trabajo de campo tras un ciclo de capacitaciones. En el estudio participaron más de 6,000 mujeres y 280 agentes sanitarios, quienes visitaron los hogares para ofrecer el test de VPH. Si las mujeres aceptaban, se las invitaba a participar en el estudio, previa firma del consentimiento informado.

Los resultados evidenciaron una alta efectividad del test de VPH para la detección de lesiones CIN2+, con un rendimiento superior al del Pap (1.15 frente a 0.62), lo cual permitió cuadruplicar la cobertura en comparación con la toma convencional (Arrossi *et al.*, 2015), mejorando así los indicadores de cobertura. Además, la autotoma mostró una alta aceptación por parte de las mujeres, con una preferencia del 86% frente al 20% en la toma convencional.

Tras la evidencia obtenida sobre la alta aceptación de la modalidad de AT del test de VPH, en 2012 se investigaron mediante un estudio de métodos mixtos los motivos por los cuales las mujeres optan por esta modalidad. Se realizaron entrevistas en profundidad (n=30) y dos grupos focales, y los datos recopilados fueron analizados mediante un análisis temático. Los resultados cuantitativos indicaron que las principales razones para elegir la modalidad AT estaban relacionadas con cuestiones de género: la AT ayudaba a reducir barreras asociadas a las responsabilidades de cuidado, las tareas domésticas y la organización familiar,

así como obstáculos vinculados al acceso a los servicios de salud. Por otro lado, las mujeres que prefirieron que un profesional realizara la toma del test de VPH (modalidad TC) señalaron que su principal razón era la confianza en los profesionales de salud (Arrossi *et al.*, 2016).

Otro estudio realizado en el marco del proyecto EMA tuvo como objetivo describir las percepciones y opiniones de los implementadores, específicamente los agentes sanitarios que ofrecieron la AT. El enfoque estuvo en explorar la adopción de la AT como una tarea regular que pudiese incorporarse a sus actividades diarias, con la perspectiva de establecerla programáticamente en el sistema de salud, y no solo como parte de una investigación. Dado que se planeaba implementar la incorporación programática de la AT con todos los agentes sanitarios de Jujuy —en su mayoría, sin experiencia previa en el Proyecto EMA—, el cuestionario se administró tanto a agentes sanitarios con experiencia en la oferta de la AT como a aquellos sin experiencia directa, pero que podían inferirla a partir de la experiencia transmitida por sus compañeros y la observación en el trabajo diario compartido. Se utilizó un cuestionario transversal, anónimo y autoadministrado, aplicado a 191 agentes sanitarios, de los cuales 127 completaron el instrumento. Este cuestionario, compuesto por preguntas cerradas y abiertas, indagó en aspectos positivos y negativos de ofrecer la AT, el grado de acuerdo o desacuerdo en incorporarla como una tarea habitual, las razones para adoptarla o no, y los obstáculos o facilitadores para ofrecer la prueba en el futuro.

Los agentes sanitarios que tuvieron (o no) la experiencia de ofrecer la AT en el marco del Proyecto EMA manifestaron un alto grado de acuerdo para la adopción de esta estrategia, alcanzando el 78.7%. Reconocieron su potencial para prevenir el cáncer cervicouterino y el valor que aporta al cuidado de la salud de las mujeres bajo su cobertura. Sin embargo, también señalaron como principales obstáculos la sobrecarga de trabajo que enfrentan a diario, ya que implementan diversas estrategias sanitarias, así como los problemas de articulación con los distintos servicios del sistema de salud, lo cual podría dificultar la oferta de la modalidad en el futuro en un contexto programático (Curotto *et al.*, 2017).

A partir de la evidencia generada en el marco del Proyecto EMA, en 2014 se incorporó la modalidad AT en el contexto programático de la provincia de Jujuy, y posteriormente se extendió a la provincia de Tucumán. En la actualidad, se implementa en las jurisdicciones de Catamarca, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán y en algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires.

CIENCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN, RE-AIM Y CFIR: METODOLOGÍAS PARA EL ESCALAMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA (2014-2023)

Tras los diversos hallazgos proporcionados por el PDJ en sus modalidades de AT y TC, y adoptando el marco de la Ciencia de la Implementación, se llevó a cabo un proceso de escalamiento para la implementación gradual del test de VPH en diferentes jurisdicciones del país. En este contexto, se identificaron componentes clave de las estrategias, como los ciclos de capacitación dirigidos a los distintos integrantes de los equipos de salud, y se protocolizaron procedimientos específicos. Asimismo, se definieron tareas y funciones para los implementadores de la estrategia.

En este apartado, se describe el proceso de escalamiento de la AT del test de VPH, evaluado a través de dos modelos de la Ciencia de la Implementación: RE-AIM y CFIR. Si bien el PDJ demostró resultados positivos, se consideró fundamental comprender cómo implementar la estrategia de la AT en otros contextos y con diferentes actores, además de identificar cuáles son los componentes esenciales y efectivos en una intervención para proceder a su desarrollo a gran escala (Milat *et al.*, 2015).

La Ciencia de la Implementación está vinculada a la medicina basada en evidencia y ha experimentado un importante desarrollo desde la década de 1990. Su enfoque promueve que toda práctica debe basarse en hallazgos científicos recientes y confiables. Sin embargo, al aplicarla, pueden surgir desafíos relacionados con la interseccionalidad entre lo que se ha demostrado, el conocimiento adquirido y el contexto en el que se propone desarrollar la práctica. La Ciencia de la Implementación busca

comprender el funcionamiento de la intervención y su contexto, analizando el comportamiento y las actitudes de los actores que diseñan, implementan y son destinatarios de las políticas públicas.

Esta disciplina ha generado marcos referenciales, modelos y estrategias que facilitan la implementación de resultados en contextos reales. Además, se centra en la difusión de los hallazgos de investigación mediante estrategias relacionadas con la traducción del conocimiento, la difusión de la innovación y la gestión necesaria para realizar los cambios requeridos en el proceso de adaptación a distintos contextos (Damschroder *et al.*, 2009; Bauer *et al.*, 2015).

La Ciencia de la Implementación se fundamenta en tres pilares: 1) un conjunto de marcos o modelos que orientan sobre la mejor estrategia de implementación según el contexto de la práctica, 2) un marco explicativo para comprender los resultados de la implementación y 3) un modelo o marco que evalúa la implementación (Doriam *et al.*, 2019).

El modelo RE-AIM (Alcance, Efectividad, Adopción, Implementación y Mantenimiento) considera las diferentes etapas de un proceso de implementación, abarcando desde las barreras y facilitadores hasta la adaptación de intervenciones en contextos específicos y la definición de indicadores para la planificación y evaluación de programas de salud. Su marco conceptual está compuesto por cinco indicadores:

- A. Alcance: se refiere al número o proporción de participantes y su representatividad con respecto a la población destinataria.
- B. Efectividad: se relaciona con el cambio en las variables de interés, el impacto en la calidad de vida y los posibles efectos negativos.
- C. Adopción: evalúa la representatividad de quienes implementan el programa o estrategia y los lugares donde se lleva a cabo.
- D. Implementación: considera la duración, los costos de un programa o estrategia y el grado en que se implementa.
- E. Mantenimiento: examina los efectos a largo plazo y cuestiones relativas a la continuidad, modificación o sostenimiento del programa y la estrategia (Lee *et al.*, 2017; RE-AIM, 2024).

Otro marco teórico integral que orienta la implementación de la evidencia es el CFIR (Consolidated Framework for Implementation Research / Marco Consolidado para la Investigación de la Implementación), que ofrece una guía efectiva de prácticas a considerar desde el diseño hasta la evaluación, estructurada en cinco dimensiones o dominios (Obando, 2019; Safanielli *et al.*, 2020):

- A. Características de la intervención: incluye aspectos que pueden influir en el éxito de la implementación, como la calidad de la evidencia, la ventaja relativa, la adaptabilidad, la capacidad de prueba, la complejidad, el diseño y los costos.
- B. Entorno externo: abarca influencias externas en la implementación, incluidas las necesidades y recursos de los usuarios y/o la población objetivo, el nivel de red establecido por la organización sanitaria que implementa, así como las políticas e incentivos externos.
- C. Contexto interno: se refiere a las características de la organización que lleva a cabo la implementación, como la cultura organizacional, la compatibilidad y la prioridad relativa de la intervención, las estructuras para el establecimiento de objetivos, el compromiso del liderazgo y el clima de implementación.
- D. Características de los individuos: considera las creencias, conocimientos y atributos personales de los destinatarios y/o ejecutores que pueden afectar la implementación.
- E. Proceso de implementación: comprende las etapas de implementación, que incluyen planificación, ejecución, reflexión y evaluación, así como la presencia de actores clave, como referentes organizacionales y promotores del proyecto.

En 2014, se identificaron como factores que facilitaron el escalamiento a nivel programático de la modalidad de autotoma (AT) en Jujuy la capacidad organizativa del sistema de salud provincial y la financiación para la compra del test de VPH. Mediante el modelo RE-AIM, se evaluaron dos dimensiones: el alcance de la cobertura, que reveló que el 9% de las mujeres destinatarias se sometieron a la prueba de detección a través de la AT en el sector de salud público de Jujuy; y la eficacia, que mostró que el 17% de las mujeres realizaron pruebas de detección del VPH, ya sea

por sí mismas o por un médico, en comparación con el 11,7% (4.579 /38.981) en 2013, período previo al escalamiento. Estos resultados evidencian la viabilidad del escalamiento con un alto nivel de adopción por parte de los agentes sanitarios de la provincia de Jujuy, quienes son los responsables de ofrecer la prueba, lo que resultó en un aumento en las pruebas de detección entre mujeres socialmente vulnerables con baja cobertura (Arrossi *et al.*, 2017).

Otras dimensiones del modelo RE-AIM, como la adopción y la implementación de las estrategias sanitarias por parte de los implementadores, fueron aspectos fundamentales para garantizar la sostenibilidad de la propuesta. Reconociendo la importancia de los agentes sanitarios como implementadores en la promoción del test de VPH en su modalidad AT y para complementar la evidencia obtenida, se realizó un estudio para conocer sus percepciones y experiencias. Para la recolección de datos, se aplicó una encuesta autoadministrada a 478 agentes sanitarios. Los principales resultados mostraron que, en relación con la dimensión de adopción, el 81.8% de los agentes sanitarios ofrecieron el test de VPH en modalidad AT, y el 86.4% expresó satisfacción con la estrategia. Sin embargo, el principal problema identificado fue la sobrecarga de trabajo, mencionada por el 50.2% de los encuestados, que se refiere a la necesidad de sumar al trabajo cotidiano el tiempo para ofrecer la prueba, proporcionar explicaciones informativas, y, en algunos casos, coordinar la recolección de muestras en otro momento si la mujer no se sometía a la prueba en ese instante. Estos resultados indican un alto nivel en la dimensión de adopción del test de VPH y sugieren la necesidad de reforzar las estrategias programáticas para motivar a los agentes sanitarios y reducir su carga de trabajo al implementar la estrategia de AT del VPH (Curotto *et al.*, 2018).

La organización política de características federal de Argentina puede presentar diferencias en la organización de los sistemas provinciales de salud, cuestión que podría influir en la implementación de la AT a nivel local. Una cuestión principal de la ampliación de la AT de muestras de VPH es la fidelidad de la implementación, o sea, el grado en que una intervención se realiza según lo proyectado en un contexto real. En este sentido, se

realizó una evaluación de la implementación de la AT del test de VPH en La Matanza, un distrito del Área Metropolitana de la provincia de Buenos Aires que tiene un entorno urbano diferente al de Jujuy donde se llevó a cabo el proyecto EMA. Los objetivos específicos del estudio fueron: evaluar el nivel de adherencia a los componentes centrales de la estrategia EMA y evaluar cómo diferentes factores afectan la fidelidad de la implementación. Se realizó un estudio descriptivo utilizando un enfoque multimétodo que incluyó evaluaciones cuantitativas y cualitativas acerca de la fidelidad de la implementación utilizando el marco CFIR. La evaluación sobre el nivel de adherencia a los componentes centrales de la estrategia llevada a cabo en el marco del proyecto EMA se realizó a través del análisis de una encuesta autoadministrada a promotoras de salud, observaciones participantes en el momento del ofrecimiento de la prueba y análisis de datos secundarios obtenidos del sistema de información SITAM. Los resultados evidenciaron que los componentes centrales con mayor fidelidad fueron las capacitaciones, el manejo de las muestras y el transporte de las mismas.

En cuanto a la oferta de la AT del test VPH, se realizaron en este nuevo contexto territorial adaptaciones como los lugares en los que las promotoras de salud ofrecían la prueba que exceden el ofrecimiento puerta a puerta como en la provincia de Jujuy: ferias barriales y sala de espera de los centros de salud con desarrollo de discursos de ofrecimiento de menor duración al momento del ofrecimiento. En el componente central relacionado al seguimiento y tratamiento a realizar con las mujeres cuyo resultado de la AT fue positivo, se encontró una menor adherencia al Pap de triaje y la colposcopia en relación a lo acontecido con el proyecto EMA realizado en la provincia de Jujuy en 2012. Algunos factores contextuales tuvieron un impacto negativo en la fidelidad de la implementación de la AT como la inseguridad urbana y la menor cantidad del recurso del personal de salud (limitado número de promotoras de salud por efectores que podían ofrecer la AT en actividades extra-muros). Los factores moderadores que contribuyeron a lograr un alto nivel de fidelidad incluyeron un alto nivel de compromiso por parte de las promotoras de salud y un claro conocimiento sobre la implementación de la estrategia, producto de los ciclos de capacitaciones.

El estudio evidenció a través del modelo CFIR, la importancia del análisis de la fidelidad y las adaptaciones realizadas en otro contexto programático para conocer la eficacia de la prueba implementada por otros equipos de salud (en el que las promotoras de salud de La Matanza tienen una formación y relación contractual diferente a los agentes sanitarios de la provincia de Jujuy) y con otra población destinataria, con sus propias características socioculturales (Paolino *et al.*, 2023). A partir de este último estudio y de los mencionados anteriormente (Arrossi *et al.*, 2015; Arrossi *et al.*, 2016; Arrossi *et al.*, 2017) se explicita que la AT del test de VPH es una modalidad que se caracteriza por tener una alta aceptabilidad por parte de las mujeres, potencial de aumentar rápidamente la cobertura y gran adaptabilidad para ser ofrecida en diversos contextos (Lazcano-Ponce *et al.*, 2011; 2014; Arrossi *et al.*, 2015; 2016).

En el marco de la pandemia de COVID-19, y a partir de la evidencia obtenida, se llevó a cabo el escalamiento del tamizaje a nuevas jurisdicciones mediante el desarrollo de una campaña destinada a aumentar la cobertura de detección, que se vio afectada, como muchas otras prácticas preventivas, en este contexto. En abril de 2020, el INC elaboró recomendaciones sobre el tamizaje para el cáncer de mama, colon y cervicouterino, con el objetivo de continuar las acciones preventivas. En lo que respecta al cáncer cervicouterino, las recomendaciones incluyeron realizar el tamizaje bajo la modalidad AT del test de VPH, utilizando diferentes escenarios como espacios comunitarios y centros de salud. En caso de que las personas testeadas obtuvieran un resultado positivo en el test de VPH, se propuso implementar una logística para su seguimiento (INC, 2020).

Sin embargo, ese mismo año, como consecuencia de la pandemia, se evidenció una reducción significativa en la cobertura para la población en riesgo, lo que impactó negativamente en el tamizaje para la detección de lesiones preinvasoras de cáncer (HSIL) y su posterior tratamiento. Esta situación es fundamental para reducir la mortalidad por cáncer cervicouterino, y se reflejó en un descenso del 57% en el porcentaje de personas que accedieron a una prueba de tamizaje en comparación con el año 2019.

En mayo de 2021, desde el PNPCC-INC se identificó como un problema la baja cobertura en diversas jurisdicciones del país, además del vencimiento de los reactivos del test de VPH, los cuales tienen una duración de un año. Se proyectó que el 50% de los reactivos entregados en todo el país por el PNPCC-INC ese año vencerían en septiembre si no se aumentaba el ritmo de tamizaje. Esta situación llevó al diseño de la estrategia “Campaña de Prevención del Cáncer Cervicouterino en el Contexto de la Pandemia de COVID-19 - Modalidad de Autotoma del Test de VPH”. En un marco de capacitaciones y acompañamiento por parte del PNPCC-INC, nueve jurisdicciones adhirieron a la campaña: la provincia de Chaco, que contaba con una experiencia piloto en la implementación de la AT del test de VPH; Salta y Entre Ríos, que no tenían experiencia previa en el ofrecimiento bajo esta modalidad; y seis municipios del conurbano de la provincia de Buenos Aires: San Martín, Ituzaingó, Morón, Tres de Febrero, Almirante Brown y Florencio Varela.

28

Así, tras la implementación de la AT del test de VPH en el segundo semestre de 2021, se restablecieron los porcentajes de cobertura, alcanzando niveles de tamizaje previos a la pandemia y logrando un porcentaje del 62,3% a finales de 2021, lo que significó una recuperación del 144% (Paul, 2022). En los años posteriores, además de las acciones programáticas, continuaron los desafíos en materia de investigación, como el conocimiento sobre la aceptabilidad de la AT en otros contextos y poblaciones, como integrantes de colectivos de diversidades y disidencias (Conti *et al.*, 2022) y mujeres en contextos de encierro (Conti *et al.*, 2023), por mencionar algunos.

REFLEXIONES FINALES

En este artículo se presentaron el desarrollo de metodologías -y sus resultados- como diagnósticos, investigaciones formativas, combinación de enfoques cuali-cuantitativos y modelos de la Ciencia de la Implementación que a lo largo del tiempo han permitido la legitimidad del diseño y el sostenimiento con fundamento científico de la implementación de la política nacional para la prevención del CC en la Argentina. La continuidad de la política pública nacional ha posibilitado

espacios y procesos de evaluación y reflexión entre decisores políticos, técnicos e implementadores en diferentes niveles. Surge imprescindible la generación de evidencia científica así como la acción de validar los conocimientos consolidados, particularmente en el campo de la salud por tratarse de prácticas vitales sobre las que resulta importante influir (Burs *et al.*, 2012) y esto se ha logrado mediante la implementación. Diferentes estudios han demostrado que se necesita un promedio de 17 años para que la generación de conocimiento modifique las prácticas y que 1 de cada 5 intervenciones que se basan en la evidencia logran transformarse en práctica concreta y con continuidad (Kilbourne *et al.*, 2020; Rubin, 2023). Dado que esto surge como un propósito y una problemática en el campo de las políticas públicas sanitarias, la Ciencia de la Implementación como campo emergente cobra relevancia para decisores políticos y equipos técnicos en el intento de reducir los hiatos entre la investigación y la práctica, el saber y el hacer.

A lo largo de estos años y considerando esta perspectiva, la política para la prevención del cáncer cervicouterino pudo adaptarse, conocer y analizar los diferentes contextos y sus componentes: equipos de salud, relación entre servicios de salud, caracterización de usuarios, geografías, prácticas culturales, culturas organizacional de los equipos de salud, entre otros; variables imprescindibles en la implementación de la política sanitaria ya que la posibilitan (o no). Fue la resultante de estas prácticas de reflexión y acción las que resultaron imprescindibles para la socialización del conocimiento, la toma de decisiones políticas y los cambios direccionales.

Esta modalidad de trabajo consecuentemente y de modo sinérgico produce información para reeditar y reorientar el contenido de capacitaciones, estrategias de comunicación y la elaboración de documentos como la elaboración de protocolos, recomendaciones y lineamientos técnicos. Desde el PNPCC-INC consideramos como un desafío permanente y una responsabilidad por considerar la salud como un derecho humano, la vigilancia continua y sostenida a lo largo del tiempo en el desarrollo de la política pública sanitaria para lograr el objetivo de la disminución de la morbimortalidad del cáncer cervicouterino en nuestro país y también la visión de un camino hacia su erradicación y eliminación.

BIBLIOGRAFÍA

- Arrossi, S., Paolino, M. (2008). *Proyecto para el mejoramiento del Programa Nacional de Prevención de Cáncer de Cuello Uterino en Argentina. Diagnóstico de situación del Programa Nacional de Prevención de Cáncer de Cuello de Útero y programas provinciales*. Buenos Aires: OPS.
- Arrossi, S.; Thouyaret, L.; Laudi, R.; Marín, O.; Ramírez, J.; Paolino, M. (2015). “Implementation of HPV-testing for cervical cancer screening in programmatic contexts: The Jujuy demonstration Project in Argentina”. *Int J Cancer*. doi: 10.1002/ijc.29530.
- Arrossi, S.; Curotto, M.; Thouyaret, L.; Paolino, M.; Cuberli, M.; Laudi, R. (2016). *Manual para la implementación del test de VPH en contexto programático*. Buenos Aires: INC.
- Arrossi, S.; Paolino, M.; Thouyaret, L.; Laudi, R.; Campanera, A. (2017). “Evaluation of Scaling-Up of HPV Self-Collection Offered by Community Health Workers at Home Visits to Increase Screening Among Socially Vulnerable Under-Screened Women in Jujuy Province, Argentina”. En *Implement Sci*. doi: 10.1186/s13012-017-0548-1.
- Arrossi, S. y Cuberli, M. (2018). “Opiniones acerca de la primera campaña de comunicación pública sobre el test de VPH en la Argentina por parte de sus destinatarias”. En Petracci, M. y Rodríguez Zoya, P. G. (Comp). *Comunicación y Salud*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Arrossi, S.; Curotto, M.; Zalacaín Colombo, J.; Thouyaret, L. y Laudi, R. (2019). *Prevención del cáncer cervicouterino. Protocolo para implementar la Estrategia Navegadoras en contexto programático*. Buenos Aires: Instituto Nacional del Cáncer.
- Burns, N.; Grove, S. K.; Gray, J. (2012). *Investigación en enfermería: desarrollo de la práctica enfermera basada en la evidencia*. Barcelona: Elsevier.
- CFIR. Marco consolidado para la investigación de la implementación (2024). Sitio web <https://cfirguide.org/>. Última consulta 10-9-2024.
- Conti, L.; Cuberli, M.; Curotto, M. (2022). “Prevención del cáncer cervicouterino en personas que no se autoperiben como mujeres cis”. XV Jornadas Nacionales de debate interdisciplinario en Salud y Población del Instituto Gino Germani, UBA, [Ponencia], 3-5 agosto de 2022, Buenos Aires.
- Conti, L.; Curotto, M.; Ahek, M.; Weisman, C.; Insaurralde, J.; Domenichini, V.; Cuberli, M. (2023). “Prevención del cáncer cervicouterino en contextos de encierro: disparidades y desafíos en el acceso al cuidado y la salud”. En Jornada de Investigación en Disparidades en Salud. CEDES, Universidad de San Francisco (EEUU) y Universidad Jauretche, 17 de marzo de 2023, Buenos Aires.
- Crum, C. P.; Abbott, D. W.; Quade, B. J. (2003). Cervical cancer screening: from the papanicolaou smear to the vaccine era. *Journal of Clinical Oncology*, 21(10S): 2245-2305.
- Curotto, M.; Barletta, P.; Paolino, M.; Arrossi, S. (2017). “La perspectiva de los agentes sanitarios sobre la incorporación programática de la autotoma del test de VPH”. En *Cad Saúde Pública*. doi: 10.1590/0102-311X00138515.
- Curotto, M.; Zalacaín-Colombo, J.; Paolino, M.; Arrossi, S. (2018). “Adopción e implementación del ofrecimiento de la autotoma VPH por agentes sanitarios en Jujuy, Argentina”. En *Salud Publica Mex*. doi: 10.21149/8854
- Damschroder, L. J.; Aron, D. C.; Keith, R. E.; Kirsh, S. R.; Alexander, J. A.; Lowery, J. C. (2009). “Fostering implementation of health services research findings into practice: a consolidated framework for advancing implementation science”. *Implementation Science*, 4(1):50. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-4-50>
- Doriam, E.; Rodríguez, K. A.; Dominguez-Cancino, P.; Palmieri, J. M.; Leyva, M. (2019). “Ciencia de implementación: Una nueva estrategia para mejorar la práctica clínica en sectores de salud con escasos recursos”. En *Revista Científica Agora*, 06(01):e7.
- González Prieto, G.; Bernztein, R.; Miceli, A.; Drake, I. (2010). “Plan operativo para reducir la mortalidad materno infantil y de las mujeres adultas y adolescentes en Argentina”. *Revista Argentina De Salud Pública*, 1(3), 38-41. Recuperado a partir de <https://rasp.msal.gov.ar/index.php/rasp/article/view/437>
- Instituto Nacional del Cáncer. (2020). *COVID-19. Recomendaciones para pacientes con cáncer en contexto de pandemia*. Buenos Aires: Instituto Nacional del Cáncer.
- Kilbourne, A. M., Glasgow, R. E; Chambers, D. A. (2020). What can implementation science do for you? Key success stories from field Key success. *Journal of General Internal Medicine*, 35, 783-787.

- Koutsky, L. (1997). Epidemiology of genital human papillomavirus infection in. *The American Journal of Medicine*, 1997;102(5A):3-8
- Lee, R.; Galavíz, C.; Soltero, E.; Chavez, J.; Jauregui, E.; Lévesque, L.; Hernández, L.; Lopez, M.; Taylor, P. (2017). “Aplicando el marco conceptual RE-AIM para la promoción de la actividad física en países de ingreso bajo y medio”. En *Rev. Latino-Am. Enfermagem* Artículo Original 2017; 25: e2923 DOI:10.1590/1518-8345.1894.2923
- Milat, A. J.; Bauman, A.; Redman, S. (2015). Narrative review of models and successfactors for scaling up public health interventions. En *Implement Science*, 10:113. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0301-6>.
- Moreno, B.; Muñoz, M.; Cuellar, S.; Villanueva, J. (2018). “Revisiones sistemáticas: definición y nociones básicas”. En *Revista clínica de periodoncia, implantología y rehabilitación oral*, vol.11, Nº3.
- Obando, F.; Restrepo, C.; Díaz, S. (2018). “Ciencias de la implementación: de la evidencia a la práctica”. En *Revista Acta Médica Colombiana*, vol. 43 , núm. 4 , págs. 207-216 .
- Olivos, N. y Fattore, G. (2024). *Incidencia de cáncer en Argentina, 2022*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional del Cáncer.
- Paolino, M.; Arrossi, S. (2012). “Análisis de los motivos de abandono del proceso de seguimiento y tratamiento por parte de mujeres con lesiones precursoras de cáncer de cuello uterino en la provincia de Jujuy: implicancias para la gestión”. En *Salud Colectiva*, 8 (3): 247-261.
- Paolino, M.; Sankaranarayanan, R.; Arrossi, S. (2013). “Determinantes sociales del abandono del diagnóstico y el tratamiento de mujeres con Papanicolaou anormal en Buenos Aires, Argentina”. *Revista Panam Salud Publica*. 2013;34(6):437-45.
- Paolino M.; Firmenich, B.; Sánchez Antelo, V.; Cuberli, M., Curotto, M.; Le Pera, A.; Arrossi, S. (2021). “Implementation Fidelity Of a HPV self-collection strategy in Buenos Aires, Argentina”. [Abstract/poster]. 9th Annual Symposium on Global Cancer Research, Estados Unidos.
- Paul, L. (2022). “Campaña para la Prevención del Cáncer Cervicouterino: el rol clave de APS en el ofrecimiento de la autotoma AT en diferentes contextos” en “Virus Papiloma Humano: avances y desafíos para Argentina hacia la eliminación global del cáncer cervicouterino en contexto pandemia” Webinar organizado por el Ministerio de Salud de la Nación.
- RE AIM Improving Public Health (2024). Relevance and Population Health Impact. Sitio Web <https://re-aim.org/2024/>. Fecha última consulta 25-9-2024.
- Rubin,R. (2023). “Outtakes Average Of 17 years for evidence to change practice the burge on ingfield implementation science seeks speed things up”. En *JAMA*, 329(16), 1333-1336.
- Safanielli, N.; Brown-Johnson, C.; Jonathan, G.; Mahoney, M; Winget, M (2020). “CFIR simplificado: aplicación pragmática y adaptaciones del Marco consolidado para la investigación de implementación (CFIR) para la evaluación de una transformación de la atención centrada en el paciente dentro de un sistema de salud de aprendizaje”. En *Aprenda Sistema de Salud*. 4(1): e10201. doi: 10.1002/lrh2.10201
- Thouyaret, L. (2011). “Aspectos a considerar en la comunicación con las mujeres sobre el HPV” [disertación]. San Salvador de Jujuy: III Seminario Internacional “Nuevas tecnologías para la prevención del cáncer cérvico-uterino”; 2011. [citado 23 ago 2016]. Disponible en http://www.msal.gov.ar/cancer-cervico-uterino/images/stories/4-seminarios/pdf/Seminario2011/dia2/2014-04_6_thouyaret_aspectos-considerar-comunicacion-mujeres-hpv.pdf
- World Health Organization.(2014). Cervical cancer screening information system: Argentina. En: WHO Compendium of innovative health technologies for low-settings, 2011-2014. Assistive Devices, eHealth solutions, Medial devices, Other Technologies, Technologies for outbreaks (p. 84). Ginebra: WHO
- Zamberlin, N; Thouyaret, L y Arrossi, S. (2011). *Lo que piensan las mujeres: conocimientos y percepciones sobre cáncer de cuello de útero y realización de PAP*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Ministerio de Salud de la Nación.



Carla **ZIBECCHI***

*: Socióloga, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC - UBA). Profesora Titular del Profesorado de Sociología (FSOC -UBA). Investigadora Independiente del CONICET y Directora del Grupo de Investigación y Desarrollo en Estado y Políticas Públicas, en el Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (CIEA-UNTREF). e-mail: czibecchi@untref.edu.ar

Julieta **CAMPANA***

*: Doctoranda en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC - UBA) y Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Becaria doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (CIEA-UNTREF), donde integra el Grupo de Investigación y Desarrollo en Estado y Políticas Públicas. Profesora Adjunta de la UBA. e-mail: julicampana@gmail.com

PRESENTADO: 09.04.24

ACEPTADO: 18.05.24

“LOS CUIDADOS NO PUEDEN ESPERAR”: DISPUTAS Y TENSIONES EN LA AGENDA DE LA ECONOMÍA POPULAR.

31

Resumen

En este artículo nos proponemos abordar el proceso de construcción de la agenda de demandas de organizaciones sociales y su vínculo con los cuidados comunitarios, prestando particular atención a los procesos de politización emergentes, a partir del caso de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPE). Sostenemos que la politización de los cuidados es un proceso relativamente reciente que se vincula estrechamente con las necesidades, disputas y demandas que conforman las agendas de la acción colectiva de estos actores, y que se presenta en relación dialógica con las transformaciones que van ocurriendo en los programas y la acción estatal. Abordamos este proceso en dos períodos de gobierno: entre diciembre de 2019 y 2023, signado por la pandemia; y el que se abre con el triunfo de Javier Milei.

Palabras Clave: Economía popular; Cuidados socio comunitarios; Politicidad.

Summary

In this article we propose to address the process of construction of the agenda of demands of social organizations and its link with community care, paying particular attention to the emerging politicization processes, based on the case of the Union of Workers of the Popular Economy (UTEP). We maintain that the politicization of care is a relatively recent process that is closely linked to the needs, disputes and demands that make up the collective action agendas of these actors, and that it is presented in a dialogic relationship with the transformations that are occurring in the programs and state action. We address this process in two government periods: between December 2019 and 2023, marked by the pandemic; and the one that opens with the triumph of Javier Milei.

Key words: *Popular economy; Socio-community care; Politicization.*

INTRODUCCIÓN

En este artículo nos proponemos abordar el proceso de construcción de la agenda de demandas de organizaciones sociales y su vínculo con los cuidados comunitarios, prestando particular atención a los procesos de politicización emergentes en torno al tema. Consideramos que los procesos de politicización son la clave para comprender la confluencia en actividades comunes (D'Amico, 2009) y relaciones que otrora consideradas como naturales y privadas pasan a ser políticas (Pecheny y Petracci, 2006)¹. Con tal objetivo nos centraremos en los procesos organizativos y disputas en torno a una de las dimensiones estratégicas de la vida social de las organizaciones: los cuidados comunitarios. Para ello, haremos un particular seguimiento de la rama sociocomunitaria y los espacios de cuidados gestionados por las organizaciones encolumnadas en la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP).

Existe un amplio corpus de investigaciones que abordan el accionar de los movimientos sociales, su sociabilidad y politicización (Manzano, 2004; D'Amico, 2009; Vommaro, 2016; Seman y Ferraudi

Curto, 2013; Quiros, 2006); su inscripción territorial (Merklen, 2010); la dimensión de género presente en la trama de los emprendimientos colectivos (Di Marco, 2003); en sus redes y acciones específicas (Causa y Ojam, 2008); entre otros aspectos que dan cuenta de la participación femenina y sus actividades de sostenimiento en los barrios (Cross y Freytes Frey, 2007; Bidaseca, 2003). Por otra parte, encontramos en los últimos años una rica producción académica que ha puesto el foco de atención en los cuidados comunitarios destacando que se trata de iniciativas creadas “desde abajo” con un fuerte impulso colectivizante (Fournier, 2017); observando los vínculos estrechos entre la noción de cuidados y la “cultura de trabajo” de las organizaciones territoriales (Zibecchi, 2015); las particularidades que asumen en contextos de pobreza urbana persistente (Ierullo, 2017); la relación entre los cuidados colectivos y “la política” (Pacífico, 2017); así como con los vínculos entre la cuestión de la crianza, el cuidado y los procesos de politicización emergentes desde lo local (Santillán, 2009). Sin embargo, la confluencia entre ambas líneas de trabajo es más reciente. Esta zona menos explorada abona nuestro argumento analítico en torno a la relevancia de observar el

1. Como destacan Pecheny y Petracci (2006, 44): “La politicización pasa entonces por mostrar que relaciones consideradas privadas están en realidad atravesadas por una dimensión política y que relaciones percibidas como naturales son en realidad construidas social e históricamente. Dicho de otra manera, la politicización implica reconocer la contingencia de un conjunto de relaciones sociales que son ideológicamente construidas como necesarias – i.e., que no pueden ser de otra manera”.

proceso de politización y su vínculo con las iniciativas de cuidado colectivas impulsadas por las organizaciones sociales y territoriales. Ahora bien ¿Desde qué enfoques abordar esta compleja relación? ¿Qué relaciones teóricas y analíticas pueden establecerse entre los procesos de politicidad popular y las iniciativas de cuidado comunitario llevadas adelante por los movimientos? ¿Sobre qué elementos se sustenta esta politicidad popular?

El artículo se organiza en tres secciones. En la primera sección ofrecemos una serie de coordenadas teóricas conceptuales -un prisma analítico- que nos permite interpretar el proceso creciente de politización de los cuidados, su lugar en la agenda y en el proyecto político de la economía popular. En el segundo apartado realizamos un análisis empírico sobre las disputas y tensiones actuales en torno a la agenda de la economía popular en la Argentina en función de nuestra apuesta analítica. En particular, mostraremos cómo este prisma analítico nos permite captar transformaciones que se han dado desde 2019 hasta la actualidad. En relación con la metodología, nos basamos en una sistematización bibliográfica, estudios sobre el tema e investigaciones previas. Además, recuperaremos fuentes documentales, entrevistas y declaraciones públicas producidas por las organizaciones sociales, entre otros datos primarios recolectados a través de nuestras investigaciones. Se tratan de experiencias de investigación empírica ya efectuadas en el marco de proyectos científicos acreditados por universidades públicas (Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero) y por organismos de Ciencia y Técnica (CONICET, proyectos de la Agencia I+D+i)²

ELABORACIÓN DE UN PRISMA CONCEPTUAL³

A continuación estructuramos un conjunto de ejes analíticos que consideramos relevantes para un

abordaje que -desde una perspectiva relacional- busque dar cuenta de la complejidad de las estrategias que estas organizaciones despliegan y, a la vez, permita captar los procesos de politicidad popular que se van moldeando. Las perspectivas provienen de diversas disciplinas y corrientes de estudios (teoría feminista del Estado; estudios de género, la sociología y la economía de los cuidados, antropología del Estado, enfoques etnográficos, entre otros). Cada una de ellas nos provee de insumos para elaborar una lente -o un prisma- para interpretar el trabajo de cuidado, la economía popular y los procesos de politización emergentes.

En primer término, la perspectiva analítica recupera a las relaciones intrínsecas dadas entre, por un lado, las formas adoptadas por el capitalismo y su régimen de acumulación y, por otro, las familias y la esfera de la reproducción (Fraser, 2016). El momento actual constituye un régimen capitalista que algunas autoras -como Nancy Fraser- han denominado financiarizado y globalizador con formas socioreproductivas que externalizan gran parte de los costos de cuidado y de reproducción a las familias y a las comunidades. Ciertamente, estas actividades que se las denomina «cuidados» -o bien «trabajo afectivo» o «subjetivación»-, son las que permiten que se formen los sujetos del capitalismo, al tiempo que los constituye como seres sociales. Por lo tanto, las reivindicaciones en torno a los cuidados pueden ser interpretadas en el marco de las luchas por la reproducción social de amplios sectores de la población que, de manera convergente, se vinculan con otras (vivienda, atención sanitaria, alimentos). Las demandas en torno a los cuidados comunitarios, entonces, se producen para cubrir -parcialmente- los costes de reproducción socialmente necesarios en una economía “precaria”, “informal”, “de subsistencia” (Fraser, 2016).

2. Proyecto de la Secretaría de Investigación y Desarrollo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero: “Los cuidados en la agenda pública. Agencias, actores y dispositivos” (2023-2024) dirigido por Carla Zibecchi; Proyecto “La distribución en disputa: las políticas por la igualdad y sus soportes sociales desde la perspectiva del análisis de clase” (PICT-REDES - Agencia I+D+i) bajo la dirección de Verónica Maceira. Además, de los proyectos de investigación científica individuales de la Carrera de Investigador Científico (CIC) del CONICET de Carla Zibecchi y la beca doctoral del CONICET de Julieta Campana, cuyo plan de trabajo se titula “Estrategias de provisión de cuidados en la economía popular: articulaciones entre la organización colectiva, procesos productivos y la disputa político-estatal”.

3. Para un mayor desarrollo de estas coordenadas de análisis y del vínculo de los procesos de politicidad con los de sociabilidad en torno a los cuidados comunitarios, ver Zibecchi y Campana (2024).

Entonces, asumiendo que las demandas para satisfacer las necesidades de cuidado se enmarcan en una problemática más profunda de la lucha por la reproducción, nos interesa destacar algunas potencialidades de la categoría para el estudio del accionar de los movimientos sociales. Los cuidados como categoría de análisis tienen la ventaja teórica que permite retener sus similitudes con el trabajo doméstico (invisibilidad, asociación con habilidades femeninas, relación con la división sexual del trabajo), no obstante se distingue por su aspecto relacional (Carrasco, 2019). Nos habilita, entonces, la posibilidad de incluir los aspectos intangibles de las actividades involucradas (Gardiner, 1997) interacción, comunicación y capacidad de escucha (Soares, 2012). De este modo, desde una perspectiva relacional los cuidados se conectan con la sostenibilidad de la vida (Carrasco y Díaz Corral, 2017) ya que habilita a pensar la interacción entre: el cuidado de las personas y el del entorno, el cuidado de niños y niñas y el de las familias; el de los trabajadores y trabajadoras y la comunidad de manera interdependiente.

Visibilizar el rol de los movimientos y organizaciones sociales en esta compleja articulación de tareas se vuelve central para comprender el modo en que los sectores populares y de la economía popular buscan resolver las necesidades de cuidados. Finalmente, algunos postulados de la economía de los cuidados (Pérez Orozco, 2006) y de los estudios etnográficos sobre los cuidados comunitarios en sus manifestaciones (Fernández Álvarez, 2016; Pacífico 2017; Señorans, 2020; Magliano, 2013) proponen suprimir las dicotomías con que se construyen ciertas categorías tales como productivo/reproductivo, trabajo/cuidados, público/privado, formal/informal para comprender mejor los modos bajo los cuales se despliegan las relaciones de cuidados en determinados territorios. En segundo término, proponemos ubicar -a un nivel meso- a las organizaciones proveedoras de cuidado en el marco de la organización social de los cuidados. El concepto de organización social de los cuidados posibilita analizar conexiones

entre los diversos actores que accionan en las formas de provisión de cuidados, pero también desde una perspectiva de las relaciones de poder y de las tensiones que se generan. Los cuatro actores (Estado, mercado, familias y comunidad) guardan vinculaciones específicas con respecto a la provisión de los cuidados que varían según el momento histórico, la disponibilidad de recursos, el modelo de desarrollo imperante, el régimen de bienestar priorizado, y los sectores socioeconómicos a los que van dirigidos dichos cuidados. Por todo lo dicho, se construye en cada momento una estructura relacional diferente (Martínez Buján y Vega, 2021; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014; Esquivel *et al.* 2012). A través de este concepto, la vida cotidiana se transforma en escenario y espacio social de relevancia para analizar los modos en que estos cuidados se proveen, gestionan y distribuyen.

En tercer lugar, a un nivel micro, proponemos recuperar la categoría analítica de estrategias de cuidados⁴. Se denominan estrategias de cuidados a los arreglos resultado de factores estructurales, culturales y de agencia individual-familiar (Batthyány *et al.*, 2017) mediante los cuales las familias -o las comunidades- combinan recursos de tiempo, espacio, dinero; distribuyen o asumen las responsabilidades de cuidados entre sus propios miembros y los diferentes actores. Como ya anticipamos, son las mujeres quienes articulan y se responsabilizan de llevar estas estrategias adelante (entre el espacio comunitario, laboral y familiar). El modo en que combinan estos recursos configura estrategias de cuidados específicas que permiten -o no- su acceso al mercado laboral.

Por último, nuestro argumento analítico se sustenta en la concepción teórica de que las organizaciones territoriales ocupan un lugar central en la capilaridad social del Estado. En continuidad con esta propuesta, Morgan y Orloff (2017) proponen la metáfora de las “muchas manos” del Estado para dar cuenta de la complejidad y multiplicidad de actores e instituciones dentro del mismo, la

4. El concepto de “estrategia” ha sido ampliamente utilizado como un recurso heurístico privilegiado por las ciencias sociales. Si es acompañado con algunas prevenciones epistemológicas, es adecuado para investigar las prácticas sociales de los/as protagonistas en su vida cotidiana, en especial en lo que respecta a la “articulación” de responsabilidades familiares y laborales, en la medida que articula la agencia -en el sentido de acción de los agentes- sin perder de vista factores estructurales (Tobío, 2005) vinculados a sus condiciones de existencia.

relevancia de mirar a los actores no estatales en interacción con los estatales, la existencia permanente de disputas sobre el significado, el propósito y los recursos del Estado y su fuerza de estratificación social. Estas propuestas complejizan la mirada de la acción estatal alejándonos de ciertos enfoques más tradicionales que suelen mirar, por un lado al Estado y por otro a la sociedad civil. En la provisión de cuidados comunitarios estos límites se borran permanentemente y resulta posible observar la complejidad de los entramados que se tejen entre los espacios de cuidados y una multiplicidad de actores estatales y dispositivos de intervención estatal (instituciones, programas, políticas, agentes estatales). Con el propósito de atender a esta interacción de las organizaciones con las “muchas manos” del Estado, seguimos los aportes de Das y Poole (2008) para pensar en los márgenes como espacios de creatividad donde se instituyen formas de acción económica y política alternativas.

“¡LOS CUIDADOS NO PUEDEN ESPERAR!”: LA AGENDA DE LOS CUIDADOS EN LA ECONOMÍA POPULAR

En este apartado, efectuamos un análisis empírico sobre las disputas y tensiones actuales en torno a la construcción de la agenda de la economía popular. En particular, mostraremos cómo nuestra lente analítica nos permite captar transformaciones que se han producido desde el 2019 hasta la actualidad y los sentidos de distintas disputas, demandas y luchas que se encuentran íntimamente vinculados con los cuidados. Como anticipamos, tomaremos el caso de la UTEP como organización social y gremial que representa al sector.

■ ¿Qué es la economía popular? ¿Por qué estudiarla desde la perspectiva de los cuidados?

Siguiendo la definición propuesta por el Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP, 2021), con economía popular nos referimos a un sector de trabajadores y trabajadoras mayormente cuentapropistas (sin patrón), excluidos del mercado de trabajo, que realizan actividades intensivas en mano de obra, en condiciones precarias y sin una cobertura plena del sistema de seguridad social (sin derechos laborales). A su

vez, la economía popular se trata de una definición nativa, es decir, que realizan sus propios actores: “la forma en que los sectores populares administran los recursos que tienen a su alcance [configurando así] procesos económicos inmersos en la cultura popular, basados en medios de trabajo accesibles y al trabajo desprotegido” (Grabois y Pérsico, 2014, 33). Así, en sus orígenes, estas formas de trabajo fueron una reacción defensiva y una estrategia de supervivencia frente a la exclusión impuesta por contextos de avance del neoliberalismo y de crisis. Sin embargo, la situación se ha vuelto persistente en el tiempo y el sector de la economía popular se ha constituido en un rasgo estructural del mercado de trabajo argentino.

Una novedad del fenómeno de la economía popular en Argentina es su organización en movimientos sociales con características gremiales que luchan para que estos trabajos precarios se transformen en trabajos con derechos, como es el caso de la UTEP. Fernández Álvarez (2018) refiere en este sentido a una conceptualización de economía popular como categoría política reivindicativa. Si bien las actividades realizadas en el marco del sector se efectúan de manera mayormente dispersa en unidades productivas de carácter individual-familiar, los procesos organizativos que constituyen el caso de estudio que abordaremos han sido muy importantes para la conquista de derechos y la mejora de las condiciones de vida de esta población. Las organizaciones de la economía popular se han constituido, entonces, en un actor económico, social y político relevante en la arena pública.

Como veremos, la cuestión de los cuidados atraviesa a toda la organización colectiva desde diversos aspectos. Según los datos del último informe del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP, 2022), el 58% de las personas inscriptas en dicho registro son mujeres. A la vez, en el sector de servicios sociocomunitarios se inserta el 27,7% de las personas registradas ubicándose como la segunda rama de actividad según cantidad de trabajadores/as. Los trabajos sociocomunitarios y de cuidados se desarrollan, a diferencia de las demás actividades, de forma principalmente colectiva. Mientras que el 59,6% de las personas declaran realizar su trabajo

de manera individual y solo el 22,9% realiza su actividad en el marco de una organización comunitaria, en la rama de servicios sociocomunitarios esta relación se invierte: el 76,5 % realiza su actividad de manera colectiva frente al 23,5 % que lo hace de manera individual (ReNaTEP, 2022). Estos datos reflejan la magnitud de los trabajos de cuidados, su carácter colectivo y su vínculo con otras acciones llevadas adelante por el sector.

■ **“Un lugar donde los chicos puedan estar”: respuestas colectivas a las necesidades de cuidados**

Para los sectores de la economía popular existe habitualmente la imposibilidad de comprar servicios de cuidados a través del mercado, dada su situación de desventaja en la jerarquía social (Roig, 2017), sus bajos ingresos (Chena, 2017), entre otras dimensiones de desigualdad (Cappa y Bertelotti, 2021). Esta estratificación entre el acceso a los cuidados según posición socioeconómica implica, en la práctica, que los grupos de menores ingresos y en situación de vulneración social encuentran mayores obstáculos para organizar su vida cotidiana garantizando los cuidados necesarios por fuera de las familias y las responsabilidades asumidas por las mujeres toda vez que la oferta estatal de cuidados se presenta como deficiente en relación con la demanda existente. Es preciso tener siempre presente, entonces, que la organización social del cuidado existente genera en mayor medida una reproducción de las desigualdades y una profundización de las mismas, tanto en términos de ingresos como desde una perspectiva de género (las mujeres son las principales cuidadoras del ámbito familiar y en los espacios comunitarios).

La familiarización de los cuidados en estos sectores socioeconómicamente relegados se constituye como un nudo crítico que profundiza las desigualdades existentes. Por ejemplo, cuando las mujeres que integran el sector encuentran serias barreras para insertarse en actividades laborales en tanto deben garantizar las responsabilidades de cuidados en los hogares, lo cual reduce la posibilidad de obtención de ingresos de las familias, o cuando los niños y niñas asisten a los espacios de trabajo de los adultos y/o permanecen solos en las casas de modo que los adultos puedan

realizar actividades laborales, lo que impacta en sus derechos en situaciones de pobreza infantil, entre otros tantos casos que podrían mencionarse (Campana, 2021).

En tanto nos proponemos efectuar una interpretación de las necesidades de cuidados en la economía popular situada, es relevante atender que varían según la rama de actividad en la que se insertan las familias. Por ejemplo, en la rama cartonera se trabaja frecuentemente en horarios vespertinos o nocturnos, en los que no existe oferta estatal de cuidados para las infancias; la rama textil lo hace en jornadas muy extensas, incluyendo feriados y fines de semana; entre otras situaciones posibles. En síntesis, existen necesidades específicas vinculadas con las formas de trabajo en la economía popular, como lo muestran los siguientes testimonios de las ramas cartonera y textil de una de las organizaciones que integran la UTEP:

“Este es el primer espacio sociocomunitario de la organización. Nació de la necesidad de las familias, pero sobre todo de las mujeres de la economía popular que se tenían que ir a trabajar en un horario de 5 a 12 de la noche. Hoy en día la rama cartonera está más estructurada y tiene predios, tiene horarios, tiene diferentes turnos. Pero hace 13 años en la rama cartonera el horario de salir a trabajar en Fiorito y Caraza, que fue el lugar donde fue como el boom cartonero, salen a las 5 de la tarde. Esas familias salían y se llevaban a sus hijos y a sus hijas a trabajar, o sino los hermanitos grandes se quedaban al cuidado de los más pequeños y era, nada, acá estamos en Fiorito, era muy peligroso” (Coordinadora de un centro infantil de la rama cartonera ubicado en Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires)

“Fue en el 2017 que inició el CIRA [Centro Infantil de Recreación y Aprendizaje] en respuesta a las necesidades de los trabajadores de los polos [centros de producción textil] que necesitaban un lugar donde los chicos puedan estar mientras no asistían a la escuela. Y también abrir la edad desde los 45 días, porque no había vacantes en el sistema educativo formal para cubrir esas vacantes de jardín maternal, o CPI [Centros de

Primera Infancia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires], *no hay*”. (Coordinadora de un centro infantil de la rama textil ubicado en la Ciudad de Buenos Aires).

Ahora bien, una iniciativa colectiva a estas necesidades de cuidados es la génesis de un creciente número de espacios de cuidados comunitarios gestionados por estas organizaciones⁵. Estos espacios se conforman intentando dar respuesta a las problemáticas del sector: proponiendo una oferta en horarios y días en los que no hay cobertura estatal; adaptando su funcionamiento a las características de otras ramas de producción; situándose en las cercanías de los polos productivos y de los puntos de encuentro de las cooperativas o en las zonas en las que residen mayormente los trabajadores; ofreciendo propuestas de cuidados para el contraturno del horario escolar como complemento de la educación formal, entre otras posibilidades. En otros casos, las organizaciones enmarcan institucionalmente sus espacios en el Programa Espacios de Primera Infancia (EPI) de la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (SENAF), o en otras políticas de los niveles subnacionales destinadas al fortalecimiento de espacios de cuidados.

De este modo, estos espacios de cuidados colectivos y comunitarios gestionados por las distintas organizaciones de la UTEP permiten: que los trabajadores y trabajadoras puedan incorporarse en las actividades enmarcadas en la economía popular (principalmente en el caso de las mujeres); aumentar los ingresos de las familias en tanto posibilita la presencia de más de un proveedor en el hogar; disminuir situaciones de trabajo infantil; promover espacios de cuidado y recreativos para niños/as y adolescentes; generar nuevas formas de trabajos vinculados a los cuidados comunitarios principalmente para las mujeres (en diferen-

tes tareas: educadoras populares, limpieza, cocina, entre otras).

- **“Para sostener un solo espacio tenés que tocar muchísimas puertas”: la capilaridad social del Estado**

Un aspecto que surge del estudio de las estrategias de cuidados colectivos y autogestionadas presentadas previamente es su vinculación con las “múltiples manos” del Estado -parafreando a Morgan y Orloff-. Dicho en otros términos, estas experiencias de cuidados mantienen relaciones con los diferentes vectores de intervención estatal en territorios delimitados para su sostenimiento cotidiano. Una primera vinculación se establece a través de la obtención de recursos vitales para su funcionamiento tales como equipamiento, infraestructura, materiales lúdicos y pedagógicos, alimentos, ingresos monetarios para remunerar a quienes allí trabajan, entre otros. Estas necesidades surgen de una característica intrínseca que las determina, no se financian a través de una fuente única sino que realizan de forma permanente una búsqueda activa de políticas, programas y convenios de diversa índole.

De este modo, los espacios de cuidados y sociocomunitarios se constituyen en el epicentro de una trama densa y compleja a través de la cual se articulan un conjunto de políticas mayormente dispersas (y muchas veces superpuestas) en la búsqueda del sostenimiento. Así, acceden a políticas y programas para la apertura de nuevos espacios o el fortalecimiento de los ya existentes⁶; presentan proyectos específicos en convocatorias del Estado en sus diferentes niveles y “ventanillas” (local, provincial, nacional)⁷; buscan convenios para la provisión de alimentos para estos espacios y las poblaciones que asisten.

5. Los testimonios refieren a una experiencia específica de cuidados en la economía popular que son los Centros Infantiles de Recreación y Aprendizaje del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), una de las organizaciones que integra la UTEP. Los CIRA son espacios de cuidados sociocomunitarios y socioeducativos para las infancias que ofrecen actividades de recreación, contención y alimentación para que niños y niñas puedan permanecer allí mientras sus familias se encuentran trabajando (ya sea en jornada completa o en el contraturno escolar). Cabe destacar que los CIRA tienen una particularidad que los distingue de otras experiencias de cuidados: su génesis se encuentra directamente vinculada con las necesidades y características de las ramas de producción de mercancías, y los espacios están destinados (ya sea con exclusividad o principalmente) a las familias de esas ramas, en estos casos la cartonera y la textil. Para un mayor desarrollo de estas experiencias, ver Campana y Rossi Lashayas (2022).

6. Por ejemplo, el Programa Espacios de Primera Infancia o los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) de SENAF, o el Programa de becas para las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) de la Provincia de Buenos Aires.

7. Un ejemplo de esto es la Convocatoria “Proyectos Sociales” del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras convocatorias que permiten acceder a recursos para actividades recreativas y talleres.

Como afirmaba una referente de la rama sociocomunitaria de una de las organizaciones sociales que integran la UTEP: *“Para sostener un solo espacio tenés que tocar muchísimas puertas para buscar recursos”*.

En el marco de trama densa de políticas y programas se ubica en un lugar central el cobro del Salario Social Complementario (SSC), en el marco del Programa Potenciar Trabajo⁸ por parte de las trabajadoras de los espacios de cuidado, en su gran mayoría mujeres. Para comprender esta centralidad es clave considerar una particularidad del trabajo de cuidados y sociocomunitario que, a diferencia de otras ramas (como la textil, la cartonera), no generan mercancías o servicios para vender en el mercado. Como señala Fraser (2016) la economía capitalista depende y aprovecha “sin coste alguno” actividades de reposición, prestación de cuidados e interacción que producen y sostienen vínculos sociales, aunque no las reconoce ni les asigna valor monetario. Así las cosas, se las considera gratuitas y realizadas de manera espontánea y natural por las mujeres del barrio. A menudo esto produce que las mujeres que trabajan en los espacios de cuidado no cuenten con otro ingreso más que el SSC por la labor que realizan, estando aún más desprotegidas económicamente que otras ramas de actividad y, a la vez, más dependientes de las transferencias monetarias estatales y las asignaciones familiares no contributivas⁹.

De allí la centralidad de esta transferencia monetarias estatales para las cuidadoras y educadoras de la economía popular. La inclusión de las actividades sociocomunitarias como forma de contraprestación del Potenciar Trabajo en su línea Salario Social Complementario (SSC) y el componente “Nexo” -que permitía alcanzar una transferencia equivalente al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM)-, fueron vitales para el sostenimiento de los espacios sociocomunitarios y de cuidados. Las organizaciones, además, priorizaron que el com-

ponente Nexo fuera percibido por estas trabajadoras/cuidadoras:

“(...) hace un tiempo la prioridad es que las compañeras que están en cuidados tengan doble salario [hace referencia al Salario Social Complementario y, en particular, al complemento recibido a través del programa “Nexo”]. Hace un tiempo que la prioridad son las trabajadoras de cuidados, todas las trabajadoras del cuidado tienen que tener doble salario. Se pudo hacer un gran avance en un montón de espacios con eso. Pero bueno nunca es suficiente. Como las tareas de cuidados siempre son relegadas al corazón, al amor... ¡Somos trabajadoras!” (Referente sociocomunitaria de una organización perteneciente a la UTEP)

Seguir las estrategias cuidados colectivas impulsadas desde la economía popular se constituye en un punto de vista estratégico para observar la posición de las organizaciones sociales en la capilaridad social del Estado. Estos espacios de cuidados se enfrentan a una amplia diversidad de problemáticas: violencia de género, violencia intrafamiliar, desnutrición, problemas de aprendizaje, situaciones de abuso, consumos problemáticos. Las referentes y trabajadoras sociocomunitarias acompañan a las familias en la realización de trámites para la solicitud de programas, denuncias, subsidios y becas, se brinda asesoría legal, se ayuda en la gestión de turnos, entre otras tantas labores que dan cuenta de cuidados integrales y ampliados como característica del sector. Esto lleva a las organizaciones sociales que integran la UTEP y a quienes desarrollan su trabajo en los espacios de cuidados a vincularse con diferentes instituciones y programas estatales. Además de los ya mencionados previamente, se suman las interacciones permanentes con centros de salud barriales para la atención de la salud y la solicitud de turnos médicos; con la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) para ayudar a

8. Dicho programa, vigente entre 2020 y 2023, tuvo como objetivo contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas con el fin de promover la inclusión social plena para personas que se encontraran en situación de vulnerabilidad social y económica, otorgando una prestación económica individual denominada “salario social complementario” equivalente al 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil. El programa estaba destinado a personas mayores de 18 años y menores de 65 años que se encontraran en riesgo o estado de vulnerabilidad social o se desempeñen en alguna actividad de la Economía Popular. Entre las posibilidades de contraprestación se encontraban las tareas de cuidados que se realizaran dentro del componente de proyectos socio-comunitarios.

9. Asignación Universal por Hijo, Asignación por Embarazo, entre otras.

las familias en trámites vinculados con diferentes programas como la Asignación Universal por Hijo o pensiones por discapacidad; con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para acompañarlos en gestiones vinculadas con programas como el Potenciar Trabajo y/o subsidios habitacionales; con los Ministerios de Educación provinciales e instituciones educativas locales para la solicitud de becas y vacantes escolares; con los Consejos y Servicios Locales de Niñez y Adolescencia, entre otras. Así lo describen las coordinadoras de diferentes espacios de cuidados de organizaciones que integran la UTEP:

“Más allá de ser un espacio de cuidados también atiende otras urgencias que tienen que ver con la comunidad de los trabajadores y trabajadoras y con la comunidad de todas las familias”.

“Yo no sé si exceda a la tarea de cuidado. Creo que en nuestro caso la incluye, que es parte de nuestra tarea del cuidado (...) como que son todas cuestiones que quizás no responden a la idea clásica de cuidar, pero que para nosotras siempre fueron parte de nuestra tarea más cotidiana”.

Los testimonios dan cuenta de la centralidad de la capilaridad social del Estado para el sostenimiento de las estrategias de cuidados. Al mismo tiempo que permiten registrar la porosidad de las fronteras -siempre difusas- entre lo individual y lo colectivo, lo privado y lo público, pero también entre las esferas de los cuidados y el trabajo en la economía popular.

■ La “politización de los cuidados” y las agendas de la UTEP

La politización de los cuidados es un proceso relativamente reciente y emergente que se vincula estrechamente con las necesidades, disputas y demandas que conforman las agendas de la acción colectiva de estos actores. En este sentido, proponemos identificar dos períodos para abordar este proceso que se enmarcan en una “bisagra” de cambio de gestión de dos gobiernos naciona-

les de distinto signo político. El primero inicia en diciembre de 2019 con la asunción del Frente de Todxs como nueva coalición de gobierno y profundamente signado por la pandemia; el segundo se abre en diciembre de 2023 a partir del triunfo de Javier Milei, en el que se generan reconfiguraciones profundas en los sentidos, disputas y agendas de los actores. En particular, buscamos atender cómo la cuestión de los cuidados toma mayor relevancia en la agenda del sector, en relación dialógica con las transformaciones que van ocurriendo en los programas y la acción estatal.

En lo que respecta al primer período, una de las dimensiones que da cuenta de la creciente politización de los cuidados es su integración como un sector específico en las estructuras internas de las organizaciones. En la UTEP este fenómeno se produce tanto a través de la creación de una rama específica -la rama sociocomunitaria- como también a partir de la creación a inicios del 2020 de una Secretaría de las Mujeres y Diversidad que otorga un lugar de protagonismo a las demandas vinculadas a los cuidados comunitarios:

“Desde la UTEP vamos a luchar por el reconocimiento de las tareas de cuidado, esa segunda y a veces tercera jornada laboral que afrontamos. También vamos a pelear por más jardines en los barrios populares, acordes a nuestros horarios laborales, para poder trabajar tranquilas. Para terminar con la violencia de género necesitamos políticas públicas, ya que sin apoyo del Estado nuestro esfuerzo no es más que un granito de arena en la desgracia. Por eso decimos que la deuda es con nosotras”. (Instagram UTEP, @utep_oficial, 6 de marzo de 2020)¹⁰

Esta incorporación de los cuidados en la estructura organizativa muestra una jerarquización de dichos trabajos al interior de las organizaciones y también un lugar de mayor protagonismo de las “compañeras” que los coordinan y de las trabajadoras que los llevan adelante. Este proceso es acompañado de una tarea de visibilización del cuidado como un trabajo que debe ser reconocido, remunerado y con derechos. En consecuencia,

10. <https://www.instagram.com/p/B9VU-ISgSM/>

la reivindicación del “derecho al cuidado” y/o de reconocimiento de que “cuidar es trabajar” politiza relaciones sociales consideradas privadas o naturales, poniendo en cuestión los límites instituidos entre lo privado y lo público, y entre lo natural y lo social.

Este período estuvo signado por una mayor atención a las demandas del sector y por considerar a la economía popular y a los cuidados comunitarios que gestionan como criterios organizadores de la actividad estatal. Así las cosas, la economía popular y su vínculo con los cuidados comunitarios fueron parte de una nueva “taxonomía estatal”, parafraseando a Bourdieu (2014). La creación de una Dirección de Cuidados Integrales en el Ministerio de Desarrollo Social y la participación de las organizaciones sociales en la misma son una muestra elocuente del período. Del mismo modo, lo son un conjunto de políticas que articularon las dimensiones del trabajo y los cuidados comunitarios del sector, tales como el Potenciar Trabajo (que reconocía los cuidados comunitarios como forma de contraprestación); el pago de un adicional a las trabajadoras sociocomunitarias que sostuvieron estos espacios en el difícil contexto de pandemia; iniciativas de capacitación y certificación de saberes vinculados al cuidado; el Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (ReNaTEP), a partir del cual fue posible construir información pública sobre el trabajo sociocomunitario y de cuidados en la economía popular, entre otras.

La pandemia del COVID-19 irrumpió como una novedad del período poniendo a los cuidados en el centro de la escena. Desde el inicio de la emergencia sanitaria, las organizaciones sociales desplegaron un conjunto amplio de estrategias y dispositivos de cuidados en los barrios, que incluyeron iniciativas de concientización y promoción de la salud, distribución de elementos de higiene, abastecimiento de agua y alimentos, difusión del protocolo y de las medidas dispuestas, entre otras. La asistencia alimentaria cobró una nueva centralidad en tanto las medidas de aislamiento afectaron directamente a los ingresos económicos de las familias.

El aislamiento social se vuelve complejo en territorios con déficit habitacional y la consigna *#QuedateEnCasa* es transformada por estos sectores en *#QuedateEnTuBarrio*. Desde el comienzo de la pandemia, se evidenció una rápida visibilización de las tareas de cuidado de la población y de las cuidadoras y trabajadoras sociocomunitarias como trabajadoras esenciales. La búsqueda de reconocimiento de las cuidadoras como esenciales se expresó en la propuesta de las organizaciones sociales de un reconocimiento salarial de estas tareas, presentando proyectos legislativos como el de la “Ley Ramona”, cuya implementación posibilitó una transferencia de ingreso a quienes sostuvieron merenderos, comedores y centros de cuidado durante la pandemia.

“[En la UTEP] tenemos los bachilleratos, tenemos apoyo escolar, también un trabajo profundo que incluso en la pandemia declararon como esencial, que es la rama sociocomunitaria, una rama que pone en el centro el trabajo de cuidados que generalmente lo hacemos las mujeres. En esa rama están los comedores, los merenderos, las promotoras de género, las promotoras de salud, las compañeras que cuidan a nuestras niñas, que acompañan a los pibes, a nuestras juventudes que están atravesando situaciones de adicción, están las compañeras y los compañeros que están en los espacios de adultos mayores, y que sin esa rama sociocomunitaria la pandemia hubiera sido catastrófica” (Dina Sanchez, UniTV-UNGS, junio de 2024)¹¹

En el 2022, momento de reciente salida de la situación de emergencia sanitaria, las demandas por alimentos y de los cuidados se mantuvieron presentes. En este contexto, la UTEP reclamó por la emergencia alimentaria y el desfinanciamiento de las políticas destinadas al sostenimiento de los espacios de cuidado para las infancias a través de consignas como “el hambre y las niñas no pueden esperar”.

11. Intervención de Dina Sanchez, Secretaria Adjunta de la UTEP en actividad organizada en junio de 2024 por Julieta Campana, Carla Zibecchi y Gonzalo Vázquez en la Universidad Nacional de General Sarmiento, transmitido en vivo por UniTV, en el marco del proyecto PICTO-REDES 2022 mencionado. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mSjIn6lHX4>

En el 2023 surgieron nuevas iniciativas políticas y legislativas de las organizaciones, se presentaron en el Congreso Nacional dos proyectos de Ley que propusieron un reconocimiento salarial al trabajo sociocomunitario: el “Sistema Integral de Protección del Trabajo de Cuidado Comunitario” presentado por la diputada Natalia Souto de la organización Barrios de Pie (organización que integra la UTEP), y el de “Reconocimiento a Cocineiras Comunitarias” de la diputada cartonera Natalia Zaracho en articulación con La Poderosa. Ciertamente, la llegada de referentes de la economía popular y de sus organizaciones al Congreso de la Nación como diputadas fue un acontecimiento que impulsó y facilitó estas iniciativas.

Las elecciones presidenciales del 2023 y la asunción de Javier Milei reconfiguraron profundamente la dinámica del período previo. Su programa de gestión se caracteriza hasta la fecha por una crítica al Estado de corte libertario –con una defensa radical del libre mercado–, posiciones conservadoras en un plano cultural –específicamente, en contra al aborto legal y al feminismo, adoptando un discurso contra la “ideología de género”- y posiciones “duras” en materia de seguridad (Vommaro, 2023). Ya desde las primeras semanas, el gobierno llevó adelante una ejecución presupuestaria nula en numerosas políticas públicas y programas; siendo los casos más notorios los que afectaron la coparticipación provincial, las partidas de comedores escolares y comunitarios (Sanchís, 2024). La metodología implementada por el gobierno para, en sus términos, poner “fin a los intermediarios” implicó generar un clima de sospecha sobre las organizaciones sociales y, específicamente, sobre los espacios sociocomunitarios.

La ausencia de diálogo entre las organizaciones y el Ministerio de Capital Humano¹² es otro de los signos de este nuevo clima de época. Frente a la amenaza del gobierno de realizar auditorías en comedores y espacios que brindan asistencia alimentaria a los sectores más vulnerados, las organizaciones denunciaron las falsas acusaciones

e implementan nuevos repertorios de acción. Un ejemplo de estas nuevas iniciativas en la calle es “la fila del hambre” (también denominada “la fila de la pobreza” y “la fila de los comedores”). Se trata de extensas filas de varias cuerdas frente al Ministerio de Capital Humano para reclamar de forma individual la atención de las problemáticas de cada una de las personas que se suman a dicha forma de espera y reclamo. Frente a la negación de las autoridades de recibir y dialogar con representantes de las organizaciones, estas filas -individuales y colectivas a la vez- buscan mostrar la real y profunda necesidad de estos sectores.

LA FILA DE LA POBREZA, EN EL MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO

Organizaciones sociales y comunitarias se harán presentes en el Ministerio de Capital Humano en respuesta al pedido de la ministra Sandra Pettovello respecto de atender “una por una” a las personas en emergencia alimentaria.

Se realizará una fila mediante la cual cada persona pueda ingresar al ministerio a los fines de obtener respuesta a la emergencia alimentaria agravada por la crisis económica. (Instagram UTEP, @utep_oficial, febrero de 2024)¹³

LA FILA DE LOS COMEDORES, EN EL MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO

Organizaciones sociales y comunitarias se harán presentes en el Ministerio de Capital Humano en respuesta a la difamación que se busca instalar sobre la existencia o no de los comedores. (Instagram UTEP, @utep_oficial, mayo de 2024)¹⁴

Por otra parte, desde diferentes organizaciones se presentaron medidas ante el Poder Judicial solicitando la intervención en el marco de la emergencia alimentaria y la entrega de comida ya adquirida y guardada en galpones que se encuentran en poder del Estado, a pesar de que la justicia ya ha fallado en favor de lo solicitado por las organizaciones.

12. El nuevo ministerio de Capital Humano concentra los ex ministerios de Desarrollo Social, Trabajo y Educación.

13. https://www.instagram.com/utep_oficial/p/C27X9Coulml/?locale=en

14. <https://www.instagram.com/dinasanchezutep/p/C7K9hbrOAGn/>

En esta nueva gestión de gobierno, la denominación de la economía popular y los cuidados comunitarios dejó de formar parte de la taxonomía estatal, siendo reemplazadas por otras que portan significados asociadas al “capital humano”, reordenamientos entre poblaciones “empleables” e “inempleables” -en su inmensa mayoría mujeres-, “desarrollo de competencias socio individuales”-, entre otras. Esto se expresa en los cambios programáticos: la sustitución del Potenciar Trabajo por Volver al Trabajo y la creación del Programa de Acompañamiento Social; el congelamiento permanente de estas transferencias a valores de diciembre de 2023; la eliminación del componente Nexo, entre otras. Por otra parte, no solo se asiste a una falta de ejecución de las prestaciones alimentarias a comedores escolares y comunitarios, sino que también se verifica una reducida ejecución de programas de fortalecimiento como el Programa de Espacios de Primera Infancia (EPI) a cargo de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

42

En este marco de protagonismo de las disputas por lo alimentario, la agenda de demandas relativas a los cuidados se focaliza en la situación crítica en la que se encuentran los espacios de niñez frente a la falta de ejecución del presupuesto destinado, el corte de suministro de alimentos y el “congelamiento” del ingreso de las trabajadoras sociocomunitarias que sostienen esos espacios y que ven amenazada su existencia.

A MODO DE CIERRE

A partir del prisma analítico propuesto buscamos situar las reivindicaciones en torno a los cuidados en el marco de las luchas por la reproducción social de amplios sectores de la población que, de manera convergente, se vinculan con otras disputas como la alimentaria. Esta mirada nos permitió captar la complejidad de la economía popular y sus organizaciones, cuyas estrategias y demandas no se reducen a la esfera económica y del trabajo de producción de mercancías, ni a la subsistencia y reproducción biológica. Por el contrario, sus prácticas trascienden esos espacios laborales y construyen una diversidad de formas colectivas de sostenimiento de la vida, donde los trabajos sociocomunitarios y de cuidados son centrales

(Señorans, 2020). El estudio de la economía popular incorporando la dimensión de los cuidados resulta central en la medida en que las estrategias de cuidados desplegadas desde las organizaciones son una de las condiciones de posibilidad para la mejora de las condiciones de vida y trabajo en el sector (Campana, 2021).

Estas perspectivas nos abren un intersticio, una puerta de entrada para observar acción colectiva, estrategias de cuidado y procesos de politicidad emergentes o latentes. Ubicar a nivel meso a las organizaciones comunitarias -por caso, pertenecientes a la UTEP- como parte de la organización social del cuidado y en un plano microsociológico las estrategias de cuidado colectivas que sus actores despliegan, nos habilitó para reconocer vínculos entre cuidado y política en ambos niveles. De este modo fue posible visualizar la interacción permanente del sector sociocomunitario y quienes lo integran, con las familias y las “múltiples manos” del Estado.

A la vez, recuperar el modo en que estas estrategias de cuidados colectivas se enmarcan en un proyecto más amplio permite acercarnos a los procesos de politización de los cuidados. Sus protagonistas tienen la posibilidad de inscribir la experiencia en un proyecto colectivo mayor y otorgar un nuevo sentido. De manera recursiva, se destaca también el protagonismo que adquieren estas formas colectivas y comunitarias de resolución de los cuidados para la consolidación de procesos organizativos en torno a la producción y para un accionar político más amplio.

Por otra parte, ubicar la labor cotidiana de las organizaciones sociales en la capilaridad social del Estado muestra las estrategias políticas y la complejidad de los entramados que tejen con una multiplicidad de actores estatales y dispositivos de intervención estatal (instituciones, programas, políticas).

Por último, establecimos una relación dialógica entre el contexto y las transformaciones de las políticas en dos períodos de gobierno -con cambio de signo mediante-, y las estrategias y posicionamientos políticos de las organizaciones de trabajadores de la economía popular. En el primer período, encontramos los rasgos de un proceso

de politización emergente de los cuidados que se tradujo en transformaciones en la estructura interna de las organizaciones y nuevas semánticas sobre los cuidados (“*cuidar es trabajar*”, “*derecho a los cuidados*”). De manera convergente, una incipiente institucionalización estatal de la economía popular que se manifestó en la creación de nuevos organigramas, políticas específicas que abordan la cuestión del trabajo sociocomunitario en el sector y el lugar ocupado por referentes. En este camino, identificamos la pandemia COVID-19 como un hito de importante visibilización y reconocimiento de estas tareas, lo cual habilitó nuevas agendas de demandas en la post-pandemia, por ejemplo la presentación de proyectos de ley de reconocimiento económico de los trabajos de cuidados sociocomunitarios.

La agenda de la UTEP pasó en un lapso de no más de dos años, de plantear una posición en el debate por el reconocimiento y la jerarquización de los cuidados comunitarios, al lado más crudo de la lucha por la distribución para cubrir una mínima parte del costo de reproducción de sus hogares y familias, esto es, el acceso a los alimentos. Este giro de la agenda se produce en un contexto signado por el congelamiento de programas de transferencia y con un abrupto corte de suministro de alimentos a los comedores comunitarios y centros de cuidado. Se trata de un momento crítico en el cual las necesidades de los y las trabajadores, y sus familias se encuentran por debajo de los costes de reproducción socialmente necesarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (1993). "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático". *Revista Sociedad* 8, pp.5-29.
- Batthyány, K., Genta, N. y Scavino, S. (2017). "Análisis de género de las estrategias de cuidado infantil en Uruguay" en *Cadernos de Pesquisa*, 47 (163), 292-319.
- Bidaseca, K. (2003). "Piqueteras: identidad, política y resistencia" en *VII Jornadas de Historia de las Mujeres. II Congreso Iberoamericano de Estudios de Género*. Salta: IADE.
- Campana, J. (2021). "Estrategias de cuidados en la economía popular: el caso del Centro Infantil de Recreación y Aprendizaje del Movimiento de Trabajadores Excluidos", Tesis de Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO - Buenos Aires.
- Campana, J. y Rossi Lashayas, A. (2022). *Organización Social del Cuidado en la Economía Popular: El trabajo sociocomunitario y su vinculación con políticas públicas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Argentina*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Argentina.
- Cappa A. y Bertelotti, A. (2021). *Recuperación de residuos sólidos urbanos. La rama "cartonera" de la economía Popular*. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Carrasco, C. (2019). *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*. Madrid: Catarata.
- Carrasco, C. y Díaz Corral, C. (2017). *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*. Buenos Aires: Madreselva.
- Causa, A. y Ojam, J. (2008). *Mujeres Piqueteras: Trayectorias, identidades, participación y redes*. Buenos Aires: Baobab.
- Cheba, P. (2017). *La economía popular y sus relaciones fundantes. En Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Cross, C. y Freytes Frey A. (2007). "Movimientos piqueteros: Tensiones de género en la definición del liderazgo", *Argumentos*, Vol 20, Nº 55, 77 -94.
- D'amico, M. V. (2009). "Todo por los chicos" o las disputas en torno de los sentidos de la política: Nociones legitimadoras, planes de empleo y proyecto colectivo en un espacio de sociabilidad local. En *Cuestiones de Sociología* (5-6), 55-78.
- Das V. y Poole D. (2008). "El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". En *Cuadernos de Antropología Social*, Nº 27, 19-52.
- Di Marco, G. (2003). "Movimientos sociales emergentes en la sociedad argentina y protagonismo de las mujeres". En *La Aljaba. Segunda época*, VIII. 15-36.
- Esquivel, V., Faur, E., y Jelín E. (2012). 'Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado', en Esquivel, V., Faur, E., y Jelín E. (eds.) *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES/UNICEF/UNPA.
- Fernández Álvarez, M.I. (2016). "Introducción: El desafío de hacer juntos(as)". En M. I. Fernández Álvarez, *Hacer juntos (as). Contornos, relieves y dinámicas de las prácticas políticas colectivas en sectores subalternos*. Buenos Aires: Biblos.
- Fernández Álvarez, M.I. (2018). "Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina". En *Íconos*, 62, 21-38.
- Fournier, M. (2017). "La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de 'abajo hacia arriba'", *Trabajo y Sociedad*, Núm. 28, 83-108.
- Fraser, N. (2016). "Las contradicciones del capital y los cuidados". *New left review*, 100, 111-132.
- Gardiner, J. (1997). *Gender, Care and Economics*. Londres: MacMillan.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2014). *Organización y Economía Popular*. Buenos Aires: CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.
- Ierullo, M. (2017). "Revisión de la noción de cuidado y sus particularidades en contextos de pobreza urbana persistente" En: Zibecchi, C. y Arcidiacono, P. (organizadoras). *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Biblos.
- Magliano, M.J. (2013). "Los significados de vivir múltiples presencias: Mujeres bolivianas en Argentina". En *Migraciones Internacionales*, 7(1) 165-195.
- Manzano, V. (2004). Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis

- de una organización piquetera. En *Intersecciones en antropología*, (5), 153-166.
- Martínez-Buján, R. y Vega, C. (2021). "El ámbito comunitario en la organización social del cuidado". En *Revista Española de Sociología*, 30 (2), a25.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Morgan, K. y Orloff, A. (2017). *Many Hands of the State: Theorizing Political Authority and Social Control*. Columbia: Cambridge University Press.
- OCEPP. (2021). *La Economía Popular. Total de trabajadorxs, ingresos y transiciones laborales*. Buenos Aires: Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas.
- Pacífico, F. (2017) "Entre lo productivo y lo reproductivo. Un análisis etnográfico del trabajo de mujeres en cooperativas y programas sociales". En *Fazendo Género*, 11, 1-13.
- Pecheny, M., y Petracci, M. (2006). Derechos humanos y sexualidad en la Argentina. *Horizontes antropológicos*, 12, 43-69.
- Pérez Orozco, A. (2006). "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico". En *Revista de Economía Crítica*, 5, 7-37.
- Quirós, J. (2006). "Movimientos piqueteros, formas de trabajo y circulación de valor en el sur del Gran Buenos Aires". En *Anuario de Estudios en Antropología Social*, Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (coord.). (2014) : *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: ELA.
- Roig, A. (2017). "Financierización y derechos de los trabajadores de la economía popular". En *Economía popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular. (2022). Principales características de la economía popular registrada. Informe Noviembre 2022.
- Sanchís, A. (2024). Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). De la formulación a la implementación. *Punto seguido-Revista de Gestión Gubernamental*, N° 4, 27-41.
- Santillán, L. (2009) "La crianza y educación infantil como cuestión social, política y cotidiana: una etnografía en barrios populares del Gran Buenos Aires". En *Anthropologica*, vol. 27, no 27, 47-74.
- Seman, P.; Ferraudi Curto, C. (2013). "La politicidad de los sectores populares desde la etnografía: ¿más acá del dualismo?"; *Laboratorio*; 25; 6-2013; 151-165.
- Señorans, D. (2020). "Economías populares, economías plurales. Sobre la organización gremial de los trabajadores costureros en Buenos Aires, Argentina". En *Cuadernos de Antropología Social*, 51, pp. 189-206.
- Soares, A. (2012). "As emoções do care", en Hirata, H., Guimaraes, N. A. (org.), *Cuidado e cuidadoras: as várias faces do trabalho do care* (pp.44-59). San Pablo: Atlas.
- Tobío, C. (2005). *Madres que trabajan: dilemas y estrategias* (Vol. 83). Universitat de València.
- Vommaro, G. (2016). "La participación política de los sectores populares en la Argentina reciente: Transformaciones históricas y nuevos desafíos conceptuales", en A. Rofman (comp). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: UNGS-Prometeo.
- Vommaro, G. (2023). "La ultraderecha en Argentina, entre el oportunismo y la innovación de Milei" *Laboratorio para el Estudio de la Ultraderecha* (www.ultra-lab.cl)
- Zibecchi, C. (2015). Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de cuidado. Serie de *Documentos de Trabajo Políticas Públicas y Derecho al Cuidado* N°3. Buenos Aires: ELA, CIEPP y ADC.
- Zibecchi, C y Campana, J. (2024). "Claves analíticas y conceptuales para el estudio de las organizaciones sociales y su politicidad desde la perspectiva de los cuidados. El caso de la economía popular en Argentina". En V. Soto Pimentel y J. Gradín (comp.) *Movimientos sociales en y desde América Latina*. Buenos Aires: TESEO.



Silvia **GUEMUREMAN***

*: Coordinadora del Observatorio de Adolescentes del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA) e Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Carrera de Sociología (FSOC-UBA). Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). e-mail: silviaguemureman@gmail.com

Anahí **GONZÁLEZ***

*: Integrante del Observatorio de Adolescentes del Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA), Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Carrera de Sociología (FSOC-UBA). Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA). e-mail: anahipgonzalez@gmail.com

PRESENTADO: 03.04.24

ACEPTADO: 15.07.24

EDUCAR: ¿PARA QUÉ? CARTOGRAFÍA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS DE ALCANCE NACIONAL ORIENTADAS HACIA ADOLESCENTES Y JÓVENES. ARGENTINA 2017-2023.

47

Resumen

El artículo aborda la cuestión de la educación y las políticas estatales de alcance nacional vinculadas a dicha materia y orientadas a adolescentes y jóvenes. La clave de lectura elegida supone preguntarse acerca de cuáles son las acciones que el Estado Nacional lleva a cabo con el fin de incluir a dicho grupo etario en un escenario en que las sociedades organizadas por el empleo “para toda la vida” son desplazadas por configuraciones sociales en las que rige el ideal meritocrático y las salidas individualistas a problemas sociales. Con este objetivo, se analizan parte de los resultados de una cartografía de políticas públicas construida en el marco de un proyecto de investigación de mayor amplitud.

Palabras Clave: Cartografía; Políticas estatales; Adolescentes y jóvenes; Educación.

Summary

These paper is about the issue of education and State policies at national level related to educational subject and oriented towards adolescents and young people. The key of interpretation chosen is to ask which actions the National State is taking to include this age group in a scenario in which societies organized by employment “for life” are displaced by social configurations in which the meritocratic ideal and individualistic solutions to social problems prevail. To this end, part of the results of a mapping of public policies built within the framework of a larger research project are analyzed.

Key words: Cartography; State policies; adolescents and young people; Education.

INTRODUCCIÓN

En el marco de uno de los objetivos del proyecto PIP que desarrolla el Observatorio de Adolescentes y jóvenes¹ vinculado a la construcción de una cartografía de las políticas públicas y los dispositivos nacionales, provinciales y municipales destinados a las adolescencias y juventudes, se realizó un relevamiento tendiente a identificar las políticas y programas dirigidos hacia los adolescentes y jóvenes diseñados por distintos organismos públicos y ministerios con competencia e incumbencia en diferentes áreas.

Esta decisión metodológica implicó que el relevamiento incluyera múltiples áreas, debiendo luego hacer el recorte para focalizar aquellas acciones de promoción e inclusión social (políticas de educación, salud, protección social, vivienda y documentación) y aquellas de gestión de riesgos o violencias (políticas de índole penal, criminales, de seguridad pública, de prevención y control del delito) orientadas hacia los sectores de adolescentes y jóvenes socialmente vulnerables. El relevamiento abarcó el período 2017 hasta 2023. Aún con este recorte, a los efectos de indagar en la matrices y racionalidades subyacentes de las políticas y programas, identificando el rango y el alcance de las políticas, establecer las instancias de coordinación y las de ejecución así como las

líneas de intervención que sustentan los organismos, los sujetos destinatarios y los efectivos y los modos en que dichos programas son monitoreados. En este artículo circunscribimos el análisis a las políticas y programas relativos a la educación, focalizando en las acciones orientadas a la promoción de la inclusión educativa.

Este recorte, aunque sencillo de enunciar, resultó difícil de operacionalizar. En la sección de metodología se detallan los sucesivos recortes y decisiones adoptadas. Es importante destacar que el enfoque en adolescentes y jóvenes de entre 13 y 29 años, cuyos derechos económicos, sociales y culturales se encuentran vulnerados, se fundamenta en el compromiso constitucional asumido por el país al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1990, incorporarla a la Constitución Nacional en 1994, y comprometerse a implementar acciones afirmativas —es decir, políticas públicas— orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de esos derechos. El ruterio del reconocimiento de derechos prosigue con la aprobación de la ley 26.061/05 de Protección Integral de los Niños y los Adolescentes, cuya sanción salda definitivamente la obligación que asume el Estado en cuanto a la protección y promoción de derechos. Así las cosas, el Estado se obliga a políticas y programas de carácter universal, para todos los niños y adolescentes, protección integral,

1. Proyecto PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

según lo reza el mismo título de la ley. El derecho a la educación se inscribe dentro de los derechos económicos, sociales y culturales a los que los Estados parte se obligan al suscribir la CDN (art. 4º) y, a su vez, están regulados en específico en el Artículo 28º². Las políticas educativas son las acciones positivas que los Estados parte deben instrumentar para garantizar acceso, permanencia y demás pretensiones explicitadas en el Art. 29º de Objetivos de la educación³.

El artículo se estructura del siguiente modo: en primer lugar, incluimos algunos elementos ligados a la cuestión de la igualdad y el acceso a la educación. Luego, realizamos un breve recorrido histórico sobre las normativas nacionales e internacionales que rigen los alcances del derecho a la educación en Argentina. En tercer lugar, explicitamos algunos aspectos metodológicos y de decisiones del recorte cuyo resultado es el mapeo de políticas que resumimos en una serie de tablas. Posteriormente, analizamos - sin pretensiones de agotar el debate, sino de abrir líneas de reflexión- los programas estatales en clave de las tensiones existentes en sociedades excluyentes, cuya “cuestión social” nos interpela a repensar las funciones de los Estados y sus políticas públicas. Por último, compartimos algunas notas finales e interrogantes surgidas del análisis.

SOBRE DERECHO A LA EDUCACIÓN, POLÍTICAS PÚBLICAS Y MODELOS DE IGUALDAD

En su libro titulado: “Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades” Dubet (2011) propone dos tipos ideales para indagar acerca de las desigualdades o, más precisamente, sugiere dos grandes concepciones de la

justicia social: el modelo de la igualdad de posiciones o lugares y el modelo de la igualdad de oportunidades. Los dos modelos se proponen- en teoría- reducir las inequidades. Sin embargo, afirma el autor, “una sociedad no se percibe y no actúa de la misma manera según se incline por la igualdad de posiciones o por la igualdad de oportunidades.” (Dubet, 2011, 14). En nuestro foco de análisis entendemos que si se prioriza uno u otro modelo las políticas públicas de los Estados se orientarán a la construcción de un tipo de sujeto destinatario de los programas, de modalidad del vínculo entre el Estado y los destinatarios de las políticas, de violencias estatales (por acción y/u omisión) intervinientes en el diseño e implementación de los programas, entre otros aspectos a analizar.

Retomando las dos concepciones de justicia social desarrolladas por Dubet, reponemos aquí los elementos fundamentales de cada una de ellas para comenzar a adentrarnos a las discusiones sobre igualdad, cuestión que retomaremos luego en relación al derecho a la educación.

El modelo de igualdad de posiciones es propio de los Estados de Bienestar, de sociedades salariales en las que el factor fundamental de organización social es el empleo formal. Se centra en el conjunto de posiciones que ocupan los individuos, pensándolos a cada uno de ellos como fijados en determinados lugares y con sus semejantes. Se persigue un tipo de justicia social basado en reducir las desigualdades de acceso a la salud, educación, condiciones laborales, ingresos, etc. de cada clase o sector social, tratando de que las distintas posiciones sociales estén más próximas las unas a las otras, es decir, se intenta reducir la brecha de las condiciones de existencia entre los diferentes estratos sociales.

2. “Todo niño tiene derecho a la educación y es obligación del Estado asegurar por lo menos la educación primaria gratuita y obligatoria. La aplicación de la disciplina escolar deberá respetar la dignidad del niño en cuanto persona humana. También, el artículo prescribe la promoción de la educación secundaria, y la formación general y profesional. Además, favorecer la educación superior, nivelar la educación con los recursos técnicos y tecnológicos, y demás previsiones ampliadas en artículo 29 y ss”. (Artículo 28)

3. El Estado debe reconocer que la educación debe ser orientada a desarrollar la personalidad y las capacidades del niño, a fin de prepararlo para una vida adulta (a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; (b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; (c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; (d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; (e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. (Artículo 29º)

En cambio, el modelo de igualdad de oportunidades aspira a ofrecer a todos la posibilidad de alcanzar las mejores posiciones a partir de un principio meritocrático. Parte de la idea de que el esfuerzo de cada individuo lo colocará en el mejor lugar como resultado de la competencia. Es por ello que pretende en teoría combatir las discriminaciones que podrían contaminar la competencia entre individuos iguales en el punto de partida. Ello explica, por ejemplo, las políticas focalizadas en “las minorías”, tales como las políticas ligadas a cupos o cuotas. No se cuestiona la injusticia que implica la existencia de lugares más privilegiados que otros ni las brechas que existen entre las posiciones. La idea que subyace a este modelo de igualdad es que toda inequidad sería justa porque los lugares están abiertos a todos, quienes serán más o menos exitosos en su carrera a la obtención de los mejores lugares, en función de sus méritos. De este modo, tanto hijas/os de trabajadores como de intelectuales, empresarios u otros sectores tendrían el mismo derecho a ocupar las mejores posiciones.

Dubet admite que ninguno de los dos modelos proponen un cambio de raíz de la estructura social. No obstante, se alinea con mayor beneplácito al modelo de igualdad de posiciones y realiza una crítica no tanto a los principios que sostienen al modelo de oportunidades sino a los límites y efectos reales del mismo. Partiendo de que este último modelo es el que parece imperar en gran parte del mundo occidental. El autor considera que en el hecho de que en esos países se amplíe la brecha entre ricos y pobres evidencia las consecuencias excluyentes que genera el modelo de igualdad de oportunidades: concentración de la riqueza y fin o recorte de las políticas redistributivas son dos elementos que llevan a configuraciones sociales en las que los pobres son cada vez más pobres y los ricos cada vez más ricos. Un elemento interesante en este modelo es que las fronteras entre unos y otros se vuelven morales: la pareja explotadores y explotados se ve sustituida por la de vencedores y vencidos, convirtiéndose así a los individuos en los responsables de su propia suerte y a dicha responsabilidad (y/o culpabilización) en un factor de orden moral (Dubet, 2011, 82). Fracaso y éxito se vuelven categorías centrales que recaen sobre los sujetos. Se elige a quienes deben ser ayudados por sus “incapacidades innatas”, se individualizan

los riesgos y quienes “merecen” ser asistidos. En el caso de la educación, el autor sostiene que “más se cree en la igualdad de oportunidades, más se confía a la escuela la abrumadora misión de realizarla en cada nueva generación. Pero más se adhiere a esta utopía, más se piensa que las jerarquías escolares son justas y se deben solo al mérito individual” (Dubet, 2011, 84).

Dubet realiza este análisis y crítica los efectos de ambos modelos pensando en países europeos, especialmente en Francia. En esas sociedades la distribución del ingreso se caracteriza por ser más igualitaria (que en la que encontramos en los países de nuestra región) y los Estados conservan cierto grado de intervencionismo que los ha caracterizado tradicionalmente. En este sentido, y en parte es lo que hacemos en este artículo,

“...lo interesante sería pensar en este modelo en sociedades fuertemente desiguales como las latinoamericanas, o en países que no han tenido la experiencia de un Estado Social o que los mejores estándares de derechos logrados por Estados con regímenes socialdemócratas o populistas retroceden ante la situación de fuerte subordinación económica de endeudamiento con organismos multilaterales de crédito que exigen políticas de reducción de déficit fiscal y por tanto, recorte de gastos de asistencia social ¿Es posible implementar un modelo de igualdad de posiciones en esos casos? ¿Qué tipo de reformas estructurales precisaría esa implementación?” (Ronconi y Vita, 2011, 151).

Aún más, las características de lo que se definiría como un Estado Social que con marchas y contramarchas ha estado presente en nuestro país, lo diferencia de algunos otros países de la región. Esta hibridez de modelos de posiciones y de oportunidades que conviven en las políticas estatales nacionales prefiguran grados y matices complejos de aprehender pero que intentaremos abordar en este trabajo, focalizando en el caso de aquellos programas que refieren de modo directo y/o indirecto al acceso a la educación de adolescentes y jóvenes.

Al incluir el análisis de políticas estatales nos interesa evitar una mirada reduccionista que se remita

a abordar la temática de “las cosas de la escuela, demasiado a menudo incapaz de analizarlas en relación con las grandes transformaciones que acontecen en otras dimensiones de la vida social” (Tenti Fanfani, 2015, 46). Así, el abordaje de la educación y los procesos educativos y de formación de los/las niños/as y jóvenes no debiera estar escindido de la cuestión social actual, esto es: de las mutaciones de las variables ordenadoras de las sociedades contemporáneas.

Concretamente, nos referimos a los cambios en el sistema productivo, cada vez menos regido por las relaciones sociales que se establecen en el mercado laboral formal propio de los Estados de Bienestar que, aun con las distancias ya señaladas, describe Dubet al presentar el modelo de justicia basado en la igualdad de posiciones. Tenti Fanfani (2015, 38-40) describe cada uno de estos cambios en el mercado de trabajo que aquí resumimos: el empleo se transforma en un elemento escaso de la sociedad; tiende a la informalidad de sus condiciones; entra en crisis la idea de contrato colectivo de trabajo; gran parte de los nuevos empleos son precarios, inestables y por reducidos periodos de tiempo; los puestos laborales se crean preferentemente en el sector de servicios y en pequeñas unidades y, finalmente, indica el autor, se tiende a privilegiar el trabajo autónomo sobre el asalariado.

Desde otra perspectiva, los sociólogos que vienen reflexionando sobre cómo gobernar la excedencia social (De Giorgi, 2006) o la inseguridad (Wacquant, 2011), o bien como atender la cuestión social (Castel, 1999; 2013), coinciden con la necesidad de estrategias de gobierno bifurcadas en las que las políticas sociales encuentran múltiples puntos de intersección con las políticas de seguridad, en tanto éstas se configuran como políticas de seguridad para la inclusión social (Guemureman, 2015 a y b). Wacquant (2011) lo expresa con claridad al afirmar que las políticas penales y las políticas asistenciales, en tanto acciones gubernamentales dirigidas hacia los pobres, detentan la misma filosofía: disuasión, vigilancia, estigma y sanciones graduadas para controlar la conducta. Así, el *workfare*, entendido como una estrategia

de asistencia generalizada con subsidios estatales que contemplan como obligación una contraprestación laboral precaria y flexible y promueve el mérito individual sobre solidaridad colectiva, es la contracara del *prisonfare*, reservado para aquellos sectores mayoritariamente masculinos del proletariado industrial precarizado de la época post-fordista que se resisten y resienten al trabajo basura: para unos la fijación en la pobreza y para otros la cárcel. Pocas expectativas en cuanto a empleos de calidad como vehículo de movilidad social ascendente.

Todos estos cambios resultan en una reconfiguración de los modos de organización de la sociedad, sin embargo, evidenciamos en el análisis de los programas y acciones que el Estado continúa pensando a la educación y las instituciones educativas en clave de inserción en el mercado de trabajo. Ahora bien: ¿A cuál mercado de trabajo, a aquel que lograba la integración “de por vida” o el que tiende a caracterizarse por el emprendedorismo y el *self made* y que está en sintonía perfecta con la ideología meritocrática?

BREVE CONTEXTUALIZACIÓN SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA: ALGUNOS HITOS NORMATIVOS Y CAMBIOS ESTRUCTURALES

La educación en nuestro país ha sido parte central de la agenda estatal. De este modo, como lo atestiguan las legislaciones y las institucionalidades existentes al respecto, desde los comienzos del Estado Nación, se establecieron directrices al respecto.

Si realizamos una breve historización, señalando algunos hitos normativos, debemos mencionar: en primer lugar, la Ley 1420 de Educación Común⁴, sancionada durante el gobierno de Julio Roca en 1884. Esta ley sentó las bases de la visión que las élites gobernantes del momento tenían sobre la educación como instrumento para la constitución de una nación civilizada junto a la formación de la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo del modelo agroexportador. En este proyecto el Estado

Nacional cumplía un rol central, se trataba del “Estado Educador”, como lo llama Tenti (2004), y las instituciones escolares y la educación asumirán una serie de características que repercuten aún hoy en el imaginario social acerca del derecho a la educación, tales como su carácter público y gratuito. La escuela sería pensada, además de ser fundamentalmente una institución disciplinadora y homogeneizadora, como un espacio de encuentro de todas las clases sociales, en el que todas y todos son igualados como lo evidenciaba el uso del delantal blanco (Dussel, 2004). Sin embargo, como veremos a continuación, esa masificación inicial y confluencia de diversos sectores sociales en las escuelas públicas, fue tendiendo a lo largo de las décadas hacia un sistema fragmentado y desigual entre el sistema público y privado (así como territorial), que implica actualmente una profundización de la mercantilización de los servicios educativos (Feldfeber *et al.*, 2018).

La Ley 1.420 regirá por más de 100 años hasta su reemplazo por la Ley Federal de Educación (LFE. 24195/93) sancionada en 1993, que tuvo vigencia hasta el año 2006, año de sanción de la Ley de Educación Nacional (26.206/06) que nos rige hasta nuestros días. Sin embargo durante el periodo que separan las sucesivas leyes, debemos mencionar una serie de cambios que irían reemplazando el modelo centralizado, público y nacional del sistema educativo hacia uno de tipo descentralizado, fragmentado y con cada vez menor financiamiento.

Entre dichas transformaciones, en 1955 la dictadura cívico-militar permitió la creación de universidades privadas y reglamentó la legislación que otorgaba subsidios a las escuelas privadas. También le otorgó al recién restaurado Consejo Nacional de Educación la potestad de transferir escuelas nacionales a las provincias. La dictadura de 1966 continuó con esta misma línea traspasando escuelas primarias nacionales a algunas provincias. Por su parte, la dictadura de 1976, dos años después de asumir el control del Estado aportó a la consolidación de este proceso de descentralización al transferir los servicios educativos de nivel pri-

mario a las provincias, las cuales debieron asumir su gestión sin un aumento de la coparticipación federal.

Ya en democracia, la Ley de Transferencia Educativa Nº 24.049 de 1991 terminó de coronar el proceso de descentralización del sistema educativo argentino iniciado previamente, traspasando la responsabilidad de la gestión educativa del nivel secundario y de los institutos de formación docente del nivel nacional al provincial (Santos-Sharpe y Núñez, 2022). El Estado Nacional, asumió desde entonces las funciones de: aportar recursos para infraestructura escolar, programas socioeducativos, formación y capacitación docente (Morduchowicz, 2019). En la práctica, ello implicó un peso cada vez mayor sobre las provincias del sostenimiento de las escuelas en sus diversos niveles y una consecuente fragmentación del sistema educativo en función de los recursos con los que contaba cada provincia. En suma, este proceso continuó ampliando las diferencias entre las jurisdicciones, profundizando los problemas del federalismo y agudizando la fragmentación del sistema educativo argentino (Feldfeber y Gluz, 2011). Fue en ese marco en que la sanción de la Ley Federal de Educación derogó formalmente la Ley Nº 1420 de 1884, ya anulada de hecho por las dictaduras cívico militares.

En 2006, de cara a la adopción de políticas públicas con enfoque de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009), la Ley Federal de Educación es derogada y reemplazada por la Ley de Educación Nacional Nº 26.206⁵, que, a nivel nacional, es el instrumento normativo principal que “regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella” (Artículo 1) y que la educación es un derecho social garantizado por el Estado (Artículo 2). La obligatoriedad escolar queda establecida desde los 4 años de edad⁶ hasta la finalización de la educación secundaria. Sobre este último nivel educativo, se describen sus lineamientos principales en el capítulo IV de la ley, artículos 29 al 33.

5. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac-58ac89392ea4c.pdf>

6. La ley lo establece desde los 5 años pero posteriormente dicha edad se modificó para incluir a los niños y niñas desde los 4 años.

Complementariamente, el derecho a la educación de adolescentes y jóvenes, con sus diversos alcances y particularidades, está plasmado en múltiples instrumentos legales tanto a nivel nacional como provincial en Argentina. Además, el Estado ha suscripto tratados y pactos internacionales en sintonía con el reconocimiento del derecho a la educación, asumiendo el compromiso de su progresividad y respeto sin discriminación⁷(González y Buratovich, 2023).

Tan importante es alcanzar estos objetivos, que con ligeras variantes forman parte de la Agenda 2030⁸ para el Desarrollo Sostenible cuya operacionalización está dada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹. En efecto, el Objetivo 4 propone “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Este Objetivo se operacionaliza a través de 7 Metas con objetivos específicos enlazados, abarcando desde la población de niños, adolescentes y jóvenes, hasta la capacitación de los docentes educadores, y las inversiones de los Estados parte en infraestructura y dotación de condiciones de entornos de aprendizaje seguros, no violentos e inclusivos. A partir de los compromisos asumidos por el país con la ratificación de la CDN, y por tanto con la voluntad de acatar las Observaciones Generales de las Naciones Unidas y las recomendaciones del Comité de los derechos del niño, sumados a la suscripción a los ODS más de veinte años después, es que tomamos la decisión de analizar las acciones del Estado realizadas en ese marco.

Ahora bien, evitando- como dijimos ya- asumir una visión estrecha del asunto educativo, debemos decir que esta batería de instrumentos jurídicos (sin quitar el mérito de que resultan ser

un avance en términos normativos) constituyen herramientas que colisionan con configuraciones económico-sociales propias de la fase de globalización actual en las que resulta evidente el aumento de la desigualdad. Es decir, vivenciamos que el sistema económico es cada vez más productivo (creación de mayor riqueza) a la vez que es cada vez más excluyente, expulsando a franjas enteras de la población a sus márgenes, decretando su innecesidad. (Castel, 1997; 2013; Bauman, 2000). Siendo esta la cuestión social contemporánea, es pertinente preguntarse cuál es el rol de los Estados en este escenario y, específicamente, su accionar a través de sus políticas públicas.

DECISIONES DE RELEVAMIENTO Y METODOLOGÍA DEL MAPEO

La construcción de la cartografía de políticas públicas, realizada en el marco del PIP mencionado en la introducción, supuso una estrategia metodológica que incluyó el rastreo y relevamiento a través de sitios webs de páginas oficiales así como pedidos de acceso a la información pública a diferentes organismos que no tenían publicada la información de sus programas y prestaciones. Asimismo, nos valimos de diversos documentos, entre ellos, el titulado: «Planes, programas, proyectos y estrategias alineadas a las metas priorizadas de los 17 ODS», elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en adelante, CNCPS en 2021. Allí se condensan las políticas y programas de gran parte de los Ministerios de alcance nacional, y en tal sentido, constituyó un buen punto de partida para identificar acciones en general orientadas hacia adolescentes y jóvenes comprendidos entre los 13 y 29 años¹⁰. Para el caso de Educación, hubo de descartarse la

7. En González y Buratovich (2023) se especifican cada uno de dichos instrumentos internacionales. Asimismo, incluimos en el análisis efectuado allí, a la Observación General (OG) número 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) que establece que la educación debe tener cuatro características interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. (“Las cuatro A”) El contenido de dicha OG es considerado un antecedente fundamental para lo que establecen diversos instrumentos internacionales, en las siguientes décadas, en materia de derecho a la educación.

8. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron y es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030.

9. Al respecto, entre muchas otras referencias y sitios que se hacen eco de esta Agenda 2030, pueden consultarse el sitio de la CEPAL <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

10. De aquí en más, y para simplificar cada vez que hagamos referencia al segmento de 13 a 29 años, objeto de nuestro relevamiento, utilizaremos la nominación de adolescentes y jóvenes.

Guía de Programas Sociales, elaborada en 2021 y reeditado en 2023 por el CNCPS y SIEMPRO (Sistema de información, evaluación y monitoreo de Programas Sociales), documento también conocido como “GPS del Estado”, ya que detectamos que el Ministerio de Educación no figuraba; de modo que nuestra pretensión de hacer una línea de base desde allí, quedó frustrada, no obstante, de ese valioso documento recuperamos algunas definiciones sustantivas sobre políticas y programas.

Por otra parte, cabe aclarar que la información relevada a través de los sitios webs no siempre satisfizo nuestra inquietudes de avanzar en el conocimiento de los programas según las variables de interés (instancias que los coordinan, y las que los ejecutan, las líneas de intervención que sustentan los organismos, los modos en que dichos programas son monitoreados, sus beneficiarios potenciales y efectivos), por lo que, en algunos casos, complementamos el relevamiento con entrevistas a informantes clave¹¹.

54

Conceptualmente partimos de entender que:

“las políticas sociales comprenden las acciones y decisiones del Estado y Gobierno para alcanzar el bienestar social, la equidad, las condiciones propicias para la reproducción material de la vida, la justicia y la paz social, con el fin último de asegurar la continuidad del desarrollo de la sociedad (...) Entendiendo, en este caso, que significa alcanzar cierto ‘umbral de ciudadanía’”. (SIEMPRO, CNCPS y APN, 2023, 13)

Los programas sociales, por su parte, refieren:

“a un conjunto de acciones concretas de las políticas sociales dirigidas a sectores

previamente determinados de la población, cuya finalidad se orienta a contribuir a una mejora sustancial de la calidad de vida y el modo de vida de las personas, haciendo foco en la consolidación de derechos, la construcción de capacidades y la contención de vulnerabilidades sociales. Por ello, se encuentran relacionados a todos los ámbitos de la vida social y funcionan como indicadores del bienestar social” (SIEMPRO, CNCPS y APN, 2023, 13).

Circunscribiéndonos al caso de las políticas públicas ligadas a la educación confeccionamos una serie de tablas (A, B, C y D) que se encuentran en las próximas páginas. Para su construcción, seguimos los siguientes criterios:

- De nuestro relevamiento¹², recuperamos el recorte a las políticas y programas cuyo organismo responsable es el Ministerio de Educación de carácter nacional¹³.
- Dado que privilegiamos el Objetivo 4 de los ODS y las metas anidadas, también incluimos o tomamos a los otros Ministerios o Dependencias responsables de la intervención implicada en el cumplimiento de las metas en que el Ministerio de Educación es responsable.
- Nos aproximamos en el registro y análisis de mayor a menor en grado de agregación, esto es de Plan a Programa.
- En relación a los destinatarios, incluimos los programas y acciones que entre sus destinatarios directos se consigna a población comprendida entre 13 y 29 años aunque no de modo excluyente (pueden ser también docentes, o población en general).

11. También las autoras participamos del estudio realizado por CEPAL y UNICEF-LACRO sobre “Operabilidad de los sistemas de protección especializada en América Latina”, en cuyo desarrollo, relevamos valiosa información de 19 países, entre ellos, Argentina. Al respecto, cf. López-Guemureman “ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN ESPECIAL EN AMERICA LATINA”, 2022 (documento de Consultoría – inédito).

12. Nuestra cartografía es mucho más amplia, ya que también incluye Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Cultura, de Mujeres, Género y Diversidad, de Interior (Dirección de migraciones), del ANSES, etc. En esta instancia nos conformamos con componer solo a través de lo mencionado.

13. La estructura de Ministerios y organismos oficiales se vio severamente afectada a partir de la gestión de gobierno asumida en diciembre de 2023 que, a través del Decreto 8/2023, modificó el organigrama estatal y Ministerios como el de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, empleo y seguridad social fueron subsumidos, bajo la figura de secretarías, dentro del Ministerio de Capital Humano.

- Se excluyeron acciones orientadas a infraestructura, formación y capacitación docente y todas las políticas en que los niños y jóvenes sean beneficiarios indirectos.
- Evitamos volcar duplicaciones en los casos que las propuestas aparecieran replicadas.

Por último, cabe mencionar que muchas acciones del Ministerio de Educación, se inscriben en líneas con otros ministerios y agencias gubernamentales, como el Ministerio del Interior en todo lo correspondiente a la regularización de migrantes haitianos, venezolanos y otros niños y adolescentes peticionantes de refugio, como la Comisión Nacional Migrante, la Defensoría General de la Nación, o el Ministerio de Justicia. En los casos de violencias de género, diversos programas integrales dependen del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, y para los temas específicos de discapacidad, la Agencia Nacional de Discapacidad es la responsable de programas de promoción de derechos. Esta enumeración no taxativa se realiza a los efectos de mostrar la dificultad de construir una cartografía integral de las acciones estatales que aparecen en muchos casos en zonas de yuxtaposición e intersección entre diferentes dependencias oficiales.

PROGRAMAS NACIONALES RELATIVOS AL DERECHO A LA EDUCACIÓN: PREGUNTAS Y PREOCUPACIONES

En este artículo sólo abordamos políticas y programas de alcance nacional, y esta decisión, reduce en forma significativa tanto la dispersión como yuxtaposición y las vacancias. Solo dejamos librado a la imaginación del lector/a amplificar los efectos a un país federal con veinticuatro jurisdicciones y escasos o nulos planes, políticas y programas intersectoriales, con previsible y aceitados mecanismos de articulación horizontal y vertical, sinergia, confluencia de recursos y demás componentes necesarios para que la política pública goce de estándares de equidad.

Cuando nos referimos al derecho a la educación lo hacemos del modo más abarcativo posible.

Es decir, considerando no solo el acceso a la inscripción en una institución educativa sino también a su permanencia en la misma, a una trayectoria que implique la incorporación de capitales legítimos y legitimados por el sistema educativo (de todo tipo, aludiendo a las definiciones de Bourdieu) pero también al respeto por las diversidades (étnico-nacionales, de género, etc.) en las diferentes instancias transitadas en dicha institución. También importa el desarrollo de capacidades y la adquisición de habilidades para el desempeño en el mercado laboral con calificaciones que permitan el acceso a empleo de calidad. Ello no implica desconocer las disputas y conflictos que se desarrollan en las instituciones educativas, sino pronunciarnos sobre el ideal hacia el cual debieran tender estos espacios.

En este marco, cabe preguntarse: ¿Qué instancias y con qué dispositivos toman a su cargo la atención, el abordaje de los distintos aspectos que involucran el derecho a la educación, los problemas de acceso, permanencia, finalización de ciclos primario y secundario, capacitación y formación técnica profesional habilitante para el logro de trabajo decente y de calidad, y demás metas especificadas en cumplimiento a las prerrogativas de la CDN, la Ley de Educación Nacional, la O.G Nº 13 y el Objetivo 4 de los ODS? ¿Cuáles son los organismos responsables de garantizar los derechos, y quiénes los responsables de las intervenciones? ¿Cómo se configura el mapa de atención a los adolescentes y jóvenes con derechos sociales, económicos y culturales vulnerados? ¿Cómo se configura el mapa de atención de los adolescentes y jóvenes con vulnerabilidades incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y la población en situaciones de vulnerabilidad social más gravosas como contextos de movilidad o refugio? ¿Cuáles son los organismos del poder ejecutivo encargados de planificar y ejecutar programas para los adolescentes y jóvenes, y cuáles los organismos con foco en las diversas problemáticas?

El recorte circunscripto a la población de adolescentes y jóvenes tiene algunas complejidades, toda vez que según la CDN se es niño hasta los 18 años de edad; nuestra ley civil reconoce a su vez la mayoría de edad a los 18 años¹⁴, nuestro

14. En virtud de una reforma reciente, la ley 26.579/2008. Hasta entonces, la mayoría civil estaba establecida a los 21 años.

Código Civil reconoce la franja adolescente entre los 13 y los 18 años¹⁵, y de acuerdo a la más universal de las convenciones, la juventud abarca desde los 15 a los 29 años; en tal sentido, algunos detentan el triple estatuto de niños, adolescentes y jóvenes, otros de niños y adolescentes, otros de adolescentes y jóvenes, y otros solo de jóvenes.

En la esfera administrativa correspondiente al ámbito de injerencia de las políticas públicas, los adolescentes jóvenes de 16 a 18 años constituyen una franja híbrida, pasible de ser atendida por los organismos específicos de niñez y adolescencia, así como también por los organismos de juventud, habida cuenta que unos extienden sus beneficios hasta los 18, y otros arrancan su atención en los 15 o 16 años.

En este amplio rango etario, a estos niños-adolescentes y jóvenes les suceden situaciones muy distintas y son sujetos de políticas públicas tanto de los organismos de infancia como los de juventud, amén de las políticas sectoriales específicas que administran otras esferas como la educativa, la cultural, la sanitaria, etc. El recorte realizado a las políticas educativas circunscribe y acota las zonas de intersección entre las competencias de los organismos.

Hechas éstas y otras aclaraciones en el apartado metodológico, analizaremos a continuación los programas relativos a el derecho a la educación que forman parte de nuestra cartografía de políticas públicas (Ver tablas A, B, C y D).

El *Plan Nacional Estratégico Argentina Enseña y aprende* (2016-2021) es convergente con el *Plan de finalización de Estudios primarios y secundarios*. Estos planes contienen una gran cantidad de programas con diferentes componentes (ministerios provinciales, formación docente, prestaciones directas a los estudiantes de diferentes niveles, adecuación edilicia y dotación de infraestructura y actualización curricular).

Este Plan se complementa con el *Plan Nacional de Lectura y el Plan Federal Juana Manso*. Tal como puede observarse, dichos planes apuntan a la continuidad educativa, al aprendizaje de habilida-

des básicas como la lecto-escritura, y también a la reducción de brechas y desigualdades favoreciendo el acceso a la educación y las tecnologías. Bajando al nivel de programas, en el relevamiento se seleccionaron los programas orientados según ejes temáticos, a los que hemos clasificado y agrupado (y solo en forma esquemática a los fines de una lectura analítica) del siguiente modo:

- a) La inclusión educativa, a la recuperación de los estudiantes que no finalizaron los estudios, o que se desgranaron producto de la pandemia o diversas vulnerabilidades sociales y la terminalidad de estudios del ciclo primario o secundario;
- b) La inclusión educativa con foco en territorio, y desventajas estructurales (contextos de movilidad, migración, refugio, contextos de encierro punitivo o pueblos originarios);
- c) Orientados a la capacitación profesional y educación técnica;
- d) De promoción de la empleabilidad y orientados al mercado de trabajo;
- e) De promoción de igualdad de género y educación sexual integral.

Una primera lectura muestra que la mayoría de los programas incluyen una TCI que se percibe en forma de estipendio mensual o periódico y cuya erogación corresponde a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de allí que muchas veces se atribuya al ANSES la gerencia del programa, cuando en términos estrictos sólo es el responsable de la prestación monetaria incluida como componente del Programa. Uno de los casos más claros en este sentido es la Asignación Universal por Hijo (AUH), que administra la ANSES y que exige entre sus condicionalidades la matriculación y asistencia a las instituciones educativas, así como la presentación de una certificación de controles sanitarios. De ningún modo, la AUH es un programa educativo, pero para percibir la AUH el niño o adolescente debe concurrir a la escuela y certificar su asistencia en la oficina del ANSES.

15. Ley 26.994/2014 ARTÍCULO 25.- Menor de edad y adolescente. Menor de edad es la persona que no ha cumplido dieciocho años. Este Código denomina adolescente a la persona menor de edad que cumplió trece años.

Lo cierto es que la ANSES es el organismo que centraliza la mayor cantidad de información sobre los destinatarios y beneficiarios de la seguridad social y, por lo tanto, es el organismo más idóneo para cruzar la información sobre los titulares de los programas y beneficiarios y así evitar las duplicaciones.

Tabla A. INCLUSIÓN EDUCATIVA, TERMINALIDAD ESTUDIOS PRIMARIOS Y SECUNDARIOS. REMATRICULACIÓN

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Plan Estratégico Nacional Argentina Enseña y Aprende 2016-2021	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Establece los ejes, objetivos y lineamientos de política educativa para el período 2016-2021.	Ministerios de Educación provinciales
Plan Nacional de Lectura (Programa Educativo Nacional para el Mejoramiento de la Enseñanza de la Lectura)	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Garantizar a todos y todas el derecho a leer	Docentes, alumnos y alumnas de todos los niveles y modalidades
Plan Federal "Juana Manso"	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ofrecer continuidad en la enseñanza en contextos de emergencia y acompañar la modalidad. 2. Promover el acceso a la tecnología con un criterio de igualdad. 3. Renovar las prácticas de enseñanza desde el diseño de las políticas públicas en lugar de actuar en consecuencia a la adquisición de tecnología. 	Docentes, estudiantes y escuelas.
Egresar	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Busca garantizar el egreso efectivo de las trayectorias comprendidas entre los años 2016 y 2020 inclusive. Implica el cursado de trayectos curriculares con instancias presenciales y autónomas.	Estudiantes que terminaron de cursar la escuela secundaria entre el 2016 y el 2020 y no se graduaron por adeudar materias.
Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Ratificar y sostener acciones orientadas a atender situaciones como las de aquellos que no han iniciado o completado su educación primaria y/o secundaria, siendo el Plan FinEs una herramienta valiosa, entre otras, a rescatar y fortalecer, en el marco de la modalidad de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, y en vinculación estrecha con la Modalidad de Educación Técnico Profesional.	Jóvenes y adultos que no finalizaron su escolaridad
Libros como puentes	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Fomentar y fortalecer el encuentro de los niños, niñas y las familias con los libros que habitan las bibliotecas escolares de nuestro país.	Niños, niñas y familias

Tabla A. Continuación

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSA BLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
PROGRESAR	MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ ANSES	Garantizar el derecho a la educación y fortalecer las trayectorias educativas de jóvenes que quieran formarse profesionalmente, finalizar su educación obligatoria o estén estudiando una carrera del nivel superior.	Alumno en todos los niveles de formación durante su trayectoria académica. Progresar obligatorio: alumnos regulares de 16 a 24 años, nativos, naturalizados o con 2 años de residencia legal y contar con DNI, con ingresos (tanto del joven y como de su grupo familiar) no superiores a 3 SMVM. Sin límite de edad p/ pueblos originarios, trans, con discapacidad, refugiadas o afrodescendientes/afroargentinas. Hasta 35 años para personas con hijas/os menores de 18 años pertenecientes a hogares monoparentales. // Progresar Nivel Superior: alumnos regulares de 17 a 24 años, nativos, naturalizados
Programa "Acompañar: Puentes de Igualdad"	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	1. Alentar y propiciar la continuidad en los estudios en todos los niveles del sistema. 2. Evitar que las condiciones adversas fuercen el alejamiento de niñas, niños y adolescentes del ámbito escolar. 3. Promover y facilitar la reanudación y culminación de las trayectorias interrumpidas, tanto previo a la pandemia del nivel secundario como aquellas que se han visto potenciadas por la pandemia y su secuela de desigualdades	Alumnos/as de la educación obligatoria
Programa Nacional "Volvé a la Escuela"	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Programa destinado a revincular estudiantes que interrumpieron total o parcialmente su vínculo con la escuela producto de la pandemia. Consistió en identificación y búsqueda de los estudiantes y desarrollo de estrategias para reingreso, sostenimiento de trayectorias e intensificación de aprendizajes.	NNyA que interrumpieron de manera total o parcial su vínculo con la escuela con motivo del cese de la presencialidad producto de la pandemia por COVID-19
Programa CONECTAR IGUALDAD	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Proporcionar recursos tecnológicos (computadoras) en las escuelas públicas de gestión estatal y elaborar propuestas educativas con el fin de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.	Estudiantes y docentes de escuelas secundarias de gestión estatal y escuelas especiales
Programa "Seguimos Educando", Serie Cuadernos	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Garantizar el derecho a la educación y a la generación de las condiciones pedagógicas para enseñar y aprender en todas las escuelas; el sostén y acompañamiento a estudiantes, docentes, escuelas y familias para transitar la situación del ASPO y DISPO; y el cuidado de la salud de la comunidad educativa	Comunidades educativas sin acceso a internet en lo que hace a sus derechos educativos, priorizando a aquellas en situación de aislamiento, ruralidad y contextos de alta vulnerabilidad social; sin perjuicio que también se orientan a la población educativa en general, en tanto complementan las acciones que, a través de los canales digitales, se encuentran disponibles.

Fuente: Elaboración propia en base a Cartografía PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

Algunos de los programas de tipo A, incluyen además de la TCI, la transferencia de otros tipos de bienes como libros, cuadernos, guías de aprendizaje o computadoras. En esta categoría se ubican programas tales como “Libros como puentes”, “Conectar Igualdad”, “Serie de Cuadernos”, “Acompañar puentes de igualdad”, entre otros.

En la misma pretensión de favorecer la inclusión educativa, la terminalidad de estudios primarios y secundarios y la rematriculación se inscriben los programas orientados a atender las desventajas estructurales. En este grupo incluimos el “Programa Nacional de Acompañamiento socio comunitario a las Trayectorias educativas” (ex Programa Asistiré), cuyo objetivo es el de generar condiciones territoriales, comunitarias y escolares para la revinculación educativa, rein-

greso y permanencia de adolescentes desde los 12 a los 24 años que se encuentren en riesgo de abandono escolar; el “Programa Aulas Taller Móviles – ATM”, que es un programa federal de formación continua en territorio, privilegiando las zonas donde el acceso a la formación es limitado; los programas educativos inscriptos en programas de mayor alcance destinados a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de personas en situación de movilidad, refugio, rescate de trata de personas con fines de explotación laboral y sexual (Determinación de Estatuto de Refugiado, de la Condición de apátrida, de Educación, Migraciones y movilidad humana); de personas en contextos de encierro punitivo, apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios, entre las iniciativas más relevantes.

Tabla B. INCLUSIÓN EDUCATIVA CON FOCO EN TERRITORIO, Y DESVENTAJAS ESTRUCTURALES

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Programa Nacional de Acompañamiento Sociocomunitario a las Trayectorias Educativas (ex-Programa Asistiré)	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Generar condiciones territoriales, comunitarias y escolares para la revinculación educativa, el reingreso y la permanencia de adolescentes y jóvenes entre los 12 y 24 años que se encuentran en riesgo de abandono escolar, aquellos que no estén escolarizados y quienes han visto debilitadas sus trayectorias educativas producto de la Pandemia COVID-19 19, a partir de estrategias integrales y colectivas que fortalezcan las trayectorias educativas	Adolescentes y jóvenes cuya trayectoria escolar de nivel secundario está en riesgo de abandono escolar, aquellos que no están escolarizados y quienes vieron debilitadas sus trayectorias educativas producto de la pandemia COVID-19 19 durante 2020.
“Aulas Taller Móviles - ATM” Programa federal de formación continua en territorio.	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Llegar con formación continua a lugares del territorio argentino en donde el acceso a la Formación es limitado.	Personas de distintas franjas etarias que requieran por distintas circunstancias una certificación de formación en ETP ya sea continua de Formación Profesional o continua de ET.
Determinación del Estatuto de refugiado	MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ Ministerio del Interior	Reconocer y proteger a las personas solicitantes de asilo y refugiadas	Reconocer y proteger a las personas solicitantes de asilo y refugiadas
Reconocimiento de la condición de apátrida	MINISTERIO DE EDUCACIÓN/ Ministerio del Interior	Proteger a las personas apátridas.	Toda persona solicitante de la condición de apátrida, o apátrida.

Tabla B. Continuación

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Programa Educación, Migraciones y Movilidad Humana		Programa que procura diseñar políticas públicas para el efectivo ejercicio del derecho a la educación de las personas migrantes, así como abordar las barreras relacionadas al acceso, permanencia y egreso de los sistemas educativos, la certificación de saberes, estudios y competencias y la implementación de acciones que combatan toda forma de violencia, discriminación y exclusión en las prácticas de las instituciones educativas.	Comunidad educativa en general
Apoyo para la escolaridad de alumnos pertenecientes a pueblos originarios	MINISTERIO EDUCACIÓN	Garantizar terminalidad educativa de estudios primarios y secundarios de población de pueblos originarios	Para adolescentes y jóvenes hasta los 18 años de edad pertenecientes a pueblos originarios, de nacionalidad argentina en instituciones educativas de gestión estatal o privada de oferta única.
Apoyo para la escolaridad de Alumnos con Medidas de Protección de Derechos y/o en conflicto con la Ley Penal	MINISTERIO EDUCACIÓN	Promoción de continuación de estudios primarios y secundarios de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal	NNyA de entre 3 y 18 años de edad con Medidas de Protección de Derechos establecidas por los organismos competentes o adolescentes en conflicto con la Ley Penal se encuentren o no institucionalizados/as.

Fuente: Elaboración propia en base a Cartografía PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

El PROGRESAR (Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos) es una bisagra entre los programas de tipo A y los de tipo C y D, orientados a la formación técnica y la promoción de la empleabilidad, por eso vale la pena detenerse en su análisis. Inicialmente fue concebido con los mismos propósitos de favorecer la terminalidad educativa secundaria y la capacitación en oficios para jóvenes a partir de 18 años, es decir, cuando ya no tuvieran cobertura de la AUH. Así se anunció en enero de 2014. Tres eran los objetivos fundamentales: apoyar financieramente a uno de los subconjuntos poblacionales más vulnerables de la sociedad, dando un nuevo paso en pos de la equidad distributiva; promover un nuevo mecanismo de incentivos para relanzar la política nacional de apoyo a la generación de nuevas capacidades (con la reinserción y permanencia en el sistema educativo formal o profesional de los jóvenes)

y así garantizar una menor brecha de clases en materia de igualdad de oportunidades; impulsar la demanda agregada, con la inyección de hasta \$10.600 millones anuales en el tipo de erogación que presenta los multiplicadores keynesianos más elevados ‘textual’¹⁵.

El asunto es que si bien se presentaba como un programa universal, entre los requisitos consideraba la situación del joven aspirante y la de su familia, siendo que el ingreso del grupo familiar no debía superar el salario mínimo vital y móvil y el cobro del estipendio era incompatible con cualquier otro plan social que cobrara alguno de los integrantes del hogar. La prestación monetaria que percibían los titulares del derecho consistía en una suma mensual que alcanzaba los \$600. No obstante, replicando el diseño de la AUH, el estipendio efectivo a recibir mensualmente corres-

15. La cifra corresponde a aquel momento y dado los altos índices de inflación de nuestro país es difícil de parangonar.

pondría al 80% del monto fijado –es decir, \$480–, que se abonaba a través del sistema de pagos de la ANSES, quedando el 20% restante sujeto a la correcta acreditación de asistencia a la entidad educativa en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Al principio, la ANSES era responsable del pago y de la administración, aunque luego, la gerencia pasó al Ministerio de Educación, quedando la ANSES como garante de la prestación de las Becas Progresar. En 2014, en los primeros cuatro meses de implementación, ya se habían inscripto 775.000 jóvenes, que sumados a los migrados desde otros programas, contabilizaron 994.000, esto es, un 63,9% de la población objetivo identificada según los cálculos de la EPH 2T-2013. Según una estimación realizada entonces por investigadores del CEIL mediante un modelo de microsimulación, aquellos jóvenes comprendidos en el segmento de 18 a 24 años que efectivamente estaban en condiciones de aplicar –cumpliendo con todas las condicionalidades y requisitos– ascendían a 1.55 millones.

Esto nos llevó a concluir que aun todos los destinatarios específicos se convirtieran en beneficiarios efectivos, el PROGRESAR tenía un techo que lo ubicaba como un programa de limitado alcance, un programa que se proclamaba universal, pero que de cara a los hechos era decididamente focalizado, con los componentes de contrato, el cumplimiento de objetivos educativos y de controles sanitarios. Luego el programa cambió, y ya en 2016 desde su nominación se comenzó a hablar de becas. Es decir que mutó el sujeto destinatario del plan: de titular de un derecho a un beneficiario receptor de una beca. Fue entonces que el programa pasó de la órbita de la ANSES al Ministerio de Educación.

Uno de sus principales objetivos fue el de potenciar carreras muy demandadas y esenciales para el desarrollo del país (universitarias o terciarias estratégicas) y cursos de formación profesional y

docente. En este esquema, se añadieron nuevos incentivos y nuevas condicionalidades como el rendimiento. A partir de la evaluación de desempeño, los montos previstos difieren en el segundo año y los años siguientes. El cambio operado en el programa fue mucho más sustantivo que lo nominal ya que promovió un giro neoliberal en la política pública que abraza el emprendedurismo como modelo deseable e introduce en forma explícita la lógica del merecimiento, del sujeto autoactivado y de la jerarquía moral de las elecciones racionalmente más valoradas.

En 2021, ya en contexto de post pandemia, el PROGRESAR sufrió una nueva modificación, extendiendo la cobertura a grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional: mujeres con hijos/as menores de 18 años que se encuentren a cargo de un hogar monoparental, integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios, y personas trans y travestis. Se fijó el límite inferior en 16 años, y se extendió hasta los 35 años de edad a las personas con hijas/os menores de 18 años pertenecientes a hogares monoparentales, quitando el límite de edad para personas trans, de pueblos indígenas, con discapacidad o refugiadas. De ese modo, el PROGRESAR se hizo eco de las metas contenidas en el ODS 4, ampliando el derecho a la educación. La mutación del PROGRESAR a un programa de terminalidad educativa y formación profesional con arreglo a la inserción calificada en el mercado de trabajo lo marida a los programas que hemos incluido en los ítems C y D, de formación técnica profesional y de promoción de la empleabilidad. En este grupo incluimos al programa “FinesTec”, de finalización de estudios técnicos secundarios, el “Programa IDEAS”, “Programa de Desarrollos de Proyectos tecnológicos en Instituciones de escuelas técnicas de nivel secundario”, el “Programa de Becas Estratégicas ‘Manuel Belgrano’”, para carreras específicas y según demanda y luego otros programas que implican articulación entre ministerios.

Tabla C. PROGRAMAS ORIENTADOS A LA CAPACITACIÓN PROFESIONAL Y EDUCACIÓN TÉCNICA

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
"FinesTec" Finalización de Estudios Técnicos	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Desarrollar una estrategia federal de acompañamiento pedagógico a los estudiantes con materias pendientes de aprobación de la Educación Técnico Profesional de nivel secundario para la obtención del título de Técnico.	Estudiantes regulares de ET de nivel secundario que terminaron la trayectoria formativa y tienen materias pendientes de aprobación
"IDEAS" Programa de Desarrollo de proyectos tecnológicos en Instituciones de ETP de nivel secundario	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Promover el desarrollo de proyectos tecnológicos orientados a dar solución a una problemática de la comunidad en la cual la escuela técnica está inserta.	Equipos de Estudiantes regulares de ET de nivel secundario.
Programa Universidades por la Emergencia del Covid-19 (PUPLEC19)	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	Fortalecer los procesos de acompañamiento y asistencia a la población en el actual contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio, especialmente en los grupos más marginados y en situaciones de vulnerabilidad.	Estudiantes de universidades e institutos universitarios que tengan inserción comunitaria a través de organismos gubernamentales (sean nacionales, provinciales o municipales).

Fuente: Elaboración propia en base a Cartografía PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

De estos programas mencionados en el párrafo precedente, seleccionamos a modo de ejemplificación tres: 1) "Argentina Programa", en el que convergen el Ministerio de Educación y de Desarrollo Productivo, en la pretensión de capacitar perfiles aptos para el desempeño en la industria del software, 2) el "Programa de Jóvenes con más y mejor trabajo" (PJMMT), iniciativa que reconoce el 2008 como año de inicio y que implica una articulación entre el Ministerio de Educación, garante de la meta de generación de oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social, responsable de las intervenciones y acciones específicas de formación profesional, prácticas laborales o inicios de actividades productivas de autoemprendimientos. Este programa estaba destinado a jóvenes comprendidos entre los 18 y los 24 años, y 3) el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes "POTENCIAR INCLUSIÓN JOVEN".

Es interesante connotar que el PJMMT, como muchas otras iniciativas cuyo propósito es la inclusión social mediante la incorporación al mercado de trabajo, suponen una concepción moderna de educación y trabajo como pilares de integración social; por tal motivo, el empleo de calidad es un objetivo buscado y valorado si a partir de su

logro, los sujetos destinatarios de los programas logran inserciones estables en trabajo de calidad con estabilidad y seguridad social. Mientras discursivamente los objetivos de los programas se mantienen bastante estables (solo con ligeras variaciones), las transformaciones y los escenarios sociales mutan y reconfiguran.

Así, muchos de los programas sociales que incluyen TCI forman parte de los que Wacquant (2011) conceptualizó acertadamente como *workfare*, es decir, una asistencia social con subsidios estatales que contemplan como obligación una contraprestación laboral precaria y flexible, y que suponen el predominio del mérito individual sobre la solidaridad colectiva, es decir, es el famoso "sálvese quien pueda", que poco tiene que ver con la promoción de sociedades inclusivas y procesos de paz, tal como propone el ODS 16. Los programas de promoción de habilidades para la inserción laboral muchas veces se diseñan con escenarios que se han reconfigurado en cuanto a los pilares de integración social. Con gran nostalgia moderna, muchos de nosotros duelamos la sociedad que ya no es y padecemos el nuevo régimen de las desigualdades solitarias, tal como acertadamente bautizó Dubet (2023) a esta etapa del neoliberalismo desalmado.

En 2021, en la misma línea del PMyMT, se creó el Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes “POTENCIAR INCLUSION JOVEN”, que articuló al Ministerio de Educación con el Ministerio de Desarrollo Social y fue diseñado para promover la inclusión e integración social de jóvenes comprendidos entre los 18 y los 29 años en situación de vulnerabilidad y desocupados. Este programa se canalizó a través de organizaciones sociales y privilegió la inclusión laboral de los jóvenes por sobre la calidad del empleo, fue un *workfare* extendido.

Nos queda referenciar muy someramente los programas como el “Programa de Educación Sexual integral” (ESI), sumamente relevante para que todas las personas que pasan por ámbitos educativos, independientemente de su edad, quienes adquieran conocimientos sobre educación sexual integral, e igualmente, incorporan la perspectiva de género en sus prácticas vitales. El “Programa de Estrategias de promoción de igualdad de género”, en articulación con el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, ha sido de relevancia sustantiva.

Tabla D. PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LA EMPLEABILIDAD Y ORIENTADOS AL MERCADO DE TRABAJO

PROGRAMA	RESPONSABLE META/RESPONSABLE INTERVENCIÓN	OBJETIVOS	DESTINATARIOS
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Ministerio de Educación/Ministerio de Trabajo, empleo y Seguridad Social	Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.	Jóvenes de dieciocho (18) a veinticuatro (24) años de edad, inclusive, que residan en forma permanente en el país, que no hayan completado el nivel primario y/o secundario de educación formal obligatoria y que se encuentren en situación de desempleo.
Argentina Programa	Ministerio de Educación/Ministerio de Desarrollo productivo	Viabilizar iniciativas de formación que puedan promover rápida empleabilidad en la industria del software	Jóvenes
Programa de becas estratégicas Manuel Belgrano		Becas de 12 meses con posibilidad de renovación c/ año hasta un máximo de 3 en pregrado y 5 en grado. Áreas: Alimentos, Ambiente, Computación e Informática, Energía convencional y alternativa, Filosofía, Logística y Transporte, Petróleo y Gas, Minería y Ciencias básicas.	Estudiantes regulares (ingresantes entre 18 y 30 años y cursantes hasta 35 años) de nacionalidad argentina (o naturalizados) con DNI inscriptos en una Universidad Pública Nacional o Provincial en alguna de las carreras establecidas en la convocatoria. Sin límite de edad para personas con discapacidad, madres de hijas/os menores de edad en hogares monoparentales y/o personas pertenecientes a pueblos originarios. Ingresos del hogar menores a 3 salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM).
PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSIÓN E INTEGRACIÓN DE JÓVENES “POTENCIAR INCLUSION JOVEN”.	Ministerio de Educación/Ministerio de Desarrollo Social	Promover la inclusión e integración social de jóvenes de 18 a 29 años, en situación de vulnerabilidad a través del acceso a recursos y acciones que garanticen sus derechos básicos, económicos, sociales y culturales y su incorporación a estrategia de acompañamiento que propicien su participación en el desarrollo de proyectos de vida.	Jóvenes de 18 a 29 años, en situación de vulnerabilidad.
Programa Promover la Igualdad de Oportunidad es de Empleo	Ministerio de Educación / Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Asiste a trabajadoras y trabajadores desocupados con discapacidad en el desarrollo de su proyecto ocupacional, a través de su inclusión en actividades que les permitan mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos independientes.	Trabajadores/as desocupados/as mayores de 18 años que acrediten su discapacidad mediante CUI (leyes N° 22.431, N° 24.901 o norma similar provincial) cuenten con LE, LC o DNI; CUIL, residencia permanente en el país y que busquen empleo. Pueden participar personas que perciben una Pensión No Contributiva.

Fuente: Elaboración propia en base a Cartografía PIP 1069. Observatorio de políticas y prácticas de las agencias de control social en la gestión de la población de adolescentes y jóvenes: violencias estatales, riesgos y seguridad pública.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El espacio educativo suele ser un escenario de disputas de sentidos. Un ámbito que interpela a la sociedad en su conjunto. Aunque suele aparecer en la agenda mediática, por ejemplo, debido a ciertos acontecimientos de variada relevancia y/o duración: desde la no presencialidad durante la pandemia COVID-19 pasando por paros docentes hasta discusiones sobre *vouchers* educativos, las instituciones educativas y sus actores son interpelados frente a las desigualdades que se reproducen en el ámbito social en general. En un intento por evitar tener una visión restrictiva sobre el asunto de la educación, el análisis de políticas estatales nos permite ampliar la mirada y encuadrar el tema dentro de lo que diversos autores denominan la nueva cuestión social.

Como hemos descrito, las obligaciones estatales sobre la educación como cuestión del Estado Nacional fueron progresivamente trasladadas a las instancias provinciales. Este primer aspecto, evidencia una primera debilidad de aquel Estado para gestionar asuntos en materia educativa. No

obstante, la existencia de ciertas políticas públicas nacionales nos permitió indagar sobre cómo es pensado su rol (aun con sus restricciones) en relación a la agenda de la educación.

Partiendo de las herramientas normativas y conceptuales desarrolladas en las páginas precedentes nos propusimos realizar algunas lecturas sobre una serie de programas de alcance nacional vinculados al derecho a la educación de adolescentes y jóvenes. Este análisis incluyó una breve descripción del contenido de cada uno y las lecturas que podemos realizar de los mismos, sus potencialidades, limitaciones, tensiones y contradicciones en el marco de un sistema económico que desemboca en modelos de sociedades cada vez más excluyentes y desiguales.

Entendemos que las políticas nacionales que se reflejan en la cartografía evidencian respuestas estatales fragmentadas a problemáticas estructurales y que se alejan de una vocación universalista, que en algunos momentos históricos de nuestro país, (con marchas y contramarchas, con aciertos y errores), estuvo presente.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2009). *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, Del Puerto.
- Bauman, Z. (2000). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Castel, R. (2013). "Políticas de riesgo y sentimiento de inseguridad". En Castel, R. et al (comp.) *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- De Giorgi, A. (2006). *El gobierno de la excedencia*. Madrid, Traficantes de sueños.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Dussel, I. (2004). "Inclusión y exclusión en la escuela moderna argentina: una perspectiva posestructuralista". *Cadernos de pesquisa*. V. 34. N.122. págs. 305-335.
- SIEMPRO, CNCPS y APN. (2023) *Guía de Programas Sociales*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/05/gps_2023_o.pdf
- Feldfeber, M.; Puigróss, A.; Robertson, S. & M. Duhalde. (2018). *La privatización educativa en Argentina*. Buenos Aires, Internacional de la Educación y Ediciones CTERA.
- Feldfeber, M. & Gluz, N. (2011). "Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo". *Educação & Sociedade*, 32(115), 339-356. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1572561308_19-38.pdf
- González, A. y Buratovich, P. (2022). *Derecho a la educación*. Boletín del SIMASOC, año 1, N° 3, octubre 2022 http://observatoriojovenesiigg.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/113/2022/11/Boletin_Octubre_03_Derecho-a-la-educacion-1.pdf
- Guemureman, S. (2015.a). *Políticas penales y políticas de seguridad en la Argentina. Entramados punitivos y protectorios. Pasado, presente y futuro*. Buenos Aires, Rubinzal Editores.
- Guemureman, S. (2015.b). *Juventudes, sistema penal y políticas de seguridad*. Buenos Aires, GEU.
- Morduchowicz, A. (2019). "El financiamiento educativo argentino". *Propuesta Educativa*, Año 28, núm. 52, noviembre 2019, pp. 11 a 23.
- Santos-Sharpe, A., y Núñez, P. (2022). "Desigualdades en la escuela secundaria argentina: recorridos escolares y proyecciones educativas". *Íconos - Revista De Ciencias Sociales*, (74), 15-32. <https://doi.org/10.17141/iconos.74.2022.5286>
- Ronconi, L. & L. Vita. (2011). Reseña Bibliográfica: Repensar La Justicia Social. Contra El Mito De La Igualdad De Oportunidades. De François Dubet. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones «Ambrosio L. Gioja»* - Año V, Número 7, Invierno 2011.
- Tenti Fanfani, E. (2004). "La educación como asunto del Estado". En Tenti Fanfani, E. *Sociología de la educación*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Tenti Fanfani, E. (2007) *La escuela y la cuestión social: ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Wacquant, L. (2011). "Forjando el Estado Neoliberal Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social". *Prohistoria*. Vol.16.



Adriana **CLEMENTE***

*: Doctora en Ciencias Sociales, Especialista en políticas sociales y Lic. en Trabajo Social (UBA). Profesora Consulta de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA), Directora del CEC.Sociales y de la Maestría en Políticas Sociales de FSOC-UBA. e-mail: adriaclemente@gmail.com

Pablo **MOLINA DAERTANO***

*: Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales, Profesor y Licenciado en Sociología (FSOC/UBA). Investigador adjunto del CONICET en el Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG/UBA). e-mail: pablomd2009@gmail.com

Domingo **RISSO PATRON***

*: Arquitecto, maestrando en Hábitat y Pobreza Urbana en América Latina (FADU/UBA). Investigador del Centro de Estudios de Ciudad (FSOC/UBA). Subsecretario de Infraestructura en FSOC/UBA y JTP en FADU/UBA. e-mail: dprisso@gmail.com

PRESENTADO: 15.04.24

ACEPTADO: 20.06.24

67

ARTICULACIÓN UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD. EL CASO DE LA EMERGENCIA ALIMENTARIA EN EL CONURBANO BONAERENSE.

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo problematizar, a partir de una experiencia concreta, cómo se despliega un proyecto de cooperación interinstitucional entre la universidad y un municipio del área metropolitana de Buenos Aires. De modo más específico el proyecto que motiva este artículo se dio en un contexto muy especial como fue la post pandemia y en el marco del programa “Argentina contra el Hambre”. El artículo busca poner en valor aprendizajes referidos a los procesos de vinculación y socialización de conocimiento útil para la gestión municipal, con foco en el caso de la política alimentaria de alcance territorial y el uso de tecnología para la inclusión social.

Palabras Clave: Municipio; Tecnología; Inclusión social; Comedores comunitarios.

Summary

The aim of this article is to discuss, based on a concrete experience, how an inter-institutional cooperation project between the university and a municipality in the metropolitan area unfolds. More specifically, the project that motivates this article took place in a very special context, that of the post-pandemic period, within the framework of the “Argentina Against Hunger” program. The article seeks to highlight the lessons learned regarding the processes of linking and socializing useful knowledge for municipal management, focusing on the case of territorial food policy and the use of technology for social inclusion.

Key words: Municipality; Technology; Social inclusion; Community kitchens.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objetivo problematizar, a partir de una experiencia concreta, cómo se despliega un proyecto de cooperación interinstitucional entre la universidad y un municipio del área metropolitana de Buenos Aires. De modo más específico, el proyecto que motiva este artículo se dio en un contexto muy especial: la post pandemia, en el marco del programa “Argentina contra el Hambre”.

Esta iniciativa fue seleccionada en una convocatoria que resultó masiva, en tal sentido su aprobación fue resultado de una compulsión. Una de las condiciones de aprobación fue que la contraparte se interesara en la propuesta y se comprometiera a involucrarse en el proyecto. El acuerdo se estableció entre el Centro de Estudios de Ciudad de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (CEC. Sociales) y la Municipalidad de la Matanza, a través de sus Secretarías de Desarrollo Social y Planeamiento Estratégico.

El proyecto, titulado “*Barrios populares y acceso a servicios públicos para la producción y abastecimiento de alimentos*” (Argentina contra el Hambre, FONCyT 2021-2022), tuvo una duración de dos

años y concluyó en diciembre de 2023. Este artículo busca destacar los aprendizajes obtenidos en relación con los procesos de vinculación y socialización de conocimientos útiles para la gestión.¹

A los fines de indagar las interacciones producidas en el marco del proyecto el artículo toma el enfoque de Long y Franklin (2004) y los trabajos pioneros de Aguilar Villanueva (1993; 2015). Los mismos tienen el mérito de descartar una concepción unidireccional y descendente de las decisiones de gobierno. En cambio, la visión botón-top que proponen Long y Franklin (2004) supone que hay procesos de negociación de diferentes grados en el proceso de implementación de las políticas y sus derivaciones programáticas. Los conocimientos desarrollados en un ámbito académico no son necesariamente “paquetes cerrados” que se adoptan (o no), sino que se adaptan y transforman producto de la aplicación y el interés de la contraparte.

El artículo se compone de tres partes: 1) una reflexión conceptual y metodológica sobre el estudio de la vinculación; 2) un análisis de la incorporación de instrumentos digitales de gestión en el marco de los enfoques de gobernabilidad aplicados a las políticas que operan en el campo de la política social, más específicamente de seguridad

1. El equipo por parte de la FSOC/UBA estuvo formado por Adriana Clemente como directora; Pablo Molina Derteano, Domingo Patrón Riso y Miguel Pich-Aguilera como parte del equipo técnico del CEC.Sociales y por parte del Municipio las secretarías de Desarrollo Social, dirigido por Nicolás Fusca, y la Dirección General de Coordinación e Innovación, dirigida por Antonio Colicigno.

alimentaria, un breve resumen de las dimensiones que activó la experiencia de vinculación que se recupera en este artículo y 3) observaciones sobre la experiencia y sus lecciones en clave de vinculación.

SOBRE LA VINCULACIÓN Y SUS DIMENSIONES

En el campo de las políticas públicas la aplicabilidad de los conocimientos y el acuerdo en el alcance de la idea de *conocimiento útil* (Brunner, 2000) es un tema controvertido. Dentro de las ciencias sociales no se pueden establecer correlaciones claras, como pareciera ocurrir en medicina e ingeniería, atribuibles a tal o cual programa de investigación o a ciertas capacidades y dinámicas vinculadas a la experiencia de esos campos disciplinares. A manera de hipótesis se puede decir que la función de la investigación social en la agenda pública reproduce la misma relación controvertida que se establece entre investigación e intervención, tanto por el efecto de la diferente naturaleza y lógica de esas prácticas como por sus dispositivos institucionales (Estébanez, 2007). Por un lado, la intervención está sujeta a presiones y decisiones pragmáticas; por el otro, la investigación social está atravesada por sus propias urgencias de acreditación y su apego al método, lo que hace compleja la correspondencia de sus aportes con las dinámicas de cambio que experimenta la sociedad, estas dinámicas cuanto más territorializadas, más intensa tiende a ser su reconfiguración y los atravesamientos coyunturales que las definen.

El aporte de la academia pocas veces logra introducir cambios en la llamada “arena de las decisiones” (Brunner, 2000). Es más común encontrar procesos interactivos que la investigación social acompaña a partir de demandas puntuales. El aprovechamiento del conocimiento es un nodo irresoluble del debate académico que no admite fórmulas ingenieriles, se trata de procesos complejos en los que hay encuentros y desencuentros de interés. El principio de socialización del cono-

cimiento alude a procesos que superan la divulgación de resultados y apuesta a la co-construcción de conocimiento (Spiegel, 2018).

Por su parte Kababe (2014), en referencia a los procesos de vinculación y las interacciones que se dan entre las partes, define como esfuerzos de adaptación por parte de los investigadores y de adquisición por parte de los políticos. Para que esto ocurra, la autora destaca las prácticas de comunicación, de trabajo en red interinstitucional y las prácticas de intermediación que bajo diferentes modalidades buscan resolver problemas en base a asesoramientos técnicos y otras modalidades de cooperación. En este último grupo de prácticas de mediación técnica es donde se inscriben las experiencias de vinculación con foco en el desarrollo de Tecnologías para la Inclusión Social (TIS), como es el caso que motiva este artículo.

Siguiendo a Thomas (2012), el concepto de TIS remite a las “formas de diseñar, desarrollar, implementar y gestionar tecnologías orientadas a resolver problemas sociales y ambientales, generando dinámicas sociales y económicas de inclusión social y de desarrollo sustentable” (Esper y Sclarici, 2023: 63). De esta forma, la transferencia desde la academia en la forma de TIS implica un espacio de encuentro entre actores para lograr estos diseños y su aplicación, descartando toda unilateralidad. Las TIS se alinean con uno de los modelos propuestos por Weiss (1979) en su clásico ensayo sobre vinculaciones entre ciencia y tecnología y sociedad: el modelo de interacción. “El modelo de interacción parte de la premisa de que la utilización del conocimiento depende de la ocurrencia de variadas interacciones entre el generador y el usuario del conocimiento, y que estas interacciones suceden de manera desordenada -no lineal- en el tiempo. El modelo postula que las interacciones ocurren sobre la base de objetivos que se formulan a partir de las necesidades e intereses de todos los actores del proceso. Se asume que, a mayor interacción entre los actores, mayor es la probabilidad de utilización del conocimiento (Mayada Fabbri, 2023, 251).²

2. Los otros tres modelos serían: 1) *science-push*, impulsado por el sistema científico y adoptado por otros actores; 2) el modelo *demand-pull*, orientado por la agenda política, en donde el trabajo del sistema científico se orienta a las necesidades de los posibles adoptantes y; 3) el *modelo de diseminación* que supone que el sistema científico va desarrollando y difundiendo sus avances y que, pueden ser adoptados o no, por otros actores, pero en todo caso, éstos no tuvieron participación en la construcción de conocimiento (Weiss, 1979; Mayada Fabbri, 2023)

Entre las dimensiones de estas tecnologías figura la gestión asociada, que el mismo Thomas define como proceso político técnico y como escenario de concertación entre actores diversos que implica incluir en la negociación a los sectores con menores recursos de poder (Mayada Fabbri, 2023, 98). Otras dimensiones refieren a la soberanía del conocimiento científico y la tecnología, la sostenibilidad social y medioambiental y las formas de fortalecimiento de la vida democrática y participación ciudadana.

De modo complementario, la perspectiva de análisis de “abajo hacia arriba” en la que se inscribe este trabajo supone que: a) los actores se sirven de las redes para transformar los contenidos, modalidades dando como emergente un producto cualitativamente diferente al inicialmente planteado; b) las experiencias y resultantes de la implementación sufren una segunda transformación para ser adaptables a los requisitos del campo académico y; c) las prácticas de intermediación se inscriben en la transformación señalada en el punto cuyo objetivo, entre otros, es el sostenimiento de la gestión (Bertranou *et al*, 2023). Es decir, una forma de retroalimentación en línea con el modelo y los objetivos que motivan la interacción a partir de la cual las partes a transformar los intereses particulares en un interés común.

EL ESTUDIO DE LAS VIEJAS Y NUEVAS CENTRALIDADES DE LA POBREZA

A continuación particularizamos a un actor clave en los resultados que puede dar un proceso de vinculación que busca incidir en la ejecución de las políticas, nos referimos a los gobiernos municipales. Último eslabón de la ejecución de las políticas públicas, lo que le asigna un lugar central en la relación con destinatarios e impacto final de las políticas, particularmente las sociales (cuidado infantil, complementación alimentaria, inclusión social, etc). El rol del municipio como productor de política social supone un sistema de capacidades (técnicas y financieras) y fundamentalmente

de competencias asignadas y consolidadas en el tiempo. De ahí que las variables de contexto (social y económico) se combinan, entre otras cosas, con las particularidades de la ciudad, su población y la capacidad de gestión de su gobierno local (Clemente, 2009).

El caso de las políticas alimentarias es uno de los campos de competencia del municipio compartido entre diferentes jurisdicciones, a la vez de constituir un sector sensible que opera en dos sentidos con igual eficacia, ya sea que se trate de prevención o de mitigación de necesidades nutricionales ya expresadas. Oportunamente, los estudios en torno a derivaciones de la crisis de inicio de siglo habían permitido conceptualizar el rol de las políticas sociales descentralizadas así como de los municipios como sus principales ejecutores y productores de nuevas centralidades urbanas.³

La idea de centralidad alude a nodos de poder, espacios donde se pone en juego algún tipo de hegemonía en torno a la administración de un recurso esperado y necesario. En ese sentido, la centralidad radica en el tipo de recurso y en las disputas que se dan en torno al mismo. En la medida que se consolida la co-gestión de las políticas asistenciales entre el gobierno (en cualquiera de sus planos), es el propio Estado el que atribuye y distribuye poder propiciando o desalentando esos nodos.

Las redes que ocupan el interés de este trabajo se pueden definir como mixtas por combinar áreas que son parte de la política gubernamental, con organizaciones sociales con diferentes estadios de institucionalización. Es de considerar que las políticas asistenciales lograron cobertura por efecto de estas redes a las que se les atribuye capacidad de contención y de articulación.

La etapa de trabajo colaborativo entre el municipio y la universidad que comprende este proyecto ocurre en la post pandemia, momento en que los movimientos sociales se constituyeron en un actor clave del control de las prestaciones territoriales

3. En este caso la noción de centralidad se amplía y no se refiere a los nodos en torno a los que se organiza la dinámica urbana espacial (según su acepción tradicional), sino a cómo las necesidades sociales más urgentes y los modos en que estas se satisfacen, motivo de centralidades con foco en la pobreza (Clemente, 2009).

a partir del manejo de recursos ministeriales y de su capacidad para mantener la presencia en los territorios, a pesar de las restricciones de movilidad que afectaron los circuitos formales de abastecimiento durante el aislamiento. En tal sentido, la idea de *centralidades de la pobreza* cobra una renovada vigencia, ya que a la emergencia nutricional en este periodo se le sumó la emergencia sanitaria, resultando estas redes un recurso clave para paliar las restricciones que dejó el aislamiento preventivo implementado entre el 2020 y el 2021. Terminado ese periodo las autoridades municipales se encontraron con un escenario que los interpeló en materia de control y planificación, ya que al aumento de la pobreza se sumó la precariedad de soluciones gestionadas por fuera de los parámetros que se supone debe garantizar el Estado.

NOTAS SOBRE EL CASO DE LOS COMEDORES COMUNITARIOS

En Argentina el caso de la seguridad alimentaria tiene antecedentes institucionales desde mediados del siglo XX, particularmente inscriptos en el sistema educativo (nivel primario). Desde la década del 80 y asociada a las crisis hiperinflacionarias se encuentran los principales antecedentes de los llamados comedores comunitarios, esta noción abarca un amplio espectro de espacios en los que el alimento es el elemento que amalgama otras dimensiones de lo que se conceptualiza como cuidado comunitario (Ierullo, 2019). Según los estudios previos, se debe observar que en los ciclos de expansión de los comedores y por efecto de la emergencia, el denominador común es la desprofesionalización y la precarización de las redes.

LA TERCERA OLA

Los relevamientos que captan la antigüedad de las redes de comedores comunitarios dan cuenta de una periodicidad con hitos claros, tales como

la hiperinflación de fines de los 80 y la crisis de la convertibilidad de los 90. En todos los casos la regularidad fue que pasada la crisis se redujeron los espacios de comensalidad y comenzó un ciclo de reconversión. La acción de políticas específicas en uno u otro periodo explica la institucionalización de los espacios más jóvenes y la progresiva consolidación de los pre existentes, así como la mortalidad de aquellos espacios que no tuvieron potencial para reinventarse o que vuelven a sus actividades anteriores una vez superada la crisis.⁴

La tercera ola refiere al periodo en que el crecimiento de la cantidad de comedores expresa la cuestión social en la sociedad Argentina. En el periodo del gobierno de la Alianza PRO (2016-2019) se observó el crecimiento exponencial de los comedores barriales, explicados por dos fenómenos concurrentes: por un lado, el crecimiento por el deterioro de la situación económica (desocupación, subocupación y pérdida del poder adquisitivo de los salarios); por otro lado, el cambio en la perspectiva de aplicación del gasto. Básicamente se pasó de subsidiar las políticas descentralizadas a cargo de las provincias y sus municipios, a subsidiar en montos equivalentes a los movimientos y organizaciones sociales. En tal sentido, la apertura de nuevos espacios de comensalidad de seguro se expandió en clave de cantidad y cobertura, aspecto que no estuvo exento de superposiciones, aumento de la precariedad y, sobre todo, falta de control de calidad nutricional por parte de los dispositivos oficiales (Ierullo, 2019).

Entonces, respecto a cómo el Estado puede o no contribuir en la consolidación de la organización del sector, se identifica la intervención en torno a por lo menos tres variables que confluyen en la evolución de las organizaciones que brindan refuerzos alimentarios.⁵ Estas variables son: trayectoria institucional, iniciativa de los dirigentes para ampliar sus prestaciones y capacidad para la gestión articulada de recursos (tangibles e intangibles). En función de cómo se combinan estos

4. Nos referimos a clubes de barrio, iglesias, centros culturales, etc, lugares que actúan durante la emergencia y luego retoman sus agendas.

5. Las políticas de asistencia directa son un conjunto de transferencias que realiza el Estado en cualquiera de sus niveles. Estas políticas operan a través de líneas programáticas, de modo individual o asociadas y forman parte del sistema de política social para actuar a través de algún mecanismo de transferencia directa que supone la tangibilidad de un bien o servicio destinado a producir una satisfacción material concreta dirigida a uno o más sectores predeterminados.

aspectos podemos hablar de organizaciones de diferentes grados de institucionalización y capacidad de incidencia en las políticas del sector a partir de dos perfiles predominantes que sintetizamos como el de organizaciones *proveedoras* y *administradoras* (Clemente, 2010).

Las organizaciones que definimos como *proveedoras* serían las que transforman la demanda y generan su propia oferta con capacidad para diversificar y/o especializar su desempeño en algún tema. Por su parte, las *administradoras* serían las que intermedian en relación al formato que determina su proveedor principal. Funcionan como un apéndice de la política del proveedor principal, mientras que las primeras capitalizan el recurso para generar sus propias políticas, las que a su vez pueden ser parte de una red más amplia, como es el caso de los movimientos sociales. La trama de organizaciones, tanto las proveedoras como las administradoras forman *redes territoriales de asistencia*, que a su vez se pueden definir como sistemas de relaciones entre organizaciones y personas que se articulan en torno a una o más políticas actuando como mediadores entre las necesidades y los recursos asignados para ese fin (alimentación, abrigo, salud, etc.) (Clemente, 2010).

Como ya se expresó, el trabajo colaborativo que nutre este artículo particularizó la necesidad de ambas partes en conocer más sobre la reconfiguración de estas redes en un periodo donde se experimentaba un cambio de paradigma respecto a la función del Estado. Nos referimos al contexto regresivo que determinó el crecimiento del número de comedores comunitarios entre el 2015 y 2019, y luego una vez cambiado el gobierno y su orientación, como resultado de la pandemia lo que motivó un nuevo hito de crecimiento que precarizó aún más la red preexistente de prestaciones alimentarias territoriales.

NODOS DE ENTENDIMIENTO PARA LA ACCIÓN COLABORATIVA

Según Thomas (2012) “el desarrollo de TIS (entendidas como tecnologías orientadas a la resolución de problemas sociales y/o ambientales) reviste una importancia estratégica clave para el futuro

de América Latina. La inclusión de comunidades y grupos sociales dependerá, probablemente, de la capacidad local de generación de soluciones tecno-productivas tanto adecuadas cuanto eficaces” (Thomas, 2012, 12). Siguiendo este enfoque, una tecnología para la inclusión propone: 1) una forma más eficaz de gobernanza a través del monitoreo y el ordenamiento en tiempo real de las demandas y; 2) ofrece a los actores territoriales instrumentos de vinculación con las distintas áreas (secretarías, direcciones, etc).

En virtud de la emergencia que atravesó el periodo en que se inició este proyecto de colaboración, es que podría darse la tentación de un proceso de intervención desde la universidad de arriba hacia abajo (up-bottom). En cambio, se propuso el enfoque inverso apuntando a cómo se fue articulando el procedimiento que llevaría a conocer el estado del universo de los comedores barriales en un área menos explorada del amplio y poblado territorio del partido de La Matanza. A continuación y siguiendo los aspectos centrales de un proceso de vinculación y transferencia se hace una recuperación de los hitos problemáticos de la experiencia. Estos hitos, siguiendo trabajos previos sobre vinculación son: acuerdos iniciales, estrategia y procedimientos, implicación de los actores y utilidad de los resultados (Alonso y Garcia Godoy, 2022).

ACUERDO Y CONCURRENCIA DE INTERESES

¿Por qué el tema de los comedores era un tópico de interés común? ¿Qué aspectos podía sumar el equipo de investigación a la labor que ya llevaba adelante el municipio en cuanto fortalecimiento de redes, capacitación y participación de los referentes? Lo nuevo a sumar fue la posibilidad de tener elementos para planificar un nuevo estadio de la red. La reconversión de funciones, así como el reconocimiento de las condiciones de infraestructura de los comedores y su entorno. El interés del municipio fue presentado bajo la lógica de urgencia que supone un tipo de gestión pública que se mide por la velocidad de la respuesta y la administración de recursos escasos por definición. Esta lógica de urgencia supone que ciertos procedimientos informales son soslayados en vir-

tud de privilegiar la vinculación territorial. Para la Secretaría de Desarrollo Social una prioridad para poder mejorar la respuesta era poder mensurar una demanda que se presentaba cada vez más creciente. Para el equipo del CEC.Sociales se trataba de introducir en el análisis las condiciones de los comedores en términos de servicios públicos e infraestructura territorial y su incidencia en las condiciones de higiene, así como también las formas de producción y distribución de los alimentos y su calidad. En este sentido, es que fue posible concebir un dispositivo, que a modo de monitor, provea información para la construcción de una base de datos que a su vez, oriente un futuro plan de ordenamiento y fortalecimiento de la red.

Entre los elementos visibles que se combinan entre sí y a partir de los cuales se puede hablar de diferentes grados de institucionalización de los comedores comunitarios se destacan: algún tipo de reconocimiento oficial, estabilidad en la tenencia del espacio físico, consolidación de las infraestructuras, equipamiento adecuado y diversificación de las actividades. La evolución está dada por si el alimento es la actividad principal o es un refuerzo para el apoyo de otras actividades: recreativas, culturales, y/o de cuidado en general. La hipótesis subyacente para el equipo técnico fue que la precariedad en las condiciones de infraestructura es un factor que incide no solo en la calidad de las prestaciones alimentarias, sino principalmente en la posibilidad de planificar la reconversión de esos espacios en lugares de cuidado, a partir de suponer que la emergencia alimentaria podría ser superada y que el municipio es un actor clave para resignificar funciones y competencias de espacios dedicados a la complementación alimentaria. En tal sentido, detectar superposiciones geográficas, describir y clasificar el estado de los comedores y orientar futuras acciones por medio de una tecnología apropiada resultó un objetivo.

LOS INSTRUMENTOS

El punto de partida para ambas partes (equipo de investigación y equipo de gestión municipal) fue la necesidad de una mayor y mejor generación de información que permitiera caracterizar la demanda en clave territorial y las necesidades de

inversión futura en clave de erradicar y/o mitigar la precariedad de la oferta en materia de infraestructura y su derivaciones socio sanitarias.

El proceso de construcción de indicadores se realizó de modo participativo y se compuso en 4 dimensiones cuyas particularidades compartimos:

1. Actualización de los registros. Esto supone el registro formal del comedor, que incluye su localización y su registro en vistas a un único código identificador que articule distintas bases de datos y permitan la coordinación entre diferentes áreas del municipio. En este punto queda constatado el crecimiento del dispositivo y su correlación con el monitoreo de la secretaría a cargo. Se debe señalar que la ampliación de la red y la superposición de proveedores (institucionales o no) lo que hace de esta dimensión un entramado complejo de describir, ya que expresa la combinación de fuentes y modalidades (y la inestabilidad de actividades). Este punto remite a una dimensión de actividades que se realizan aparte de la asistencia alimentaria, así como la cantidad de comensales (aproximada) y los horarios de atención. Esto provee una idea de la presencia y articulación con la demanda, así como la potencialidad de encarar otras actividades que excedan la demanda alimentaria. De hecho, este aspecto formó parte de los cuestionarios que se administraron en los comedores y un tercio no vislumbraba otra opción, mientras que la mayoría de los que sí lo hacían se inclinaban por poder hacer apoyo escolar.
2. Condiciones del espacio. Se trata de una dimensión de la infraestructura urbana que se captó por observación directa, en la que quedaron expresadas dos cuestiones: la utilización de espacios de los hogares actuando como comedores y de espacios refuncionalizados como comedor (clubs, iglesias, centros culturales, etc.) Este último grupo representó al 60,3% de los casos.
3. Acceso y calidad de los servicios urbanos. Este aspecto resultó central, ya que la hipótesis de este trabajo fue la centralidad que tienen los servicios para reducir la precariedad e inestabilidad de los dispositivos. Nos referimos tanto a

los locales como a su entorno. Esto da cuenta también del entorno y la expansión de las redes de servicios públicos (luz, cloacas, gas) y otras infraestructuras (veredas, asfaltos, etc).

4. Una dimensión de equipamiento (mobiliario, utensilios, refrigeración, etc) para atención de los comensales. Este aspecto da cuenta de los niveles previos del espacio, ya que a mayor antigüedad más es el equipamiento adecuado. Del mismo modo, en este punto queda consignado el cambio en las prácticas, ya que en la pandemia se dejó de comer en los locales y en la mayoría de los lugares esa práctica no se recuperó superada la pandemia.

Este cruce entre la necesidad del municipio para contar con información certera para dimensionar la cantidad de comedores en el territorio, estimar la precariedad de la red y aproximarse al volumen de la demanda, compatibilizó con la propuesta del CEC.Sociales, centrada en estudiar la evolución de la demanda social urgente y su relación entre la producción y distribución de alimentos y su relación con la infraestructura y provisión de servicios urbanos.⁶

74

IMPLICACIÓN DE LOS ACTORES Y METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO

Siguiendo a Thomas (2012) las TIS necesitan de la apropiación por parte de los actores y que su aplicación tenga un correlato de mejora de las perspectivas sociales y políticas. De ahí la importancia de este punto al momento de dimensionar un proceso de vinculación.

Los actores

Los actores que participaron de esta experiencia, pueden dividirse en tres grupos, que son: los especialistas, los funcionarios y los dirigentes sociales (Gráfico N° 1).

El equipo del CEC.Sociales en asociación con COTTIC Ltda., como cooperativa desarrolladora del software, respondía a lógicas de transferencia del campo de la academia, en donde se buscaba crear una herramienta que favorezca la gobernanza territorial y la organización de la red de cobertura de los comedores. Para este grupo la TIS del monitor urbano supone una forma de sistematizar la demanda a partir de dos instancias: el monitoreo y la demanda espontánea. El diagnóstico no sólo refería a indicadores de falencia o déficit, sino también a la perspectiva de superación del escenario de emergencia. Esto se complementó con entrevistas colectivas a referentes de comedores.

Los y las referentes de comedores, que son quienes están en lo cotidiano en la conexión con la población beneficiaria sujeta de derechos que asiste al comedor y otras actividades que allí se puedan realizar. Estos sujetos participan por dos vías: 1) respondiendo el cuestionario en las preguntas de acceso y calidad de los servicios urbanos, así como otras preguntas referidas a la cantidad de comensales y; 2) participando en las entrevistas colectivas, en donde se pudieron volcar otras cuestiones más procesales de la relación con el siguiente actor involucrado.

El actor central a los fines del proceso de vinculación es la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de La Matanza, que a su vez es la que administra la distribución de alimentos, así como otros materiales y coordinación de actividades socio comunitarias y quien tendría, junto con la Secretaría de Coordinación y Gestión de acceso al tablero de control y la base de datos que resulte del relevamiento, así como un sistema de alertas temprano.

En resumen, los actores serían el equipo del CEC.Sociales, los y las referentes de comedores y la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de La Matanza. El enfoque de TIS supone que se me-

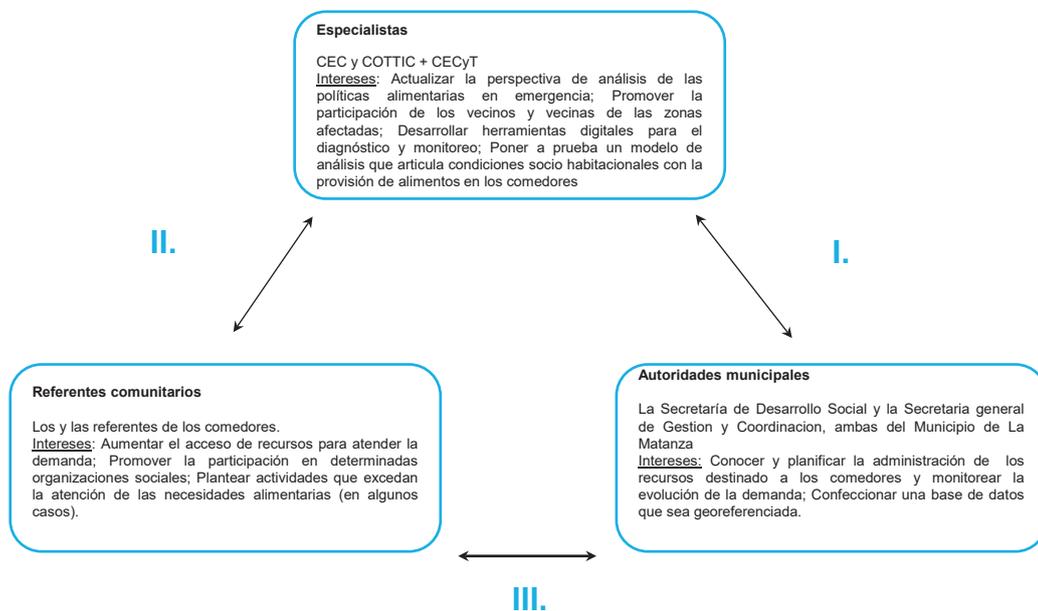
6. El producto partió de un concepto teórico del programa de trabajo del CEC.Sociales que fue el de monitoreo socio ambiental que tenía un knowhow de experiencias previas (2016-2020) en 7 barrios populares en la Ciudad Autónoma de Bs As y que fue el resultado de otro convenio de cooperación, en ese caso con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

jora la vinculación de abajo hacia arriba, no sólo con una lógica instrumental, sino también estimulando la participación e involucramiento de vecinos y vecinas del municipio como usuarios de las herramientas informáticas y las habilidades necesarias. En este sentido, las personas que actúan como monitor o monitora no sólo se apropian de la tecnología al saber emplearla, sino que incorporan una “visión del mundo” (Winocur, 2012). Por ejemplo: un/a monitor/a puede chequear si hay un cordón cuneta en la cuadra de una calle o riesgo de

un accidente por una mala instalación eléctrica en los locales donde se brindan los alimentos.

En este caso el respaldo del dispositivo creado entre el equipo de investigación y la Secretaría de Desarrollo Social, fue la Secretaria General de Coordinación de Gestión e Innovación de la Matanza. Esta Secretaria posibilitó el acceso a información transversal, además del apoyo político adicional para introducir cambios en las prácticas y procedimientos institucionales.

Gráfico 1. Esquema de participación de los actores involucrados.



Fuente: Elaboración propia.

Puede decirse que la vinculación entre el CEC. Sociales/ COTTIC.Ltda. y los y las referentes de los comedores se dió en una primera etapa de planteo en el circuito académico y sobre el final en la construcción de las observaciones resultantes del trabajo conjunto. A su vez, en sentido inverso, los y las referentes tienen la posibilidad de dar a conocer sus inquietudes, tanto en los instrumentos estructurados como semi estructurados.

El diseño participativo de los instrumentos de relevamiento, los mapeos colaborativos con los referentes barriales, la administración de las encuestas a partir de la capacitación de un equipo

de referentes se coronó con encuentros participativos destinados a analizar y validar los resultados obtenidos en el relevamiento. En esta vinculación entre los cuadros I y II, también se destaca la capacitación de los referentes que llevaron adelante el relevamiento así como el trabajo de mapeo colaborativo que fue realizado por el equipo del CEC.Sociales con referentes territoriales, lo que permitió dividir el área de relevamiento en 4 sectores que incluían fronteras que surgían de la experiencias de los mismos referentes cruzados con mapas del RENABAP.

A nivel de retroalimentación no faltaron aspectos conflictivos en la medida que algunos de los y las

referentes utilizaron la instancia de relevamiento para hacer llegar sus reclamos acerca de la provisión. Así como de la participación en los espacios generados por el municipio en torno a los comedores (plenarios, reuniones periódicas). En cuanto a la proyección, se introdujo una pregunta en el cuestionario a referentes de comedor en la que se les preguntaba cómo veían la actividad de la organización a futuro, una vez superada la emergencia alimentaria. Esto introducía una visión prospectiva que invitaba a pensar un diagnóstico de otras problemáticas y su posibilidad de intervenir en ellas.

El cuadro II retoma el vínculo ofreciendo a la Secretarías Municipales la herramienta del relevamiento online y la perspectiva de análisis antes mencionada, mientras que se da en las siguientes instancias: en el diseño del proyecto en donde se comprometieron como institución beneficiaria; pero quizás el punto más destacado fue su participación en la confección del cuestionario en donde se plasmaron preocupaciones del equipo a cargo de llevar adelante la política alimentaria. La dimensión política también se expresó en este punto, ya que para el municipio resultaba un desafío recibir nuevas demandas que de seguro superarían su capacidad presupuestaria para dar una respuesta acorde a los déficit que se expresarían en el relevamiento. Sin embargo, se avanzó con el trabajo y la tipificación del déficit tanto de los comedores como de su entorno. En esta vinculación en el recuadro II, se destaca la formación de referentes que fueron quienes llevaron adelante el relevamiento.

En el cuadro III se señala la vinculación previa del CEC.Sociales con ambos actores. Al respecto se señala que hubo en la materia experiencias de asistencia técnica anteriores del equipo del CEC, así como vinculaciones previas con la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio. El punto III supone la construcción de la demanda en términos políticos, es decir, en términos de cómo la política impacta territorialmente las iniciativas en materia de desarrollo social, incluida la polí-

tica alimentaria. Finalmente, se observa un punto de convergencia en torno al desarrollo de la tecnología que puede sintetizar la necesidad de un trabajo colaborativo en torno a un problema definido.

SOBRE LOS RESULTADOS

Si bien el objetivo de este artículo no es la presentación de los resultados del trabajo, se pueden describir las coordenadas resultantes del análisis. A nivel de las bases de datos se utilizó una técnica de factores exploratoria para observar qué variable generaba mayor incidencia. El factor que más incidía era la antigüedad del comedor que tenía una dinámica interna de consolidación y la misma resultaba de formar parte de la segunda ola de crecimiento de comedores comunitarios. En cambio, aquellos fundados a partir de 2016 evidenciaron una menor consolidación y mayor precariedad producto no sólo de su menor trayectoria, sino además de las condiciones antes mencionadas sobre la tercera ola y su crecimiento exponencial. La muestra realizada arrojó evidencia suficiente para clasificar el estado socioambiental de los espacios que funcionan como comedor, esta clasificación permite agrupar indicadores a modo de semáforo cuyo resultado brinda señales de alarma para que se detecten problemas sobre los que se hace prioritario intervenir, ya que los niveles de precariedad no admiten postergaciones. Nos referimos entre otras cosas a focos de contaminación, estado de las instalaciones eléctricas, condiciones de acceso, etc.⁷ Del mismo modo y a los fines de la planificación de mediano y largo plazo de la política de seguridad alimentaria, el instrumento da claves para establecer objetivos y asignar recursos en lo que sería un plan de ordenamiento y fortalecimiento de la red de comedores y merenderos en vistas a potenciar su función comunitaria, nos referimos a aumentar las capacidades para el cuidado infantil, la red de salud comunitaria, diversificar la oferta de espacios para la producción del arte, el juego y el deporte.

7. La modalidad de semáforo permite ordenar la heterogeneidad en tres situaciones: VERDE los indicadores adquieren valores deseables; amarillo los indicadores que requieren intervención pero no son críticos, o bien, son problemáticas de intervención directa por el municipio; ROJO refiere a situaciones más críticas y/o cuya intervención supone articulación con diferentes niveles del Estado Nacional o Provincial y Municipal.

Si bien la red se extiende por efecto de la demanda urgente, su consolidación en el tiempo puede responder a una lógica diversificada de prestaciones que en el territorio puedan funcionar complementariamente. A su vez, teniendo en cuenta factores de contexto (acceso a redes de agua, riesgo de inundación, etc) el instrumento permite también zonificar y orientar la intervención en función de la expansión de redes y servicios de saneamiento y su accesibilidad. De ahí la importancia de tener una herramienta georeferenciada y suficientemente ágil en su implementación para trabajar en forma conjunta (organizaciones y autoridades del área) la capilaridad de las redes de asistencia directa.

El trabajo también permitió diagnosticar sobre el repertorio de estrategias desplegadas tanto por parte de los sectores afectados, como por el municipio. La acción en contexto de emergencia alimentaria y la acumulación de poder en torno a la gestión de recursos brindó elementos para actualizar conceptualizaciones previas acuñadas en la anterior crisis alimentaria. Es el caso de las nuevas centralidades urbanas, noción que fue re-significada tanto por su vigencia, como por elementos que dan cuenta del rol que el Estado sigue teniendo en la constitución de las redes de ayuda directa. Se trata de sectores de diversa pertenencia política y partidaria que dependen de la provisión oficial. Al respecto, se observa que el cambio entre una ola y otra de expansión de los comedores, radica en que los movimientos sociales cumplieron un rol clave por su posición en la gestión de recursos financieros desde ámbitos ministeriales (gobierno nacional) en el periodo 2019/2023.

El componente diferencial de esta etapa quedó expresado en dos sentidos, la precarización de la red por efecto de la nueva ola de expansión y la dificultad que supone para las áreas específicas el monitoreo de la red y la muy heterogénea composición (física y política) de los comedores. La ingeniería asociada a la producción de alimentos de manera diaria también mostró cambios en la manera de instrumentar las prestaciones comunitarias. Principalmente lo que refiere a la pérdida de la comensalidad en los locales comunitarios, que se sustituye por la entrega de alimento elaborado con alguno de los miembros de la familia que se acerca a buscar el alimento. Esta práctica

primero se instala como producto de la pandemia COVID-19 y luego se asume como modalidad más ágil para cubrir más cantidad de gente. Al respecto, la pérdida de la comensalidad en los locales, según se pudo constatar en este caso, derivó en una baja calidad de los vínculos y un conocimiento menos calificado por parte de los referentes barriales a cargo de los dispositivos de lo que le ocurre a las familias.

El proceso de vinculación entre el equipo de investigación y el municipio se completó con la transferencia tanto de la tecnología, como principalmente de la metodología (enfoque, contenido y procedimiento) que puede serle útil para la planificación territorial, en este caso por parte del gobierno municipal.

A modo de resumen puede decirse que la TIS en esta vinculación es básicamente una herramienta de diagnóstico y monitoreo, que supone la posibilidad de identificar tanto las problemáticas distribuidas territorialmente, así como el cruce de las mismas en una o más unidades de relevamiento determinadas. En este sentido, las herramientas de análisis son múltiples pudiendo abrir la posibilidad a diversas formas de gestión, principalmente en materia de planificación territorial.

En un paso posterior, la idea era que el relevamiento se hiciera en forma regular incluyendo dos instancias. Una de carga directa, que sería realizada por los monitores y otra de diagnóstico en tiempo real, que será realizada mediante una aplicación por parte de los referentes de los comedores. Ese proceso está actualmente en curso.

OBSERVACIONES FINALES

El caso analizado permite reconocer diferentes aspectos de los procesos de vinculación en varias de sus dimensiones constitutivas. Los aspectos a revisar tienen que ver con los componentes más sensibles del proceso de cooperación entre el equipo de investigación (universidad) y la gestión del gobierno municipal (decisores político/técnicos), estos aspectos son: construcción de la demanda, implicación de los actores en el proceso, innovación de procedimientos y recursos y resultados (utilidad).

En cuanto a la construcción de la demanda, en este punto suscribimos la importancia de que se puedan hacer los acuerdos sobre el problema y su abordaje. La construcción conjunta del objeto de intervención y la línea de intervención en común acuerdo parece ser una condición necesaria para que el proceso se pueda habilitar. Para alcanzar acuerdos iniciales destacamos tanto la importancia del tipo de convocatoria y sus bases, como los vínculos que los equipos de investigación puedan ya tener con antelación con la que será su contraparte. La experiencia de colaboración previa y la existencia de confianza construida a través de diferentes experiencias de colaboración e intercambio útiles para ambas partes.

Otro aspecto a destacar refiere a la implicación de los actores involucrados directa o indirectamente en el proyecto. En este caso se debía abordar un territorio de difícil acceso y relevar información que expone los déficits que experimentan los espacios comunitarios que brindan asistencia alimentaria. En este sentido, componer el universo suponía la necesidad de hacer una construcción colectiva de la zona a relevar. La socialización de información que hicieron los referentes barriales para el conocimiento del territorio nos remite a preguntarnos por cómo se genera la confianza para constituir un grupo de trabajo en el que la transferencia es de parte de los dirigentes barriales a los técnicos, técnicos que luego tienen que devolver la información procesada y accesible para todas las partes. En tal sentido, podemos observar que la construcción de confianza es un elemento que actúa en simultáneo y de modo multidireccional para poder materializar resultados parciales indispensables para la prosecución de los objetivos del proyecto. En este punto las herramientas utilizadas refieren al consenso, la capacitación y la trasmisión de experiencia y saberes por parte de los dirigentes en

todos los casos que les resultó posible. Productos como los mapeos colaborativos, la zonificación y la elaboración participativa de los cuestionarios son muestra de esta construcción.

Sobre los resultados de conocimiento, el caso analizado arroja nuevo y útil conocimiento para ambas partes. En materia conceptual se avanzó con una caracterización del momento del nuevo deterioro experimentado por la trama social producto del giro a la derecha liderado por la Alianza de Gobierno PRO (2016/2019) y el periodo siguiente atravesado por la crisis de la pandemia COVID-19 y sus derivaciones. El circuito de información y planificación se alimenta de las observaciones producidas, en ese caso el rol del desarrollo de la tecnología aplicada a las necesidades de conocimiento resultó una experiencia de mutuo enriquecimiento, ya que el equipo de investigadores debió incorporar conocimientos técnicos que no tenía, es decir también fue objeto de una experiencia de transferencia. El acompañamiento de los tiempos fue un elemento de tensión que requirió adecuaciones de ambas partes. Solo los intereses concurrentes y la confianza en el resultado final pudo atemperar los sucesivos desfases. La trama organizativa previa hace que los aportes técnicos tengan interlocutores válidos, sin embargo introducir nuevas prácticas institucionales en procedimientos de rutina es el elemento más ambicioso del proceso de vinculación.

En este sentido, la transferencia de conocimientos produce efectos de cambio social al incorporar un relativamente nuevo marco de percepción que trae elementos institucionales anteriores. En otras palabras, la TIS de este caso modificó los diagnósticos existentes -cambio-, pero a su vez reprodujo los roles institucionales. Pero nunca mecánicamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, M. y García Godoy, B. (2021). "La Universidad como lugar de integración de saberes". Obtenido en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/161698>
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México DF: Porrúa.
- _____ (2015) "Gobernanza y gestión pública". Ciudad de México: Fondo de cultura Económica.
- Alvear-Puertas, V., Rosero-Montalvo, P., Peluffo-Ordóñez, D., & Pijal-Rojas, J. (2017). "Internet de las Cosas y Visión Artificial, Funcionamiento y Aplicaciones: Revisión de Literatura". *Enfoque UTE*, 8, 244-256.
- Ierullo, M. (2019). Informe de coyuntura Nro. 16. CEC. Sociales. Disponible en: <https://cec.sociales.uba.ar/informe-de-coyuntura-n-16-restriccion-de-la-asistencia-alimentaria-en-tiempos-de-hambre>
- Bertranou, J. et al (2023) "Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19" en Di Virgilio, M. (comp) "Los desafíos de las relaciones intergubernamentales. Los desafíos de las relaciones intergubernamentales en contextos de incertidumbre" Tomo I, UNL.
- Brunner, J. J. (2000). *¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?* Obtenido de UNER Facultad de Trabajo Social: http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/rev_plan_estudio_cp/ml_Intelectuales_politica.html
- Clemente, A. y Bertolotto, M. (2008). Análisis de enfoques y modelos de los Planes Estratégicos. La concepción del desarrollo y de estrategia en los planes estratégicos. Ed. Paidós.
- Clemente, A. (Coord) (2011). *Políticas de asistencia directa y centralidades de la pobreza. En Necesidades Sociales y Programas Alimentarios: las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Esper, P., & Sclarici, J. P. (2023). "El proceso de consolidación del instrumento de promoción de las Tecnologías para la Inclusión Social en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Una mirada desde la Política Pública". *Pymes, Innovación y Desarrollo*, 11(3), 59-70.
- Estébanez, M. E. (2007). "Science, Technology and Social Policies". *Revista Ciencia, Docencia y Tecnología*(34). Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-17162007000100002&lng=es&tlng=es.
- Evans, J. R., & Mathur, A. (2005). "The value of online surveys". *Internet research*, 15(2), 195-219.
- Kababe, Y. (2014). "La interacción entre investigación y política: Aproximaciones conceptuales". *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Nro. 25. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/34157>
- Long, E., & Franklin, A. L. (2004). "The paradox of implementing the government performance and results act: top-down direction for bottom-up implementation". *Public Administration Review*, 64(3), 309-319.
- Malegarie, J., & Fernández, P. E. (2019). "Técnicas y tecnologías: encuestas vía web, desafíos metodológicos en el diseño, campo y análisis. Mesa Metodología de la investigación sociológica y epistemología". XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 000-023.
- Mayada Fabri, G. (2023). "Contribución social del conocimiento científico-tecnológico: el caso del Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS) en Argentina". *Conjeturas Sociológicas*, 84-115.
- Molesworth, M., Nixon, E., & Scullion, R. (2009). "Having, being and higher education: the marketisation of the university and the transformation of the student into consumer". *Teaching in Higher Education*, 14(3), 277-287. <https://doi.org/10.1080/13562510902898841>
- Nayak, M. S. D. P., & Narayan, K. A. (2019). "Strengths and weaknesses of online surveys". *Technology*, 6(7), 0837-2405053138.ym
- Passeron, J. C., & García, T. (1983). "La teoría de la reproducción social como una teoría del cambio: una evaluación crítica del concepto de 'contradicción interna'". *Estudios sociológicos*, 417-442.
- Spiegel, A. (2018). "Socialización de conocimientos interfaces digitales: horizontes y senderos con gran potencial pero poco transitados". Recuperado de alejandrospiegel.com.ar/nuevos horizontes para las interfaces digitales
- Weiss, J. A. (1979). "Access to influence: Some effects of policy sector on the use of social science". *American Behavioral Scientist*, 22(3), 437-458.
- Winocur, R. (2012). "Apropiación de Internet y la computadora en sectores populares urbanos". Versión. *Estudios de Comunicación y Política*, (19), 191-216.



Bárbara **BELTRAN MESA***

*: Licenciada en Ciencia Política y Magíster en Problemáticas Sociales Infanto Juveniles de la Universidad de Buenos Aires. e-mail: bbeltranmesa@gmail.com

Luisa **VICENTIN***

*: Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires y maestranda en Economía Urbana en la Universidad Di Tella. e-mail: luisavicentin@gmail.com

PRESENTADO: 15.03.24

ACEPTADO: 21.05.24

CRITERIOS METODOLÓGICOS PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS SOCIALES DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA EN BARRIOS POPULARES.

81

Resumen

La propuesta de este trabajo consiste en construir criterios metodológicos para el diseño de políticas sociales de integración social y urbana en barrios populares. El presente artículo se compone de tres partes: en primer lugar, el desarrollo del abordaje social para los procesos de intervención social y urbana en barrios populares, junto con la introducción a los ejes de salud y educación; en segundo lugar, la elaboración de criterios para la construcción del diagnóstico de estos ejes de intervención, utilizando como variable de análisis la cobertura geográfica y poblacional de establecimientos educativos y centros de atención primaria de la salud; y, en tercer lugar, el análisis del eje salud en un caso de estudio territorial, donde se sitúan los criterios metodológicos establecidos. La metodología se compone de criterios metodológicos contruidos sobre el objetivo de garantizar el acceso efectivo de la población a los servicios educativos y de salud. Se utiliza como herramienta de georreferenciación QGIS.

Palabras Clave: Integración social y urbana; Barrios populares; Metodología; Educación; Salud.

Summary

The proposal of this research consists of constructing methodological criteria for the design of social policies for social and urban integration in low-income neighborhoods, also known as shanty-towns. This work is composed of three parts: firstly, the development of the social approach for social and urban intervention processes in low-income neighborhoods and the introduction to the axes of health and education and their prioritization for this proposal; secondly, the elaboration of criteria for the construction of the diagnosis of these intervention axes, using geographic and population coverage of educational establishments and primary health care centers as analysis variables; and thirdly, the analysis of a case study, where the established methodological criteria are situated. The methodology consists of methodological criteria built on the objective of guaranteeing the population's effective access to educational and health services. QGIS is used as a georeferencing tool.

Key words: *Social and urban integration; Low-income neighborhoods; Methodology; Education; Health.*

INTRODUCCIÓN¹

Pensar la integración de barrios populares requiere de un proceso de trabajo interdisciplinario que contemple tanto aspectos urbanos como sociales. El problema es que estos últimos suelen quedar relegados en una competencia desleal que vincula el hábitat y el derecho a la ciudad solo a las condiciones de infraestructura de los barrios. Cuando los abordajes se piensan solo en esa lógica se desconoce e invisibiliza el sujeto principal de estas acciones: el ciudadano, habitante o residente de estos barrios populares.

El abordaje social encarado desde un enfoque de derechos humanos permite entender los procesos de integración socio-urbana de manera integral. A partir de este enfoque se puede identificar que estas poblaciones tienen una sumatoria de vulneraciones de derechos que exceden a la cuestión del hábitat y que generan procesos de exclusión en diversas áreas. El concepto de pobreza multidimensional (SIEMPRO, 2021) echa luz sobre esta problemática: esta forma de medir la pobreza no

tiene en cuenta sólo los ingresos del hogar, sino que contempla también el acceso a determinados derechos fundamentales, como la educación, el empleo y protección social, la vivienda adecuada, el hábitat y servicios básicos y la salud, y se considera que un hogar es pobre cuando presenta privaciones en al menos dos indicadores de distintas dimensiones (SIEMPRO, 2021). En los barrios populares inciden dos de las cinco dimensiones, los déficits en la vivienda adecuada y el hábitat y servicios básicos, y permite pensar en un componente estructural que limita la salida de la pobreza al entorno en el cual residen estos hogares.

Los datos correspondientes al primer semestre del año 2023 arrojan que en los aglomerados urbanos del país el 29,6%² de los hogares se encuentran debajo de la línea de la pobreza medida según ingresos por el INDEC; y si se considera la pobreza multidimensional, este número es de 35,5%³. Ambas formas de medir la pobreza son complementarias, y pueden ser acompañadas por el Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), como forma de cuantificar la pobreza urbana. La defi-

1. Aclaración: En este trabajo hemos priorizado la utilización de formas lingüísticas neutras sin apelar a recursos gráficos que dificulten la lectura, pero entendemos que todas las menciones en género masculino genérico representan siempre a varones y mujeres. El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre varones y mujeres es una meta a alcanzar en nuestro idioma, pero aún no hay un consenso sobre cuál es la mejor forma de hacerlo.

2. INDEC, Primer Semestre de 2023, recuperado de: https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_2326FC0901C2.pdf

3. Dato disponible en SIEMPRO (2023)

nición de barrio popular es la que se encuentra establecida en la Ley Nacional 27.453 de 2018 en su artículo primero, en la que los definen como aquellos “barrios vulnerables en los que viven al menos 8 familias agrupadas o contiguas, donde más de la mitad de la población no cuenta con título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos, o más, de los servicios básicos (red de agua corriente, red de energía eléctrica con medidor domiciliario y/o red cloacal)”⁴. En su última actualización, del año 2022, se da cuenta de la existencia de 6.467 barrios populares en el país.

Es en los barrios populares, entonces, donde se origina una intersección entre pobreza multidimensional e informalidad urbana. Según Roy (2012) la informalidad urbana es un modo de producción del espacio y una práctica de planeamiento habilitada por la acción u omisión del Estado. Esa “otra ciudad” (Roy, 2012) que existe de manera paralela y por fuera de las esferas de lo regulado normativamente también genera espacios habitables. Se convierte en una cuestión social problematizada (Oszlak y O’Donnell, 1976) cuando estas zonas son visibilizadas: esto ocurre generalmente a partir de las demandas de los propios habitantes de los barrios populares, quienes se organizan para demandar el acceso a derechos que se traduce materialmente en el acceso a servicios. Este es el enfoque central del documento: el acceso a derechos y servicios por parte de los habitantes de los barrios populares.

Para esto es necesario considerar a la dimensión territorial como la base sobre la cual entender cuánto, cómo y dónde esos derechos están siendo vulnerados porque se les niega o se les dificulta el acceso a ellos. En el vínculo entre la geografía urbana y la población, el concepto de proximidad espacial refiere a la ubicación de un espacio relativo a otro: mayores distancias entre dos objetos implican menos proximidad y menos accesibilidad. En este sentido, la primera regla de geografía de Tobler expone: “todo está relacionado con todo, pero lo que se encuentra cercano se relaciona más que lo que no” (1970, 236). Esto

es, la proximidad geográfica entre dos elementos indicaría un vínculo entre ambos. Sin embargo, esta cercanía geográfica se torna limitante como concepto si no se incorpora al análisis el modo que las personas tienen de relacionarse con la proximidad. Pucci, Lanza y Carboni (2023) lo llaman “proximidad relacional”. Estos autores sugieren que la proximidad puede ser evaluada como generador de comunidades, lugares y prácticas, donde formas de proximidad relacional habilitan la emergencia de nuevos vínculos sociales, capitales, interacciones y colaboración entre comunidades.

En este sentido, y a través de estos conceptos, veremos que en un territorio determinado las comunidades y personas se relacionan de distintas formas con el espacio que las rodea. En el espacio urbano, esa relación comienza en la cercanía geográfica, pero se necesita también analizar cómo determinantes sociales estructurales, contextuales y características individuales determinan y condicionan este vínculo. Así, enmarcado en la literatura sobre informalidad urbana y acceso a servicios sociales, este artículo se enfoca en las dimensiones sociales de la pobreza urbana, buscando proponer una metodología para medir la proximidad geográfica y relacional de las personas residentes en barrios populares con los servicios sociales de educación y salud provistos por el Estado.

La estructura de este documento cuenta con una primera parte donde se profundiza en el concepto de “lo social” en los procesos de integración socio-urbana; luego, se pormenoriza el detalle de la construcción de la metodología para medir el acceso a la educación y a la salud en los barrios populares, a través del análisis de la cobertura de sus efectores; en el siguiente apartado, se ejemplifica la metodología con un caso particular analizando el eje salud; y, por último, se presentan algunas reflexiones finales que permiten dejar abiertos interrogantes para futuros intercambios respecto a las herramientas construidas.

4. El artículo primero de la ley establece “Entiéndese por “Barrio Popular” a aquel con las características definidas en el capítulo XI del Anexo del decreto 2.670 del 1º de diciembre de 2015 y sus modificatorios”: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275037/norma.htm>

“LO SOCIAL” EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIO URBANA

El acceso a derechos traducido en el acceso a servicios sociales y urbanos sólo puede entenderse desde la lógica del enfoque de derechos y, tal como establece Abramovich (2006), se considera que el reconocimiento de derechos implica un reconocimiento de titularidad por parte de los individuos. Esto obliga al Estado a garantizarles o darles efectivo cumplimiento.

El primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 es poner fin a la pobreza⁵. Diferentes Estados, entre ellos Argentina, se han adherido a esta Agenda y a las responsabilidades que trae en consecuencia intentar alcanzar estos objetivos. En este sentido, diversos marcos conceptuales y abordajes teóricos coinciden en que la pobreza genera una situación de privación. Sin embargo, el problema es que no hay una conexión entre las políticas de desarrollo y los objetivos que proponen, y el marco internacional de los derechos, principalmente los económicos, sociales y culturales (Abramovich, 2006). Por esto en este punto se retoma el concepto de pobreza multidimensional ya que aporta una aproximación a cuáles son los derechos fundamentales para la reducción o salida de la pobreza.

En un documento de Díaz Langou, Kessler, Florito y della Paolera (2019) sobre pobreza en el país se refuerza la idea de que el abordaje sobre la pobreza constituye un asunto prioritario de política pública. Los autores se basan en tres motivos, de los cuales dos están en coincidencia con lo expresado en este trabajo: por un lado, establecen que “la pobreza se traduce en la vulneración de derechos fundamentales” (Díaz Langou *et al.*, 2019, 7) y, por otro lado, retomando un trabajo de CEPAL, afirman que la pobreza genera desigualdad en el ejercicio de la ciudadanía social, lo que atenta directamente contra las instituciones y los valores democráticos. En esta línea, el documento destaca que entre las intervenciones con efectos sobre la reducción de la pobreza está “la inversión en

el desarrollo humano y el acceso a un hábitat de calidad” (Díaz Langou *et al.*, 2019, 5). Los procesos de integración social y urbana que se llevan adelante en los barrios populares son una política pública fundamental que debe sostenerse en el tiempo y reforzarse si lo que se busca es alcanzar pisos de igualdad entre todos los ciudadanos y reducir la pobreza.

A modo de encuadre general, el primer artículo de la Ley Nacional 27.453 de 2018 define a la “integración socio-urbana” como:

“(…) al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la adquisición de tierras para la producción de nuevo suelo urbano, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad”.⁶

Esta definición permite pensar en la interdependencia de los derechos humanos, que es uno de sus principios básicos. No se puede pensar en un ejercicio pleno de un derecho en detrimento de otro, el listado de acciones mencionadas como parte de los procesos de integración social y urbana da cuenta de eso. Aquí, a la par de una larga lista de acciones que parecieran netamente urbanas se incluye la noción de “equipamiento social”. En este punto se abre el interrogante sobre qué es el equipamiento social y la infraestructura urbana. Esta última es más abarcativa, incluye al primero, porque contempla todo aquello que permite el funcionamiento de las ciudades. Por el primero suele hacerse referencia, principalmente, a equipamiento comunitario. La cuestión a plantear es, entonces, dónde colocamos a la construcción

5. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

6. El resaltado es realizado por las autoras.

o mejora de centros de atención primaria de la salud y escuelas (en todos sus niveles): ¿son parte de la infraestructura urbana o son equipamiento social?

Para responder esta pregunta es pertinente retomar a Clemente (2019) quien desarrolla la idea de que la política urbana no debería dissociarse de la política social. En esa misma línea se pregunta por “el valor integrador que tienen las políticas de urbanización y por la medida en que estas políticas pueden o no inscribirse en el campo de la política social” (Clemente, 2019, 15). La autora rescata tres componentes como “vectores universales de la movilidad social” (Clemente, 2019, 18): las condiciones habitacionales, la educación y el trabajo. De estos, las políticas de integración social y urbana suelen enfocarse en el primero y concentrar todos sus esfuerzos en ese tipo de infraestructura urbana, relegando a otro plano la necesaria complementariedad que debe darse con otro tipo de infraestructura como las escuelas y los centros de salud.

Entonces, integrar a los barrios populares comprende no sólo la dotación de infraestructura para un correcto aprovisionamiento de los servicios básicos, como agua y energía, y la generación de programas de mejora del hábitat y la vivienda, sino también, y con el mismo nivel de relevancia, la generación de condiciones para el acceso a la educación y la salud. Estas dos dimensiones componen el índice de pobreza multidimensional y son dos derechos que el Estado tiene el deber de garantizar⁷. Es decir que las dimensiones sobre las que se desarrollarán los criterios metodológicos para pensar la intervención social en los barrios populares son educación y salud. Se focaliza en estos derechos, en los cuales la generación y provisión de infraestructura urbana redundan en facilitar el acceso a la salud y la educación.

En este punto es fundamental considerar que el tipo de abordaje metodológico que se promueve

realizar se centra en la territorialidad y en la descentralización. Esto implica entender a los barrios populares como el centro de las acciones para poder establecer cierta cercanía con la población y focalizar en la necesidad de la descentralización en territorio de estos servicios/ derechos.

Tanto en educación como en salud la mala calidad de la infraestructura escolar y sanitaria y la demanda insatisfecha dan cuenta de un proceso de informalización de los servicios. Este tipo de respuesta que da el Estado es parte de un proceso de oferta estatal de baja intensidad que se inicia en los años noventa y al que O'Donnell (1993) refiere como “zonas marrones”, es decir, territorios donde la inacción u omisión del Estado da lugar a prácticas informales que redundan en resultados y accesos deficitarios a dos derechos fundamentales como la salud y la educación y profundizan la situación de pobreza de esa población.

El sistema de salud en Argentina se divide en tres subsistemas: el “privado”, compuesto por la medicina prepaga, clínicas, mutuales y consultorios particulares; el de obras sociales sindicales provinciales, a las que pertenecen los trabajadores formales (activos y pasivos) y sus familias; y el subsistema público, en el que, la nación, las provincias y los municipios prestan servicios sanitarios a través de hospitales, centros de salud y/o programas específicos. Los efectores de salud públicos prestan tres niveles de atención: atención primaria (Centros de Atención Primaria), atención secundaria (Hospitales de cabecera), y atención terciaria (Hospitales de Alta Complejidad). El carácter del subsector público es descentralizado, los distintos niveles de gobierno tienen la competencia de gestionar los tres niveles de atención y a sus efectores. El primer nivel de atención se integra por Efectores de Salud sin Internación, compuestos por equipos de salud multidisciplinarios, responsables de la población en un territorio específico, adaptando sus servicios a los determinantes sociales de la salud de la comunidad. En

7. El empleo, a pesar de ser otra de las dimensiones de la pobreza multidimensional y de estar consagrado como derecho, inclusive en la Constitución Nacional, sigue la lógica del mercado y, por lo tanto, el Estado tiene la capacidad de generar regulaciones, pero no de asegurar y garantizarlo a los ciudadanos.

este nivel se realizan actividades de promoción, prevención, educación para la salud, diagnósticos, tratamientos y rehabilitación, y constituye la puerta de entrada al sistema de salud para las personas. Concretamente, representa “el primer nivel de contacto de los individuos, la familia y la comunidad con el sistema nacional de salud, llevando lo más cerca posible la atención de salud al lugar donde residen y trabajan las personas, y constituye el primer elemento de un proceso permanente de asistencia sanitaria” (Declaración Alma Ata, 1978). De esta manera, cobra importancia el enfoque en el nivel primario y en los Centros de Atención Primaria para mejorar la equidad y el acceso al sistema de salud de las poblaciones.

En esta línea, autores como Guagliardo (2004) estudiaron el concepto de accesibilidad espacial para medir el acceso de la población a los efectores de Atención Primaria de la Salud. Este término refleja las capacidades de los servicios de salud en áreas específicas, considerando la demanda generada sobre el sistema por la población residente. El concepto incluye tanto la disponibilidad de servicios (su existencia y cantidad accesible para los usuarios) como los obstáculos (en términos de tiempo, distancia o costo) entre la residencia o el lugar de trabajo de los usuarios y el efector de Atención Primaria. En Argentina, distintas investigaciones examinaron esta problemática analizando la distribución de centros de atención primaria en relación con la cantidad de población con cobertura pública exclusiva –ratio proveedor-población–, utilizando departamentos y provincias como unidades de análisis y comparando las diferencias en sus servicios (Tobar *et al.*, 2006; Remediar, 2007; y Ballesteros, 2016).

La educación es un derecho al que el Estado debe garantizar el acceso de manera obligatoria desde los 4 años hasta la terminalidad de la escuela secundaria. La escuela es la institución educativa principal por su extensión territorial y masividad y es la institución garante del derecho a la educación. Cada institución educativa puede contemplar uno o varios de los cuatro niveles de la educación. El Nivel Inicial: organizado como unidad pedagógica y constituido por Jardines Maternales, para niños desde los cuarenta y cinco (45) días a dos (2) años de edad inclusive; y Jardines de Infantes, para niños de tres (3) a cinco (5) años de

edad inclusive. El Nivel Primario: de seis o siete años de duración según la jurisdicción, para niños a partir de los seis (6) años. El Nivel Secundario: de cinco o seis años de duración, según la jurisdicción y organizado como una unidad pedagógica y a continuación para quienes hubieren cumplido el Nivel Primario. Y el Nivel Superior: organizado en universidades, centros de formación profesional, institutos superiores de formación. El sistema educativo es de carácter público, sin embargo, en su interior contempla dos modos de gestión de las instituciones educativas: la educación de gestión estatal y la educación de gestión privada. Esta última es administrada por organizaciones privadas, que deben ajustar su propuesta educativa a la normativa estatal vigente y pueden estar subvencionadas por el Estado o ser independientes si no reciben fondos públicos. Es por esto que el acceso a una institución educativa que brinde la educación obligatoria es fundamental para lograr pisos de igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y adolescentes.

Estudios como el de Viego y Gayone (2023) parten de la hipótesis que los hogares ubicados en zonas urbanas vulnerables tienen menor accesibilidad al sistema educativo. Para esto se basan en el criterio de oferta educativa como la capacidad de los establecimientos educativos de proveer vacantes escolares, pero sin una normativa clara de cuál debe ser la distancia espacial máxima entre los hogares y las escuelas. El problema se presenta cuando faltan escuelas y/o vacantes en las escuelas cercanas a los domicilios de los hogares de los barrios populares. Si las distancias son largas existen estudios sobre cómo esto incide en el ausentismo y el abandono (Martino, 2014; Sabates, 2011 en Viego y Gayone, 2023) y cómo esto repercute en las trayectorias educativas. Estos estudios dan cuenta de que la cuestión de la distancia como un componente clave del acceso a la educación cuenta con muchos estudios para las zonas rurales, no así para las zonas urbanas. La ubicación geoespacial de las instituciones escolares es una dimensión poco abordada en los estudios en el país, tal como establece la Fundación Bunge y Bornlvarez *et al.* (2021), pero a pesar de que la presencia de escuelas no determina ni garantiza los estudios ni que sean de calidad, sí es una condición necesaria para que esto suceda.

Las acciones planteadas en el apartado siguiente buscan darle prioridad y centralidad a la cuestión social. La unidad de análisis serán los barrios populares para evaluar dentro de sus límites la oferta de Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) y establecimientos educativos, junto con su proximidad geográfica y relacional. No sólo como una manera complementaria de abordar los procesos de integración social y urbana sino como una metodología transversal de considerar a la población que reside en los barrios populares como los sujetos destinatarios de la política pública.

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE ACCESO A SERVICIOS DE SALUD Y EDUCACIÓN

En el presente apartado se desarrolla y describe la metodología de diagnóstico del acceso poblacional a los servicios sociales de educación y salud, buscando determinar si la cobertura de estos efectores es suficiente en relación a su población objetivo. En este sentido, la cobertura que proveen estos efectores estatales funciona como principal métrica y criterio de acceso al efector.

Recuperando el primer apartado, la proximidad geográfica refiere a la cercanía geográfica de dos o más objetos, mientras que la proximidad relacional remite al vínculo que se genera entre dos o más objetos dada su cercanía geográfica. De este modo, la proximidad geográfica de un efector será medida en torno a su cobertura geográfica: es decir, la cercanía geográfica del efector respecto a su población objetivo y el acceso de ésta. La proximidad relacional, por otra parte, presenta ciertos desafíos en su medición: ¿cómo medir el vínculo entre la población y un efector, dada la cercanía geográfica? Se elabora como respuesta una metodología de cobertura poblacional, que busca aproximar la capacidad de respuesta del efector junto a la demanda generada por la población.

Si bien la cobertura geográfica y la proximidad del efector son elementos necesarios para garantizar acceso, este acceso se vuelve efectivo en tanto,

por un lado, exista una demanda poblacional que resolver y, además, que el equipamiento o efector pueda responder a la demanda poblacional. Es decir que la presencia geográfica de un efector no es suficiente mientras este no tenga la capacidad necesaria para responder a la demanda. Como se estableció antes, la proximidad por sí sola no es suficiente para indicar una relación.

De forma resumida, la metodología de análisis de cobertura de los servicios de salud y educación busca entender si los efectores cubren geográfica y poblacionalmente a la población objetivo, y cuenta con cuatro pasos principales: la identificación de los dispositivos centrales en cada eje social; la georreferenciación del equipamiento existente; la identificación de la demanda de la población objetivo para un efector o equipamiento dado; y el análisis de la capacidad de cobertura geográfica y poblacional del equipamiento. El objetivo final es la evaluación de la cercanía geográfica y capacidad de respuesta de un efector ante una población objetivo determinada, es decir, su proximidad geográfica y relacional.

Se utilizaron en la metodología diferentes fuentes de información socioeconómica e indicadores. Las fuentes utilizadas fueron: el Censo Nacional de Personas, Hogares y Vivienda, el Observatorio de Datos de Barrios Populares del ReNaBaP, y el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina. A continuación, se las describen junto a la forma de procesar su información:

Censo Nacional de Personas, Hogares y Vivienda (2010)⁸. Los indicadores generados por el CNPHYV (2010 y 2022) se encuentran desagregados como información geográfica por radios censales. Los polígonos estudiados son conformados usualmente por más de un radio censal, por lo que se componen de distintos valores numéricos. El promedio de estos valores indica el valor *proxym* que toma el indicador en el área. En el caso de que en el polígono se encuentren radios censales que excedan el perímetro por más

8. En la fecha de sistematización de la información utilizada en la metodología, la información recabada por el CNPHYV 2022 no se encontraba disponible. Sin embargo, los datos e indicadores provenientes del mismo pueden ser actualizados.

del 50% de la superficie del radio, estos no son contemplados como parte del total.

El principal indicador utilizado proveniente del CNPHyV se trata del porcentaje de personas sin cobertura de salud en un radio censal. Este refiere a aquella porción de la población que no posee cobertura médica a través de obra social, prepaga o del estado, sino que accede únicamente a las prestaciones y efectores de salud del sector público. También se utilizará el indicador “densidad poblacional” para estimar el total de población que vive en las áreas de influencia de los efectores analizados que exceden los polígonos de los barrios populares considerados.

Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP). El ReNaBaP provee información de los hogares existentes en cada uno de los Barrios Populares identificados por la entidad desde su Observatorio de Datos de Barrios Populares (ODBP). A diferencia de la información generada por el CNPHyV, la información proveniente del ODBP se encuentra desagregada a nivel polígono de barrio popular. Este tipo de registro permite el uso de valores aproximados más cercanos al valor real que si la información utilizada proviniese de radios censales que componen al barrio popular, dado que estos pueden ser más grandes o más chicos que su perímetro, incorporando en el valor que toma el indicador población no perteneciente al polígono del barrio.

El principal indicador utilizado de esta fuente es la “cantidad de hogares”, relevado por la entidad en el año 2018 y actualizado al mes de julio 2022. Este valor es multiplicado por 3,7 para obtener un valor aproximado de cantidad de personas que residen en dicho polígono, dado que el número de personas que residen en un barrio popular es información no recabada por el Observatorio. El multiplicador 3,7 fue elegido en base al Censo de Villa Itatí y Villa Azul llevado a cabo

por la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires en el año 2019. Sin embargo, es posible aumentarlo o disminuirlo en base a las características morfológicas, culturales y de densidad del barrio popular analizado⁹.

Estrato socioeconómico. Este indicador, elaborado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (2021), consiste en la estratificación de los radios censales según criterios socioeconómicos, estableciendo puntos de corte en dimensiones del hábitat y del capital socioeducativo de los hogares pertenecientes a los radios censales de los cuales se recogió la información. La población se clasifica en siete segmentos en base a dimensiones habitacionales y capitales socioeducativos: clase alta, clase media alta, clase media, clase media baja, clase baja integrada a la clase media, clase baja, clase muy baja. El segmento más bajo es el de “clase muy baja” y el más alto la “clase alta”. En otras palabras, los déficits habitacionales (calidad de la vivienda) y socioeducativos (asistencia escolar y terminalidad educativa) implican la pertenencia a un estrato socioeconómico bajo.

De forma resumida, las principales fuentes utilizadas fueron el Censo Nacional de Personas Hogares y Vivienda, el Observatorio de Datos de Barrios Populares del ReNaBaP y el Observatorio de la Deuda Social Argentina, mientras que los indicadores utilizados fueron el porcentaje de personas sin cobertura de salud, cantidad de hogares en barrio popular, el estrato socioeconómico de los hogares y la densidad poblacional por radio censal.

METODOLOGÍA DE ACCESO A EFECTORES DE SALUD DE ATENCIÓN PRIMARIA

Para el eje salud, los efectores analizados son los denominados Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) por su centralidad normativa

9. Según el Empadronamiento de la Villa 31 y 31 bis realizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, el tamaño promedio de los hogares de ese barrio es de 3.1. Ajustar estas mediciones a la realidad de cada localidad es lo que resultará más apropiado.

y territorial como parte de los servicios estatales de salud (PNUD, 2011). Una vez delimitado el territorio de análisis, se georreferencia el equipamiento de salud existente en el polígono utilizando la herramienta QGIS. Estas serán las unidades territoriales de análisis, ya que se busca identificar su cobertura respecto a la población objetivo.

La demanda poblacional del efector o de los efectores elegidos se genera identificando a la población de la zona en análisis que hace uso del sistema público de salud. Esto es, la población priorizada. Se denomina de esta manera porque al ser la cobertura pública un tipo de cobertura universal se establece que una parte de la población tendrá más probabilidad de utilizar el sistema público de salud. Para identificar a la población priorizada se utiliza el valor estandarizado de forma global por la Organización Mundial de la Salud, que establece que la población priorizada en el sistema de salud público se compone, por un lado, por las personas que no poseen doble cobertura de salud (es decir, personas sin obra social o prepaga) y, además, por el 20% de la población total que sí cuenta con obra social o prepaga.

Por lo tanto, el primer elemento que se establece es el porcentaje de la población de la zona que hace uso exclusivo del sistema público de salud sobre el total de la población del polígono geográfico analizado (INDEC, 2010). Una vez establecido dicho porcentaje, se suma al 20% de la población restante. En pocas palabras, se utiliza como variable principal el porcentaje de personas sobre la población total de la zona que tiene más probabilidad de utilizar los CAPS para calcular la demanda territorial que el o los dispositivos tienen. El número resultante permite identificar la demanda que el sistema de salud público de atención primaria tiene en el polígono establecido.

Para evaluar la capacidad de respuesta de los efectores ante dicha demanda, se busca analizar la proximidad geográfica y relacional de los efectores, evaluando su capacidad de cobertura. Se analiza su cobertura geográfica y poblacional, esto es, su cercanía con la población objetivo, y su capacidad de respuesta ante la demanda, es decir, el ratio proveedor-población (Guagliardo, 2004). La cobertura geográfica remite a la cobertura de un efector respecto a su población obje-

tivo medida en distancia (metros), mientras que la poblacional refiere a la capacidad del efector de absorber demanda de la población objetivo, contemplándose en el análisis por un lado a la población priorizada como población objetivo y, por otro, la capacidad de atención del efector y sus recursos humanos. La generación de ambas coberturas, además, permite cubrir los sesgos posibles de densidad poblacional.

Para analizar la cobertura geográfica de los efectores de Atención Primaria existentes dentro y fuera del polígono establecido se utilizan como parámetro de cobertura y medición radios de 1500m (alrededor de 15 minutos caminando) para cada uno de los CAPS. Estos radios son generados como *buffers* de QGIS. Es decir que, en base a variables de distancia establecidas, se identifican a través del software QGIS zonas cubiertas y zonas deficitarias en relación al alcance geográfico del equipamiento analizado. El objetivo en la generación de esta cobertura es entender si la población objetivo puede acceder, geográficamente, al equipamiento analizado (ver plano 1). Sin embargo, los *buffers* de cobertura geográfica generados alcanzan áreas no pertenecientes a la zona de análisis, ampliando el área de influencia de los efectores, esto es, el área de influencia de los efectores no se circunscribe sólo al polígono de ReNaBaP analizado. No contabilizar la población que reside en esos espacios implicaría una subestimación de la demanda del efector. Es por eso que también se deberán contabilizar los CAPS ubicados fuera de la Zona para identificar de forma precisa el área de influencia de cada CAPS (ver plano 2).

Esto se hará generando polígonos Vóronoi. Esta herramienta geométrica se utiliza para dividir un espacio en regiones basadas en la proximidad a un conjunto específico de puntos. Las regiones generadas tienen la propiedad de que cada punto dentro de una célula está más cerca de su punto asociado que de cualquier otro punto en el conjunto. Esto habilita a establecer correctamente las áreas de cobertura geográfica respectivas de cada uno de los CAPS, pertenezcan o no al polígono analizado. Las áreas de influencia de los efectores generadas por los polígonos Vóronoi y ubicadas por fuera del polígono de la zona analizada serán contabilizadas como parte de la zona, incorporando a la población priorizada a las personas que

vivan en esas áreas de influencia y posean cobertura pública exclusiva. Se estimará la cantidad de población residente en las nuevas áreas a través del indicador densidad poblacional por radio censal del CNHyV (2010) e incorporará al total de población priorizada (ver plano 3). Los polígonos Vóronoi serán utilizados para aproximar el área de influencia de los efectores únicamente si el área geográfica analizada se encuentra cubierta por los efectores, es decir, si la cobertura geográfica es suficiente. Al estar toda la zona bajo cobertura, es posible identificar a través de estos polígonos qué área pertenece a cada espacio.

Por otro lado, la cobertura poblacional se compone de dos variables: la población de la Zona en análisis que hace uso del sistema público de salud (incorporando las áreas de influencia de efectores no correspondientes al polígono de barrio popular) y la capacidad de respuesta de los efectores analizados. Parámetros de cobertura poblacional basados en el tamaño del efector, sus recursos humanos y la cantidad de horas trabajadas permiten estimar la capacidad de atención de cada uno de los efectores y la cantidad de personas sobre las que generan cobertura. Para alcanzar este valor, es necesario el acceso a la información vinculada a los profesionales de salud que trabajan en el efector, junto con el total de sus horas trabajadas.

De esta forma, la cobertura poblacional de los CAPS existentes se construye a partir de la oferta de cobertura neta de personas en los efectores (en base al estimado de su capacidad edilicia y recursos humanos) y el porcentaje de personas priorizadas dentro de su área de cobertura, es decir, la demanda que estos espacios administran o deberían poder administrar. Su capacidad de absorción se coteja con la demanda poblacional construida. El delta existente entre la oferta y la demanda establece la suficiencia o insuficiencia del o los efectores en relación a su población objetivo.

El objetivo de la medición de cobertura geográfica es identificar si la población objetivo se encuentra dentro del radio de cobertura establecido para el efector, mientras que la cobertura poblacional busca analizar si la capacidad de los equipos de salud y el efector para absorber la demanda poblacional es idónea. En otras palabras, estimar la capacidad del efector ante la demanda surge de

entender que la mera presencia de un efector estatal en un territorio no resuelve la demanda poblacional: la accesibilidad geográfica a un equipamiento sanitario no garantiza una efectiva relación entre éste y su población objetivo. La generación de una cobertura poblacional busca acercarse a reducir esta brecha en el diagnóstico.

METODOLOGÍA DE ACCESO A ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN DE LOS DISTINTOS NIVELES

En el eje educación, las unidades territoriales de análisis son los establecimientos educativos obligatorios en sus distintos niveles (nivel inicial, nivel primario y nivel secundario), mientras que la población objetivo se trata de la población perteneciente a los distintos rangos etarios que está en edad escolar y que más probabilidad tiene de hacer uso del sistema público de educación en sus diferentes niveles. Nuevamente, una vez delimitado el territorio de análisis, se georreferencia el equipamiento educativo existente en el polígono utilizando la herramienta QGIS, buscando identificar su cobertura geográfica y poblacional respecto a la población objetivo.

La demanda poblacional del equipamiento o equipamientos elegidos se genera identificando la población en el área de análisis que hace uso del sistema de educación público. Esto es, la población objetivo. Si bien todos los niños, niñas y adolescentes deben estar escolarizados, una parte de ellos lo hace en establecimientos de gestión estatal y otra en establecimientos de gestión privada. Aquí, al igual que en el eje salud, se contempla la demanda generada sobre la gestión estatal.

Se utiliza un criterio socioeconómico para determinar el número de niños, niñas y adolescentes escolarizados en la gestión estatal: el estrato socioeconómico (CNPHyV 2010 y Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2021). La pertenencia a un estrato socioeconómico determinará la propensión de elección de cada tipo de gestión. Según Krüger (2014) la incorporación al sistema educativo tiene una instancia de segregación marcada por el perfil socioeconómico de quienes asisten, diferenciándose entre la gestión estatal, la priva-

da subvencionada y la privada independiente. La autora sigue a Llach (2006) en su afirmación respecto a que la distribución de la matrícula entre ambos sectores presenta un fuerte componente socioeconómico, evidenciándose significativas diferencias en el perfil de su alumnado.

Como se caracterizó antes, la población se clasifica en siete segmentos en base a dimensiones habitacionales y capitales socioeducativos. Recogiendo esta estratificación, el principal estrato socioeconómico de los radios censales que componen el polígono analizado determinará la tendencia de la población a utilizar las distintas gestiones de educación de la siguiente manera:

La segregación escolar por estrato socioeconómico observable en los porcentajes de la Tabla 1 hace referencia a la separación de alumnos en las distintas gestiones en base a su perfil socioeconómico. En la distribución porcentual de la matrícula se asume un comportamiento económico racional por parte de los usuarios de los establecimientos educativos en el que a medida que el nivel socioeconómico crece también lo hace la propensión a la escolarización en la gestión privada. Sin embargo, estos valores pueden diferir dentro del Aglomerado Metropolitano de Buenos Aires, como también fuera de la Provincia de Buenos Aires (Krüger, 2014) y en el interior del país, donde según datos relevados por el Ministerio de Educación de la Nación (2021) la matrícula en la gestión pública es porcentualmente mayor.

Tabla 1. Estrato socioeconómico y tipo de gestión de la educación

Estrato socioeconómico	Porcentaje de la población que asiste a establecimientos de gestión estatal	Porcentaje de la población que asiste a establecimientos de gestión privada
Clase alta	30%	70%
Clase media alta	45%	55%
Clase media	55%	45%
Clase media baja	70%	30%
Clase baja integrada a la clase media	75%	25%
Clase baja	80%	20%
Clase muy baja	90%	10%

Estos valores permiten identificar la propensión de los responsables parentales de enviar a los niños, niñas y adolescentes a uno de los dos tipos de gestión de la educación pública y así cuantificar la demanda de la gestión estatal en un territorio delimitado. De este modo, circunscribiendo el análisis a un polígono y tomando como referencia el total de niños, niñas y adolescentes por rango etario que viven en dicho espacio, es posible estimar la población objetivo para cada nivel de educación.

En paralelo, para evaluar la capacidad del equipamiento de dar respuesta a dicha demanda, se busca analizar su capacidad de cobertura geográfica y poblacional. Con el fin de analizar su cobertura geográfica, se establecen radios de distintos metrajés para cada uno de los establecimientos educativos, según su nivel y población objetivo. Estos radios son generados como *buffers* de QGIS. Los establecimientos pertenecientes al nivel inicial contarán con *buffers* de 750m (alrededor de 7 minutos caminando); los pertenecientes al nivel primario tendrán radios de 1000m (alrededor de 10 minutos de caminata); y, por último, los establecimientos de nivel secundario tendrán *buffers* de 1500m (alrededor de 15 minutos caminando). Estos parámetros son recuperados del estudio de Álvarez et al (2021), quienes encuentran que los estudiantes en el ámbito urbano deben “caminar en promedio 10 minutos para acceder a un establecimiento primario, y 12 para un establecimiento secundario” (Álvarez *et al.*, 2021, 28). Sobre esto se aplica una disminución del tiempo y la distancia para quienes acuden al nivel inicial por la necesidad de estos niños y niñas de ir acompañados y que el trayecto hacia el jardín no implique una distancia que supere a las otras dos. De esta forma, estas variables de distancia establecidas se mapean e identifican a través del software de información geográfica de código abierto QGIS como áreas cubiertas y áreas deficitarias en relación al alcance geográfico del equipamiento analizado. El objetivo de estos *buffers* es entender si el establecimiento analizado es accesible geográficamente para la población analizada.

Al igual que en la metodología de salud, los *buffers* de cobertura geográfica generados alcanzan áreas no pertenecientes a la zona de análisis, ampliando el área de influencia de los efectores. No contabilizar la población que reside en esos espacios implicaría una subestimación de la demanda del

establecimiento. Es por eso que también se deberán contabilizar los establecimientos no ubicados en la zona para identificar de forma precisa el área de influencia de cada uno de ellos.

Esto se hará generando polígonos Vóronoi. Tal como se estableció para salud, esta herramienta habilita a establecer correctamente las áreas de cobertura geográfica respectivas de cada uno de los establecimientos, pertenezcan o no al polígono analizado. Las áreas de influencia de los efectores generadas por los polígonos Vóronoi y ubicadas por fuera del polígono de la zona analizada serán contabilizadas como parte de la zona, incorporando a la población objetivo a las personas que vivan en esas áreas de influencia y pertenezcan a los rangos etarios de cada nivel. Se estimará la cantidad de población residente en las nuevas áreas a través del indicador densidad poblacional por radio censal del CNHyV (2010) y distribuirá en base a la pirámide poblacional de la zona analizada.

Por último, al igual que en el eje salud, la cobertura poblacional se compone de dos variables: la población del polígono en análisis que más probabilidad tiene de hacer uso de los establecimientos de gestión estatal y la capacidad de absorción de demanda que tienen el o los equipamientos analizados. En este sentido, la capacidad de absorción de demanda se calcula en relación a la cantidad de secciones y aulas que el establecimiento tiene, para así obtener su matrícula, dada la falta de información pública referida al total de matrícula de cada establecimiento particular. Las secciones refieren a la cantidad de cursos que un establecimiento tiene, sin diferenciar por año o nivel. Esto es, si un establecimiento posee 18 secciones, se asumen 3 cursos por año (según la legislación de la Provincia de Buenos Aires, donde tanto el nivel primario como el secundario cuentan con seis años de duración) y 30 alumnos por curso. El total de matrícula del establecimiento se obtiene multiplicando la cantidad de secciones por un estimado de alumnos por curso, que puede variar en el caso del Nivel Inicial. Cotejando la población objetivo de cada nivel educativo en un polígono determinado (estimada a través del parámetro estrato socioeconómico) con la capacidad de absorción de los distintos establecimientos, es posible establecer el déficit o superávit de la cobertura poblacional.

De este modo, el objetivo de la medición de cobertura geográfica es identificar si la población objetivo se encuentra dentro del radio de cobertura establecido para el establecimiento, mientras que la cobertura poblacional analiza la capacidad edilicia de los establecimientos educativos de absorber dicha demanda. La generación de ambas coberturas permite cubrir los sesgos posibles de densidad poblacional. En este sentido, se entiende que, si bien la cercanía geográfica a un establecimiento educativo es condición necesaria para la escolarización, este debe poder absorber dicha demanda en términos edilicios y de recurso humano.

METODOLOGÍA DE SALUD APLICADA A UN CASO: ZONA VILLA FIORITO

En este apartado se situarán los criterios metodológicos desarrollados en el anterior apartado para estudiar la cobertura geográfica y poblacional de los efectores de Atención Primaria de la Salud en la denominada “Zona Fiorito”, compuesta por diferentes barrios populares de la localidad de Villa Fiorito en el municipio de Lomas de Zamora.

La “Zona Fiorito” hace referencia a la población que vive en la totalidad de la localidad de Villa Fiorito y Villa Centenario, Lomas de Zamora. Es decir, los polígonos de ReNaBaP de los barrios Nueva Fiorito, Villa Centenario, Ocho de diciembre, Libre Amanecer, General Conesa y Campana, Soledad, DAM, Dos de Mayo, Libertad, Tres de Enero, Primero de Octubre, La Lonja, Gabriel Miró, La Cava, San José Obrero, Sin Nombre, El Paredón, Diecisiete de Marzo, 33 Manzanas, Los Tanos, Villa Urbana, Fiorito II, Fiorito III, Fiorito IV, que componen la localidad de Villa Fiorito y Villa Centenario.

En total, en Zona Fiorito viven 18.579 familias (68.742 personas) (ReNaBaP, 2022). La localidad tiene tres límites urbanos claros: el límite Este, ubicado en la Avenida General Hornos –límite del municipio de Lomas de Zamora con el municipio de Lanús–; su límite Norte, en el Camino de la Ribera; y su límite Oeste, el Camino Presidente Juan Domingo Perón. Estas vías conforman barreras urbanas que limitan la movilidad de su población y habilitan pensar a la localidad como una única unidad de análisis para cuantificar el acceso a equipamiento social. Al mismo tiempo,

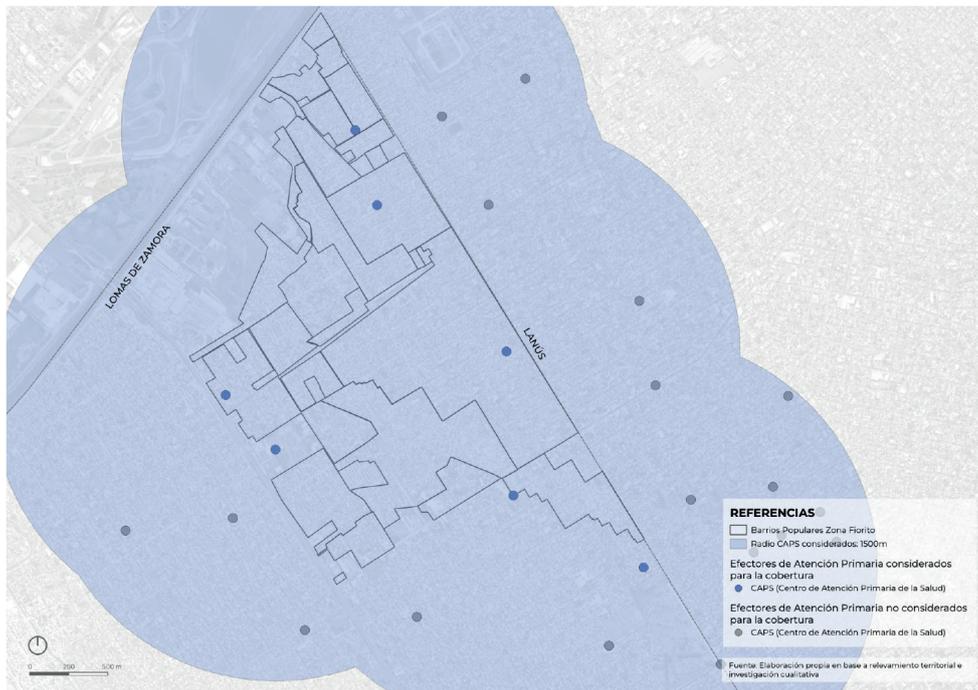
dentro de sí, Villa Fiorito tiene pocos límites geográficos internos que inhabiliten la circulación de sus residentes, por lo que la población de sus distintos barrios puede hacer uso de los efectores ubicados en todas sus áreas, de manera indistinta.

Analizando la Zona, según datos del CNPhyV 2010, cerca del 50,7% de la población no tiene cobertura de salud por obra social, prepaga o privada (34.371 personas); es decir, hace uso exclusivo del sistema de salud público. Como se estableció en el apartado anterior, este indicador permite identificar el número total de personas que más probabilidad tiene de utilizar el sistema de salud público. Además, se deben contabilizar a aquellas personas que, teniendo cobertura de obra social o prepaga, hacen uso del sector público. Se asume, de esta forma, que un 20% de la población de la zona con obra social (6.868 personas) utiliza el sistema público de salud. Así, aproximadamente el 60% de la población de Zona Fiorito (41.245 personas) hace uso de los efectores públicos de salud, siendo 41.245 la población priorizada que vive dentro del perímetro del polígono.

Sin embargo, como se estableció en el apartado anterior, se deberá incluir también a las personas que viven dentro del área de influencia de los efectores, pero por fuera del polígono de la Zona. Para Fiorito, se deberán incluir 70ha que tienen una densidad de 40 hogares por hectárea (ver plano 1 y 3). De este territorio se incorporarán 5.972 personas a la población priorizada, siendo esta de 49.217 personas total.

Una vez estimada la cantidad de personas que hacen uso del sistema público de salud en Zona Fiorito, el siguiente paso consiste en el mapeo de los efectores existentes, la generación de *buffers* con el fin de medir su accesibilidad geográfica, y la estimación de su capacidad poblacional para medir su cobertura poblacional. Para que la cobertura geográfica sea considerada adecuada, los establecimientos deben cubrir el 100% del polígono de la zona, a través de radios de cobertura de 1.500m; para que la cobertura poblacional sea adecuada, los efectores deben tener la capacidad de absorber al 100% de la población priorizada. Se considera un margen de error del 10% para ambas coberturas.

Plano 1. Cobertura Geográfica de Centros de Atención Primaria de Salud



Fuente: Elaboración propia en base al Registro Federal de Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud de la Nación.

Plano 2. Cobertura Geográfica de Centros de Atención Primaria de Salud



Fuente: Elaboración propia en base al Registro Federal de Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud de la Nación.

El análisis geográfico realizado de los efectores existentes establece que la zona analizada posee una cobertura de CAPS del 100%. Es decir, todos los habitantes de Zona Fiorito pueden acceder a un Centro de Atención Primaria a menos de 15 minutos de sus hogares (ver plano 1 y 2). Los puntos azules representan la ubicación de los CAPS considerados para la población de la zona –dado que se encuentran dentro del polígono analizado y no se encuentran rodeados por barreras geográficas que dificultan el acceso de la población a ellos–, mientras que los puntos grises representan CAPS geográficamente cercanos, pero cuyo acceso es obstaculizado por barreras

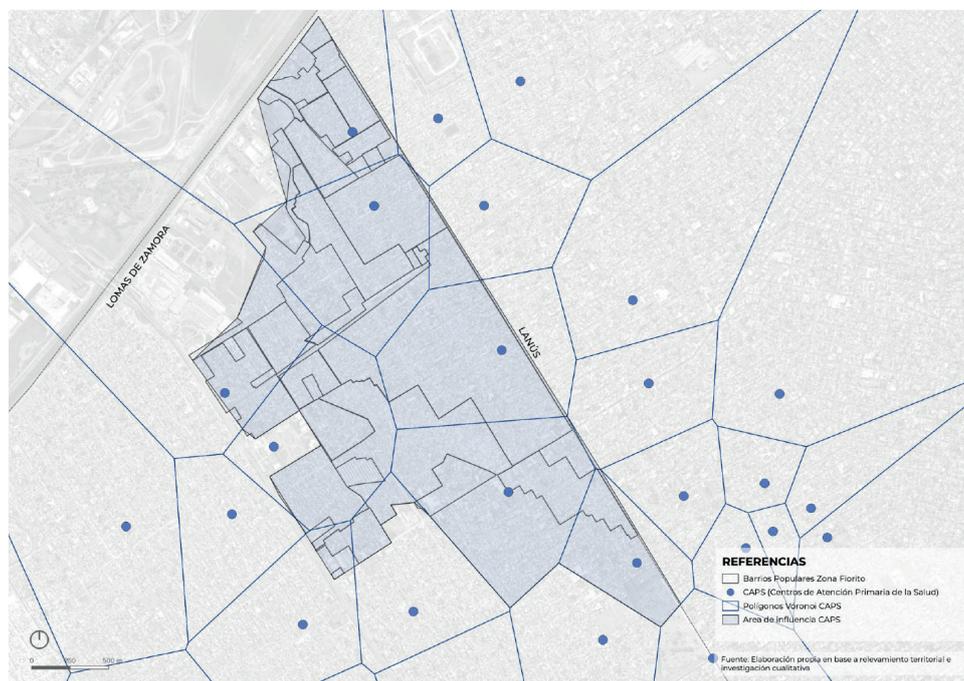
geográficas existentes (en este caso, vías de circulación automóvil).

Por otro lado, la capacidad poblacional de los efectores existentes (ver tabla 2) es de 45.500 personas, mientras que son 49.217 personas (población priorizada de la Zona Fiorito), las que hacen uso del sistema público de salud en el área (ver plano 3 para observar las áreas aledañas a la Zona consideradas). De este modo, la cobertura poblacional generada por los efectores es del 92%. En consecuencia, se identifica que tanto la cobertura geográfica como la poblacional para la zona son adecuadas, considerando un margen de error del 10%.

Tabla 2: CAPS cercanos a Zona Fiorito

Efactor	Funcionamiento	Cobertura por tamaño
CAPS Ramón Carrillo	Sin información (no intervenido por RED AMBA). Se asume que cuenta con 3 consultorios.	5.250 personas
CAPS Villa Urbana	Cuenta con 6 consultorios (intervenido por RED AMBA).	10.500 personas
CAPS Luis Agote	Sin información (licitado por RED AMBA, sin información sobre la intervención). Se asume que cuenta con 3 consultorios.	5.250 personas
CAPS La Cortada		7.000 personas
CAPS Nuevo Fiorito		10.500 personas
UPA 1	24 hs. de guardia. Ofrece atención de emergencias y busca descomprimir la demanda de hospitales. Se asume que cuenta con 3 consultorios destinados a la Atención Primaria.	7.000 personas
Total		45.500 personas

Plano 3. Cobertura Geográfica de Centros de Atención Primaria de Salud, áreas de influencia y población priorizada



Fuente: Elaboración propia en base al Registro Federal de Establecimientos de Salud del Ministerio de Salud de la Nación.

96

En este caso, los CAPS ubicados en el límite Este del polígono no son contabilizados porque pertenecen al municipio de Lanús, mientras que los CAPS ubicados hacia el Oeste no son contabilizados porque existe una barrera urbana que separa la Zona Fiorito de ellos y obstaculiza la movilidad urbana. En este sentido, se asume que la población de la zona utilizará los CAPS seleccionados, junto con la población que vive en las áreas de influencia de estos efectores que exceden al polígono analizado.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo busca contribuir a considerar a los habitantes de los barrios populares como los sujetos principales de los procesos de integración social y urbana. Es necesario que en estos procesos de política pública se equiparen las intervenciones vinculadas con la vivienda, el hábitat y los servicios de infraestructura pública con aquellas relacionadas al acceso a los servicios sociales. El enfoque de derechos humanos y la consideración de la pobreza como una condición que no permite un efectivo ejercicio de los mismos son la base para identificar que la salud y la educación

son dos derechos que requieren centralidad en el abordaje de los barrios populares.

La informalidad urbana se materializa en el territorio donde se asientan los barrios populares. Una de las principales cuestiones que plantea esta construcción de ciudad informal es la dificultad en el acceso a servicios/derechos. Por eso, mejorar la proximidad geográfica y relacional es fundamental para garantizar el ejercicio de estos derechos en la población de los barrios populares. Esto se traduce en asegurar la cobertura geográfica y poblacional mediante el mejoramiento o construcción de nuevo equipamiento social, ya sean estos centros de atención primaria de salud o escuelas. La metodología propuesta busca contribuir a la literatura sobre accesibilidad a efectores de salud y educación en barrios populares en los procesos de planificación, para alcanzar la integración social y urbana de estos barrios. Se utilizó información pública y disponible y se intentó describir el proceso de la manera más detallada posible para que se pueda replicar y mejorar la metodología propuesta, mientras que la presentación del caso de Zona Fiorito buscó situar la metodología en un territorio específico para proveer una más clara explicación. Se tomaron, además, decisiones

metodológicas respecto a indicadores y variables que pueden ser modificadas en el caso de acceder a información de mayor precisión geográfica y poblacional.

La finalidad última es generar procesos que colaboren en la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar de la población. Se considera que ampliar la cobertura de las instituciones educativas y de salud tiene como resultado una mejora en las trayectorias educativas y sanitarias, poten-

ciando así a las personas y sus comunidades. La educación y la salud son, de este modo, instrumentos que permiten igualar oportunidades y reducir la desigualdad y la pobreza. La disponibilidad efectiva de establecimientos educativos y de salud es fundamental como punto de partida para analizar el acceso a estos servicios y así analizar el cumplimiento de la condición inicial para el acceso efectivo a los derechos tal como establecen los instrumentos internacionales de derechos y para reducir la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos". *Revista de la CEPAL N° 88*, pp 35-50.
- Ballesteros, M. (2016). "Profesionales de la salud en el primer nivel de atención de Argentina. Un análisis sobre las desigualdades jurisdiccionales". *Geograficando*, 12 (2), e015. Recuperado de <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geo015>
- Castel, R. (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Paidós.
- Clemente, A. (2019). "Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta". En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 13-41.
- De Grande, P y Salvia, A. (2021). "Estratificación y desigualdad social (total país)". Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina. Recuperado el 5 de marzo, 2024, de <https://mapa.poblaciones.org/map/97801>
- Díaz Langou, G., Kessler, G., Florito, J., & della Paolera, C. (2019). "Reducir la pobreza crónica. Metas estratégicas para transformar Argentina", Buenos Aires: CIPPEC.
- Fundación Bunge y Born. (2021). "Mapa de accesibilidad a las escuelas argentinas", Fundación B&B. Recuperado de: <https://www.fundacionbyb.org/mapa-escuelas>
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Subsecretaría de Política y Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística. (2019). "Informe Censo Villa Itatí - Villa Azul". Recuperado de: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Informe_Censo_Villa_Itat%C3%AD_-_Villa_Azul_1.pdf
- Goytia, C. y Dorna, G. (2016). What Is The Role Of Urban Growth On Inequality, And Segregation? The Case Of Argentina's Urban Agglomerations", CAF, Working paper N° 2016/12
- Guagliardo, M. F. (2004). "Spatial accessibility of primary care: concepts, methods and challenges" en *International Journal of Health Geographics* 2004, 3:3. Recuperado de: <https://ij-healthgeographics.biomedcentral.com/articles/10.1186/1476-072X-3-3>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.
- Krüger, N. (2014). "Más allá del acceso: segregación social e inequidad en el sistema educativo argentino". *Cuadernos de Economía*, XXXIII(63), 513-542.
- Ministerio de Educación. (2021). Sistema Integrado de Consulta de Datos e Indicadores Educativos (SICDIE). Base Nacional Homologada. Recuperado de: <https://data.educacion.gob.ar/base-nacional-homologada>
- O'Donnell, G. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, n° 128, p. 62-87
- Organización Panamericana de la Salud. (1978). "Declaración Alma Ata. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud". Recuperado de: <https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Alma-Ata-1978Declaracion.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). "Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Doc. CEDES/G.E. CLACSO/N° 4, Buenos Aires.
- Pedicino, J. y De Grande, P. (2022). "Establecimientos de salud". Recuperado de <https://mapa.poblaciones.org/map/147401>
- PNUD. (2011). "El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos". Buenos Aires: PNUD.
- Pucci, P., Lanza, G., & Carboni, L. (2023). "Measuring Accessibility by Proximity for an Inclusive City". Disponible en SSRN 4376789.
- Registro Nacional de Barrios Populares. (2022). Observatorio de Datos de Barrios Populares, Secretaría de Integración Socio Urbana, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Recuperado de: <https://lookerstudio.google.com/u/o/reporting/oa127285-4ddo-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/kIATC>.
- Remediar. (2007). "Caracterización de los centros de salud del país". Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación. Recuperado de <https://bancos.salud.gob.ar/bes/102?page=2>
- Roy, A. (2012). "Urban informality, The production of space and practice of planning", en Weber y Crane (ed), *The Oxford Handbook of Urban Planning*, Oxford, Oxford University Press.

- Tobar, F.; Montiel, L.; Falbo, R. y Drake, I. (2006). “La Red Pública de Atención Primaria de la Salud en Argentina”. Buenos Aires. Recuperado de: http://www.federicotobar.com.ar/nf_pdf5/La_Red_Publica.pdf
- Tobler, W. (1970). “A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region”, *Economic Geography*, 46, 234-240.
- SIEMPRO. (2021). “Pobreza Multidimensional. Desde un enfoque de derechos”, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina.
- SIEMPRO. (2023). “Pobreza Multidimensional. Desde un enfoque de derechos”, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina, Primer Semestre de 2023
- Viego, V. y Gayone, M. (2023). “El camino a la escuela: distancias entre hogares y unidades educativas en distintos estratos sociales. Análisis con microdatos georreferenciados de Bahía Blanca”. *RELAPAE* 18, pp. 93-109.

Legislación

Ley Nacional 27.453 de 2018. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27453-315739/texto>

Ley Provincial de Buenos Aires 13.688 de 2007. Disponible en: <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/sistemaeducativo/consulta2007/#:~:text=Que%20esta%20Ley%20garantiza%20la,todos%20los%20niveles%20y%20modalidades.>

SECCIÓN
/ ARTÍCULOS



Mariana **BROCCA***

*: Doctoranda en Derecho (UBA-CONICET). Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (University of Notre Dame – Fulbright). Docente de Metodología de la Investigación Científica y de Derechos Humanos y Garantías en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Es miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (Grupo DSPP) de la UBA. e-mail: mariana.brocca@der.unicen.edu.ar

Giuseppe Manuel **MESSINA***

*: Investigador CONICET. Doctor en Historia de América Latina contemporánea (Universidad Complutense de Madrid), Licenciado en Ciencias Económicas (Università Bocconi de Milán) y Especialista en Planificación y Gestión de políticas sociales (Universidad de Buenos Aires). Es miembro del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (Grupo DSPP) y docente en la Facultad de Derecho (UBA). e-mail: giuseppemessina@derecho.uba.ar

PRESENTADO: 15.03.24

ACEPTADO: 09.07.24

DESIGUALDADES PERSISTENTES Y AVANCES DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ARGENTINA (2019-2023).

103

Resumen

El presente trabajo tiene por propósito analizar los avances de la política pública desde un enfoque de género que tuvo lugar en el marco de la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023). Así, se tomará como punto de partida el estudio de las existentes brechas de género en el mercado laboral, la protección social y los ingresos. Luego, se expondrán las principales políticas públicas que fueron implementadas en este contexto destinadas a brindar herramientas para avanzar hacia una igualdad de género. Entre ellas se hará foco en el Programa AcompañAR y el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado como medidas de referencia en la materia. También se abordará el proyecto de ley “Cuidar en Igualdad” al ser un ejemplo claro del plan de acción del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad para generar cambios estructurales en torno a las relaciones sociales de género.

Palabras Clave: Género; Protección Social; Desigualdad; Derechos Humanos.

Summary

This paper aims to analyze the advances in public policy from a gender perspective that took place during the presidency of Alberto Fernández (2019-2023). Thus, it will be taken as a starting point for the study of the existing gender gaps in the labor market, social protection, and income. Then, the central public policies implemented in this context to provide tools to advance towards gender equality will be presented. Among them, the AcompañAR Program and the Program for the Recognition of Contributions for Care Tasks will be focused on as reference measures. The “Caring in Equality” draft bill will also be addressed as a clear example of the Ministry of Women, Genders, and Diversity action plan to generate structural changes in gender-social relations.

Key words: Gender; Social Protection; Inequality; Human Rights.

INTRODUCCIÓN

Este artículo pone el foco en los principales avances de política pública con perspectiva de género en la etapa 2019-2023 bajo el gobierno de Alberto Fernández. Se trata de unos años caracterizados por la herencia de la crisis de la deuda de 2018-2019, el impacto de la pandemia (2020-2021) y la salida de la misma (2022-2023), con ulteriores *shocks* externos como la guerra de Ucrania y la larga sequía que afectaron las cuentas externas del país e impulsaron una fuerte aceleración inflacionaria en los meses que condujeron a las elecciones presidenciales del 2023.

Argentina ha sido uno de los países más afectados por el COVID-19. Ante las restricciones sanitarias implementadas para moderar el avance del virus, fueron los hogares de menores ingresos, con mayor presencia de mujeres, niños, niñas y adolescentes, más económicamente vulnerables y vinculados al sector informal de la economía los que más sufrieron los embates de la crisis (Dalle, 2022; Salvia, Poy y Pla, 2022). Esta situación se desarrolló en un país debilitado por las consecuencias de la crisis de 2018-2019, con una reducción acumulada del -4,5% del producto interior bruto (PIB) en ese bienio, provocando una caída posterior del -9,9% en el año 2020. En los dos años sucesivos, el incremento del 10,7% en 2021 y del 5% en 2022 permitieron recuperar los niveles precrisis del PIB (INDEC, 2023a).

También la tasa de empleo, luego de haber caído hasta el 38,3% en 2020 (respecto al 42,6% de 2019), alcanzó un máximo histórico del 45,5% en el 3ºT (trimestre) de 2023, a la vez que la tasa de desocupación cayó a niveles mínimos, es decir el 5,7% (INDEC, 2023b).

Sin embargo, estos años fueron caracterizados por una grave crisis de ingresos, con los salarios que cayeron aproximadamente 25 p.p. (puntos porcentuales) en noviembre de 2023 respecto a diciembre de 2016, a causa de la fuerte aceleración inflacionaria que ha vivido el país en los últimos años. En el caso de los asalariados no registrados la caída fue de casi 50 p.p. (INDEC, 2023 c, d). En consecuencia, la población en situación de pobreza creció 10 p.p. pasando del 25,7% en el 2º S (semestre) 2017 al 35,5% en el 2ºS 2019. La crisis del COVID-19 provocó un incremento de 6,5 p.p. más, registrándose un máximo del 42% en el 2º S de 2020. Luego de haber bajado hasta el 37,3% en el 2º S de 2021, un año después volvió a subir hasta el 39,2% en el 2º S de 2022 y el 40,1% en el 1º S de 2023 (INDEC, 2023e).

Teniendo en cuenta este contexto social y económico, el artículo se divide en dos secciones. En la primera se discutirán algunos datos que evidencian la persistente desigualdad de género en el ámbito laboral, de ingresos y de la protección social. En la segunda, se presentarán algunos de los avances de política pública más interesantes en la lucha contra las desigualdades de género,

como el Programa AcompañAR, el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado y el proyecto de ley “Cuidar en Igualdad” que busca la creación de un sistema integral nacional de cuidados.

DESIGUALDADES DE GÉNERO PERSISTENTES EN ÁMBITO LABORAL, DE INGRESOS Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los datos económicos agregados que se han descrito en la introducción no muestran la persistencia de las desigualdades de género como rasgo estructural de la sociedad argentina. También esconden que las crisis que han golpeado al país no fueron neutrales desde un punto de vista de género, afectando en mayor medida a ocupaciones feminizadas, caracterizadas por una muy elevada informalidad, como el trabajo en casas particulares (Brown y Belloni, 2022). A la vez, la pandemia permitió visibilizar la crisis de cuidados, poniendo aún más en tensión la conciliación entre trabajo remunerado y no remunerado en los hogares donde tuvieron que convivir el teletrabajo, la educación a distancia y el cuidado de niños, niñas y adolescentes o personas mayores dependientes. Por otro lado, las trabajadoras domésticas sufrieron un empeoramiento de sus ya precarias condiciones laborales, con pérdida de sus empleo y salarios, retrasos en los pagos de sus salarios y una mayor exposición al virus por falta de seguri-

dad en el viaje de su domicilio al hogar de destino y lugar de trabajo (López Mourelo, 2020; Pautassi, 2020). En términos generales, se produjo una “refamiliarización” del trabajo de cuidados de parte de las mujeres de ingresos medios y altos,¹ a la vez que las mujeres de ingresos bajos, empleadas en los sectores más afectados (como trabajo doméstico, comercio, etc.), y con las peores condiciones laborales, sufrieron el mayor impacto de la crisis (Brown y Belloni, 2022).

Además de estas variaciones negativas coyunturales, hubo cierta estabilidad en las desigualdades estructurales que se observan en el ámbito del mercado laboral (ver Cuadro 1). Los principales indicadores muestran que las mujeres se sitúan en una posición de desventaja respecto a los varones en múltiples dimensiones. En el periodo temporal bajo análisis, lograron una tasa de actividad que es, en promedio, un 27,6% más baja, una tasa de empleo un 29,1% más baja y unos ingresos laborales que fueron un -23,3% menores a los masculinos. Asimismo, sufrieron en promedio una tasa de desocupación que fue un 26,5% más alta y una tasa de no registro en asalariados/as (informalidad) un 9% más alta. Todos estos números son explicados por elementos como la desigual división del trabajo de cuidados no remunerado entre varones y mujeres, la segregación ocupacional horizontal y vertical, la discriminación de género, entre otras cuestiones (Rodríguez Enríquez, 2015; Micha y Pereyra, 2019; OSST, 2021; INDEC, 2022)

Cuadro 1. Brechas de género en indicadores laborales y de ingresos seleccionados.

Año	Tasa actividad	Tasa de empleo	Tasa desocupación	Tasa de informalidad	Ingresos laborales
2019	-29,5%	-31,0%	23,2%	5,6%	-25,4%
2020	-27,4%	-29,6%	26,7%	7,1%	-20,7%
2021	-27,4%	-29,1%	30,1%	11,1%	-25,3%
2022	-28,3%	-29,5%	26,4%	10,2%	-22,7%
2023	-25,2%	-26,2%	26,3%	11,1%	-22,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de un procesamiento de las bases del Total Urbano de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC.

Nota: Las brechas de género se calculan como la diferencia porcentual entre la tasa femenina y masculina en cada uno de los indicadores. Los ingresos laborales se refieren al ingreso de la ocupación principal relevado por INDEC. La tasa de informalidad es la tasa de no registro de los/as asalariados/as.

1. D'Alessandro *et al.* (2020) estiman que el peso del trabajo de cuidados no remunerado sobre el PIB se incrementó del 15,9% al 21,8% en el año de la pandemia.

Estas desigualdades económicas y sociales tienen un fuerte reflejo en el acceso desigual a las modalidades contributivas (vinculadas al empleo formal asalariado) y las modalidades no contributivas de la protección social (desvinculadas de las relaciones laborales formales). Dicho en pocas palabras, el concepto de protección social hace referencia a los mecanismos institucionales que ordenan las transferencias monetarias del Estado para hacer frente a determinadas contingencias vitales (o riesgos sociales), que presuponen una menor capacidad laboral y un desequilibrio entre ingresos y gastos del hogar (como enfermedades, vejez, desempleo o la presencia de personas dependientes), así como las medidas para garantizar el acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales, como educación y salud, mediante provisión pública. Estas instituciones también constituyen mecanismos clave para la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la población. El sistema de protección social abarca tanto a la Seguridad Social de tipo contributivo, fundada en los aportes de los trabajadores/as formales como a los programas no contributivos que constituyen un piso mínimo de ingresos y servicios básicos para garantizar un nivel de vida adecuado para todos los residentes de un determinado territorio nacional.

Entre estas dos lógicas existe una tensión permanente en términos de los criterios de elegibilidad que determinan qué personas acceden a una prestación; de los efectos de desmercantilización que una política social produce, es decir el grado en que logra desligar el bienestar de las personas de su inserción laboral y su capacidad económica; y, por último, de la estratificación social que contribuye a consolidar (Esping- Andersen, 1993). Desde un punto de vista de género, el sistema de protección social contributivo tradicional apoyado en la figura del trabajador varón formal está en crisis hace décadas por el fuerte incremento de la participación laboral femenina sin una reformulación de la división sexual del trabajo, una reducción de las desigualdades de género en el mercado laboral, una desfamiliarización de las políticas sociales² y un reconocimiento de la función social

del cuidado (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022). Es en este contexto que han tomado protagonismo en la región latinoamericana (Cecchini *et al.*, 2015) y en Argentina, en particular, las prestaciones no contributivas en el sistema previsional, en el sistema de asignaciones familiares y en los programas de empleo.

Se hace aquí referencia a medidas como: 1) La ampliación de la cobertura del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), gracias a la denominada “moratoria previsional”, que permitió la inclusión de personas mayores que no cumplirían con los requerimientos contributivos (Danani y Hintze, 2011); 2) La creación de un subsistema no contributivo en el régimen de asignaciones familiares, para hogares de personas trabajadoras informales o desocupadas con niños, niñas y adolescentes, subordinadas al cumplimiento de condicionalidades educativas y sanitarias, denominadas asignaciones “universales”, como la Asignación Universal por Hijo/Embarazo (AUH/AUE) (Cetrángolo y Curcio, 2017); 3) El desarrollo de un complejo entramado de planes de empleo para las personas en edad laboral, asociando las transferencias de ingreso a contraprestaciones laborales, terminalidad educativa, actividades de formación o capacitación, etc., mientras se mantuvo la baja cobertura del seguro de desempleo contributivo (Arcidiácono y Gamallo, 2023).

En términos generales se observa una preponderancia de las mujeres en todas las prestaciones de tipo no contributivo. En el campo previsional, el 58% de las mujeres con una prestación del SIPA accedió gracias a la moratoria previsional, mientras para los varones la moratoria fue utilizada sólo en el 41% de los casos, según datos del año 2022. Por otra parte, los haberes previsionales con moratoria de las mujeres alcanzan un valor promedio que es menos de la mitad del haber sin moratoria de los varones (tomado aquí como parámetro de comparación). Dentro de las prestaciones sin moratoria, las mujeres reciben aproximadamente un 20% menos que sus pares varones (MTEySS, 2023a). Estas desigualdades son el reflejo de las historias laborales dispares que

2. Este concepto hace referencia al grado en el que el bienestar individual se hace independiente de la provisión de cuidados de parte de algún miembro de un hogar, generalmente femenino, y están a cargo de personas o instituciones externas al hogar (estatales o no estatales) (Esping-Andersen, 2000).

caracterizan, en promedio, a varones y mujeres, con las segundas en situación de desventaja en términos de continuidad y cuantía de los aportes, a causa de salarios más bajos, interrupciones en el empleo debido a las tareas reproductivas y el trabajo de cuidados, mayor precariedad, etc. (Alonso, Marzonetto, Rodríguez Enríquez, 2022).³

En el caso de la AUH, esta transferencia está altamente feminizada (95,2% de titulares mujeres en octubre de 2023, ANSES 2023a) por lo que las condicionalidades sanitarias y educativas se traducen en una mayor carga de trabajo de cuidados para las mujeres (Pautassi *et al.*, 2013). No se pudo encontrar información estadística respecto a la titularidad de las asignaciones familiares para trabajadores dependientes formales; sin embargo, los datos de aportantes al SIPA muestran que las mujeres representaron solo el 33,1% del empleo asalariado del sector privado registrado (promedio 2019-2021, MTEySS, 2023b).

Por último, en lo que respecta a la protección social de las personas en edad laboral frente al riesgo de desempleo, el seguro de desempleo contributivo muestra una subrepresentación femenina, ya que las mujeres representaron menos de un tercio de los/las titulares del seguro en el periodo bajo análisis, pese a que las afectó una tasa de desempleo superior respecto a los varones (MTEySS, 2023a). En cambio, se expandió fuertemente la cobertura de los programas no contributivos, comúnmente llamados “planes de empleo”, que garantizan una transferencia a cambio de algún tipo de contraprestación, tanto de tipo laboral en actividades vinculadas con la economía popular, como de capacitación y formación (Ferrari Mango y Bardauil, 2023). El más significativo de este periodo fue el programa Potenciar Trabajo (creado en 2020) cuyos titulares alcanzaron 1,3 millones en 2022. Los datos muestran que también este programa no contributivo está feminizado, siendo que un 63,3% de los/as titulares fueron mujeres (dato SIEMPRO, 2022).⁴

AVANCES DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA ARGENTINA (2019-2023)

Durante el período 2019-2023, el gobierno implementó un conjunto de políticas públicas destinadas a lograr una igualdad de género. Esto respondió a la inclusión del tema como eje central de la agenda estatal. Un punto clave de este posicionamiento fue la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) que institucionalizó acciones sistematizadas desde un enfoque de género y derechos humanos. Con ello, a continuación se abordarán dos medidas que resultaron tanto novedosas como relevantes para una igualdad de género, sobre todo en términos de desigualdad económica: el Programa AcompañAR y el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. El primero de ellos, como se verá, apunta a la erradicación de la dependencia económica de las mujeres y disidencias en casos de violencia de género y, el segundo, brinda una herramienta para el reconocimiento del valor económico del trabajo de cuidado. En esta línea, también se hará alusión al proyecto de ley “Cuidar en igualdad” como ejemplo claro del contexto dialógico entre la sociedad civil y el Estado en términos de confección de políticas públicas con una perspectiva de género que buscan reconocer el valor a los trabajos invisibilizados que las mujeres llevan adelante como consecuencia de la división sexual del trabajo.

Protección social y autonomía económica para las víctimas de violencia de género: el Programa AcompañAR

Una de las medidas más relevantes es la del Programa de apoyo y acompañamiento a personas en situación de riesgo por violencia de género (Programa AcompañAR). Esta acción tiene por objetivo promover la autonomía económica de las mujeres y disidencias sexuales que hayan sufrido violencia de género. Fue creada a través del Decreto

3. Debe tener en cuenta que la moratoria vigente durante la pandemia, Ley N° 26.970 de 2014, fue utilizable sólo por las mujeres, mientras que los varones sin aportes accedieron en mayor medida a la Pensión Universal para el Adulto Mayor, creada en 2016.

4. En línea con este dato, el 58% de las personas inscriptas en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP) eran mujeres (MDS, 2022).

734/2020 a partir de los estándares internacionales emanados de la CEDAW y la Convención Belém do Pará, y de la Ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485). A su vez, se enmarca dentro del Plan Nacional de Acción 2020-2022 implementado por el MMGyD, el cual fue confeccionado con el fin de dar cumplimiento a la obligación estatal de elaborar, implementar y monitorear acciones para la eliminación de la violencia por motivos de género que surge de la propia Ley 26.485.

Debe destacarse que tanto el Plan Nacional de Acción como el Programa AcompañAR no se limitaron a brindar protección a los casos de violencia por razones de género donde las víctimas son las mujeres cisgénero. Por el contrario, el MMGyD decidió ampliar lxs sujetxs de protección contemplados en los instrumentos ya mencionados para incluir también a las disidencias sexuales. Esta ampliación es posible gracias a la interpretación de los instrumentos desde un enfoque de género y derechos humanos, cuyo marco brinda criterios como el principio *pro persona*. Especial mención merece la Ley de Identidad de Género (Ley 26.743) que protege el derecho de los individuos a que se les reconozca su género autopercebido. Con esta perspectiva, las políticas impulsadas por el MMGyD permitieron la inclusión de casos de violencia de género que, por lo general, quedaban exentos de amparo. Se logró así que el Estado argentino efectúe acciones superadoras a los estándares promovidos por los organismos de derechos humanos internacionales.

Dentro de los fundamentos, el decreto reconoce que los casos de violencia de género suelen estar asociados a la dependencia económica. En esta línea, explica que una de las principales razones por la que esto sucede es consecuencia de la división sexual del trabajo, al ser las mujeres quienes llevan adelante el trabajo de cuidado no remunerado dentro de los hogares, de manera invisibilizada. Ello impide el desarrollo de trayectorias laborales ininterrumpidas y no precarizadas,

lo cual se agrava ante situaciones de violencia por razones de género. El decreto, entonces, reafirma el rol del Estado como actor responsable de promover la autonomía económica para menguar la situación de vulnerabilidad en que se hallan las personas víctimas de violencia de género.

Para ingresar al programa se debe acreditar la situación de riesgo por violencia de género. No es necesario que se haya radicado una denuncia para tal fin: el decreto establece que la acreditación se efectúa a través de un informe social confeccionado por un dispositivo de atención oficial de violencias. Estos organismos pueden responder a las distintas dependencias (tanto municipales, provinciales como de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).⁵

Se basa en dos ejes principales: por un lado, una prestación económica y, por el otro, el fortalecimiento de redes de acompañamiento. En relación a las redes de acompañamiento, el decreto dispone que las provincias, municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quedan habilitados para firmar convenios con el MMGyD y así conformar unidades de ingreso y acompañamiento. Estos dispositivos, además de revisar las solicitudes, son los encargados de brindar un espacio para el fortalecimiento psicosocial de la persona que ha sufrido violencia de género.

La prestación económica equivale a un salario mínimo, vital y móvil. Puede ser brindado por un plazo máximo de seis meses consecutivos. Su propósito es el de lograr que la persona pueda afrontar los gastos esenciales para llevar adelante un proyecto autónomo, libre de violencias. Es de carácter no reintegrable, personal, no renovable y no contributivo. Es incompatible, entonces, con los ingresos que surgen a partir de un trabajo en relación de dependencia registrado (sea del sector privado o público), monotributo, régimen de autónomos, subsidios o prestaciones monetarias no reintegrables con fines de empleo y de capacitación que hayan sido brindadas por el Estado Nacional, jubilaciones, pensiones, retiros (de carácter contributivo o no contributivo, nacionales,

5. El MMGyD implementó el Sistema Integrado de Casos de Violencia por Motivos de Género (SICVG) que sistematiza los casos, denuncias y consultas por violencia de género: <https://www.argentina.gob.ar/generos/sistema-integrado-de-casos-de-violencia-por-motivos-de-genero-sicvg>

provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), la PUAM y la prestación por desempleo.

El decreto contempla dos excepciones a estas incompatibilidades: el monotributo social y el trabajo registrado dentro del Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares. Esto resulta particularmente interesante, al haber una sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo doméstico, el cual suele caracterizarse por su precarización. Con ello, el decreto viene a brindar una protección especial a estas trabajadoras. Además, el programa es compatible con la Asignación Universal por hija/o (AUH), la Asignación Universal por embarazo para protección social, la Asignación por hija/o con discapacidad, y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).

De acuerdo a los datos oficiales, desde el momento de su implementación hasta el 31 de diciembre de 2023, hubo 359.687 personas destinatarias.⁶ El 98% de ellas respondieron a casos de violencia doméstica. Los casos restantes (2%) fueron por violencia laboral (1%) y violencia institucional (1%). En relación a los tipos de violencia (contemplados en la Ley 26.485), en el 88% de los casos hubo violencia física. También se registraron casos donde estuvo presente la violencia psicológica (85%), la violencia económica y patrimonial (58%), la violencia simbólica (40%), la violencia ambiental (39%), y la violencia sexual (32%). En general, la persona agresora fue la ex-pareja de la víctima (84,7%). En un 87,1% de los casos, quien agredió era varón cisgénero. Del porcentaje restante, en un 10,6% no hay registros del género de la persona agresora y en otro 2,1% fueron mujeres cisgénero.

De los datos que se desprenden sobre las personas destinatarias, un 87,1% fueron mujeres. En los

casos restantes, nos encontramos con un 9,7% donde no se registran datos sobre el género de la persona, un 2,1% de varones cisgénero, un 0,4% de mujeres trans, un 0,3% de varones trans, un 0,2% de personas no binarias y un 0,1% de personas transgénero que no se enmarcan en las categorías anteriores (de varón o mujer trans). En relación a la orientación sexual, sólo un 0,9% de las personas se identificaban como lesbianas, un 2,1 % como gay y un 1,3% como bisexuales. No se registran otras orientaciones sexuales (v.g., pansexuales, entre otras).

Por lo general, la franja etaria a la que pertenecían fue mayoritariamente de los 18 a 29 años (40%), sucedida por la comprendida entre los 30 a 44 años (38%). Sólo un 12% de las personas destinatarias se encontraban entre los 45 a 59 años y en un 10% hubo errores de carga. Resulta interesante observar que la mayor parte de las víctimas no contaban con niveles educativos altos. Así, sólo un 2,1% poseía un título terciario, universitario o de posgrado completo, y un 6,1% había iniciado sus estudios superiores pero sin finalizarlos. La mayor presencia se encuentra entre quienes poseían estudios secundarios incompletos (27,9%), seguido por estudios secundarios completos (26,1%), estudios primarios completos (15,3%) y estudios primarios incompletos (5,8%).

En un 65% de los casos, las personas destinatarias poseían hijas/os.⁷ Entre ellas, un 20% tenía un/a hijo/a, un 20% dos, un 13% tres, un 7% cuatro, y un 5% cinco o más. Del 35% restante, un 12% respondió a personas sin hijas/os y el otro 24% a casos sin datos. A su vez, surge que sólo un 11% no tenía ninguna persona a cargo (fuesen hijas/os, personas mayores, personas con discapacidad, etcétera).

6. Si bien este trabajo aborda las políticas públicas que se enmarcan dentro del período 2019-2023, debe señalarse que, junto con la desjerarquización del MMGyD a Subsecretaría de Abordaje Integral de las Violencias por Razones de Género, el Programa AcompañAR sufrió una notable reducción presupuestaria. Para más información, ver el informe confeccionado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): <https://acij.org.ar/un-ajuste-que-agrande-la-brecha/>

7. Sobre esta cuestión, resulta relevante la Ley Brisa que incorpora una reparación económica para las infancias y personas menores de 21 años cuyxs progenitorxs o progenitorx afín haya fallecido como consecuencia de violencia de género y/o violencia familiar. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27452-312717>

Sistema previsional y trabajo de cuidado no remunerado: el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado

El Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado fue creado en el año 2021 a través del Decreto 475/2021, con el objetivo de reconocer el cuidado no remunerado llevado adelante por las mujeres en sus hogares (Pautassi, 2007). Permite contabilizar como años de aportes los utilizados para el cuidado no remunerado, cuando no se logre alcanzar el requisito de 30 años dispuesto en el derecho previsional. Para el cómputo, se prevé un año adicional de aportes por cada hija/o y dos en los casos de adopción. Asimismo, se agrega un año cuando esas/os hijas/os posean alguna discapacidad y dos años por hija/o cuando la persona haya percibido la AUH por un período no inferior a los doce meses. Se reconocen también los plazos de licencias por maternidad y excedencia (estipulados en la Ley de Contrato de Trabajo) cuando hubieren hecho uso de las mismas. Es, además, compatible con las moratorias previsionales y el plan de pagos de deuda previsional.

De acuerdo con los datos oficiales de la ANSES (2023b), hasta octubre de 2023 se habían otorgado más de 440 mil jubilaciones a mujeres gracias al uso de este programa. Este programa generó un impacto importante como acción simbólica (CIPPEC, 2022), en tanto reconoce al cuidado no remunerado como un trabajo (Fraser, 1997; Torns, 2005). Sin embargo, en términos de redistribución, sus resultados no son tan claros. Al analizar la cantidad de hijas/os en relación a los años de aportes que restan para cumplir con los requisitos jubilatorios, CIPPEC (2022) concluye que la política tiene un “impacto moderado y concentrado en sectores más privilegiados” (p. 14) al no “alcanzar a afectar en forma efectiva a la amplia mayoría de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad, por lo que su efecto es seguramente regresivo en términos distributivos” (p. 14).

Otro punto a considerar es que este programa esté limitado sólo a las mujeres y cómo puede ello afectar si se mantiene incólume a largo plazo (CIPPEC, 2022). Al respecto, resultan relevantes los aportes de Nancy Fraser (2015) cuando analiza los distintos modelos de cuidados que pueden

implementarse a partir de la caída del modelo de salario único familiar (Fraser, 2015; Lewis, 1992; Ellingsæter, 1998; Wainerman, 2005). Esta política podría enmarcarse en lo que ella denomina “la paridad del cuidador” (Fraser, 2015). Este modelo busca disminuir la diferencia económica entre el trabajo reproductivo y el trabajo productivo. Sin embargo, al no generar una distribución y redistribución del trabajo de cuidado entre varones y mujeres no logra suprimir las bases androcéntricas que permiten la división sexual del trabajo. Debido a ello, Fraser (2015) afirma la importancia de que las políticas se orienten hacia el modelo del “cuidador universal” para alcanzar una justicia de género, asignándole no sólo un valor económico al cuidado, sino también fomentando la erradicación de las relaciones sociales de género.

Cuidar en igualdad: el proyecto de ley para la creación de un sistema integral nacional de cuidados

El 2 de mayo de 2022 fue presentado ante el Congreso de la Nación el proyecto de ley “Cuidar en igualdad”. Surgió como una iniciativa del MMGyD en el marco de su agenda sobre cuidados, particularmente gracias al trabajo de la Dirección Nacional de Políticas de Cuidado. Este espacio venía desarrollando su trabajo sobre cuatro ejes: recursos, tiempo, infraestructura y cambios culturales (MMGyD, 2022). Así, al momento de la creación del proyecto, la dirección ya había implementado la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, el Mapa Federal de los Cuidados y la Campaña nacional “Cuidar en Igualdad. Necesidad, derecho, trabajo” (MMGyD, 2022).

Con estos antecedentes, el MMGyD formó una comisión redactora, constituida por un grupo de personas expertas para la confección de un anteproyecto de ley a través de la Resolución No. 3094. Uno de los elementos transversales para su confección fue que se generara a partir de un proceso participativo y colectivo. Con ello, el proyecto presentado ante el Poder Legislativo propone la creación de un sistema integral de cuidados, denominado SINCA. Su principal objetivo es el de garantizar la provisión de cuidados de calidad (tanto para las infancias, personas mayores, personas con discapacidad) independientemente de la situación laboral de las/os familiares que se

encontraban a cargo ellas/os. El cuidado se introduce así siguiendo los estándares que surgen de los acuerdos internacionales, donde se reconoce como el derecho a cuidar, a recibir cuidados y a brindar cuidados (Pautassi, 2007; Pautassi, 2023). Entre los puntos centrales de este proyecto de ley, además de la creación del SINCA, están la ampliación de las licencias para las personas gestantes y no gestantes (contemplándose que ambas estén cubiertas por la seguridad social), la introducción de las licencias por adopción y de extensiones para hijas/os con discapacidad, nacimientos o adopciones múltiples, entre otros. Además, incorpora la obligación del Ministerio de Obras Públicas a destinar un 8,5% de su presupuesto anual a la extensión de la infraestructura de cuidados. También dispone una serie de acciones para compatibilizar el cuidado en los espacios laborales y contempla una asignación (que debe ser equivalente, al menos, a un salario mínimo, vital y móvil) para trabajadores monotributistas, monotributistas sociales y autónomas/os, sean gestantes, no gestantes o adoptantes. En el caso de las personas trabajadoras de casas particulares, se estipula también una asignación para garantizar su derecho al cuidado en los mismos casos. Además, promueve que se reconozca el valor económico del trabajo de cuidado realizado en espacios comunitarios.

Si bien el proyecto no ha sido aprobado, es una muestra clara de la articulación entre los movimientos sociales, la academia y el Estado. Debe resaltarse, además, que el reconocimiento del cuidado como un derecho humano es un logro de la región latinoamericana, lo cual ha quedado plasmado en los distintos acuerdos celebrados por los Estados de Latinoamérica y el Caribe desde el Consenso de Quito de 2007 (Pautassi, 2023). Con ello, el proyecto de ley se enmarca en una serie de iniciativas regionales y locales que buscan universalizar la provisión del cuidado, independientemente del género, raza, nacionalidad, estado migratorio, entre otros factores.⁸

REFLEXIONES FINALES

A lo largo del texto se mostró como los efectos de las crisis sucesivas que afectaron a la Argentina en el periodo entre 2016-2023; entre ellas, la crisis de la deuda de 2018-2019 y la pandemia de 2020, afectaron en mayor medida a las personas en empleos informales y en hogares de bajos ingresos, donde es relativamente mayor la presencia de mujeres en edades activas. Por otra parte, más allá de estos efectos orgánicos, se presentaron datos que muestran la persistencia de desigualdades estructurales en el mercado laboral que sitúan a las mujeres en una situación de desventaja, con menores tasas de actividad y empleo, menores ingresos laborales y una mayor incidencia de la informalidad y el desempleo. A raíz de la estructura híbrida contributiva/no contributiva del sistema de protección social argentino, estas desigualdades se han reflejado en un acceso desigual de mujeres y varones, al estar las primeras sistemáticamente sobrerrepresentadas en las modalidades no contributivas. Se presentaron datos que muestran este fenómeno tanto en el sistema previsional, donde las mujeres accedieron en su mayoría gracias a la moratoria previsional; el sistema de asignaciones familiares, donde la AUH es una transferencia feminizada en su casi totalidad; y en los programas de empleo no contributivos, donde también predominan las mujeres.

Ante este panorama, el Estado de Argentina, durante el periodo 2019-2023, introdujo una serie de políticas que buscaron colaborar en la reducción de la brecha de género. Surgen entre las más relevantes el Programa AcompañAR que se orienta a alcanzar una autonomía económica de las mujeres y diversidades sexuales ante casos de violencia de género, y el Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado que reconoce como años de aportes al trabajo de cuidado provisto de manera no remunerada dentro de los hogares. Estas acciones poseen ciertamente un carácter novedoso en torno a las políticas de

8. Al respecto, Argentina dio aprobación al Índice de Crianza que se constituye como una herramienta pionera a nivel mundial, toda vez que permite brindar un cálculo actualizado sobre el costo del cuidado de las infancias (incluyendo la alimentación, vestimenta, traslado, entre otros elementos). Este índice resulta útil para los procesos de separación de cónyuges y ha tenido ya un impacto notorio en la jurisprudencia nacional. Ver: <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/fallos-disponibles-en-los-que-se-utilizo-la-canasta-de-crianza>

igualdad implementadas en períodos anteriores. En este marco, el proyecto de ley “Cuidar en igualdad”, si bien no fue aprobado por el Poder Legislativo, también caracterizó el período analizado al incorporar en la agenda parlamentaria como debate central el de los cuidados no remunerados y precarizados que, generalmente, llevan adelante las mujeres. Lejos de leer estas medidas de manera aislada, deben entenderse en un contexto sociopolítico donde las políticas fueron confeccio-

nadas con el objetivo de alcanzar una igualdad de género y erradicar las desigualdades persistentes tanto en términos económicos, laborales como sociales dentro del período analizado. Será relevante, entonces, abordar en futuras investigaciones las acciones que sean adoptadas por el Estado a la luz del principio de progresividad y no regresión, al ser éste una obligación central para la garantizar los DESC, conforme surge de los tratados de derechos humanos ratificados por la Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2023a) *Boletín de la AUH. Octubre 2023*. Buenos Aires: ANSES.
- (2023b). *Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado. Octubre 2023*. Buenos Aires: ANSES.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2023). “Transferencias de ingresos para personas “en edad de trabajar”: dos décadas de programas sociales en Argentina.” *Revista Direitos Sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE)*, vol. 11, no. 1, pp. 393-425.
- Brown, B. y Belloni, P. (2022). “Género y trabajo asalariado - Un análisis sectorial de los efectos de la pandemia por COVID-19 en la Argentina”. *Estudios del Trabajo*, no. 63, pp. 87-117.
- Cecchini, S.; Filgueira, F.; Martínez, R. y Rossel, C. (eds.) (2015). “Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización”. En *Libros de la CEPAL, no.136*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF/ ANSES.
- CIPPEC (2022). *La cuestión de género en el sistema previsional argentino*. Documento de políticas públicas del Programa de Protección Social, no. 241. Buenos Aires: CIPPEC.
- D’Alessandro, M.; O’Donnell, V.; Prieto, S.; Tundis, F. y Zanino, C. (2020) *Los cuidados, un sector económico estratégico - Medición del aporte del Trabajo Doméstico y de Cuidados o Remunerado al Producto Interno Bruto*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Dalle, P. (comp.) (2022). *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 1: Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.
- Ellingsæter, A. (1998). “Dual Breadwinner Societies. Provider Modelos in the Scandinavian Welfare States”. *Acta Sociológica*, vol. 41, no. 1, pp. 59-73.
- Esping-Andersen, Gøsta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Ferrari Mango, C. y Bardauil, A. (2023). *El “Potenciar Trabajo” Miradas relacionales entre concepciones y números para comprender su constitución. Informe no. 42 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural*. FLACSO: Buenos Aires.
- Fraser, N. (2015). “Tras la desaparición del salario familiar: un experimento mental posindustrial” En Fraser, Nancy, *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 139-166.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2023a). *Series trimestrales de oferta y demanda globales*. Buenos Aires: INDEC.
- (2023b). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires.
- (2023c). *Índice de salarios*. Buenos Aires:
- (2023d). *Índice de precios al consumidor*. Buenos Aires.
- (2023c). *Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia*. Buenos Aires.
- (2022). *Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 Resultados definitivos*. Buenos Aires.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social) (2022). *Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022*. Buenos Aires.
- MMGyD (2022). *Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género 2020-2022*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/generos/plan_nacional_de_accion_contra_las_violencias_por_motivos_de_genero
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2023a). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social – septiembre 2023*. Buenos Aires.
- (2023b). *Boletín de Estadísticas Laborales según Sexo – diciembre 2023*. Buenos Aires.

- Lewis, J. (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes". *Journal of European Social Policy*, vol. 2, no. 3, pp. 159-173.
- López Mourelo, E. (2020). *La COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina*. Buenos Aires: OIT.
- Pautassi, L y Rodríguez Enríquez, C. (2022). "La invisibilización social y política del cuidado en la política social." En Gamallo, Gustavo (comp), *De Alfonsín a Macri - Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 459-496.
- Pautassi, L. (2023). *De la polisemia a la norma. El derecho humano al cuidado*. Buenos Aires: Fundación Medifé.
- (2020). La centralidad del derecho al cuidado en la crisis del COVID-19 en América Latina. Oportunidades en riesgo. *Revista IUS ET VERITAS*, no. 61, pp. 78-93
- (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie mujer y desarrollo, no. 87*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Pautassi, L.; Arcidiácono, P.; Straschnoy, M. (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". *Serie Políticas Sociales*, no. 184. Santiago de Chile: CEPAL.
- Observatorio de Salud y Seguridad en el Trabajo (2021) *Desigualdades entre mujeres y varones en el mercado laboral argentino. ECETSS 2018*. Buenos Aires: Superintendencia de Riesgos del Trabajo.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). "Economía feminista y economía del cuidado - Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad." *Nueva Sociedad*, no. 256, pp. 30-40.
- Salvia, A., Poy, S. y Pla, J. (comps.) (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) (2022). *Reporte de Monitoreo del Programa Nacional "Potenciar Trabajo" 2º Trimestre 2022*. Buenos Aires.
- Torns, T. (2005). "De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos". *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 23, no.1, pp. 15-33.
- Wainerman, C. (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada?* Buenos Aires: Editorial Lumiere.



Candela Rocío **HEREDIA***

*: Doctora en Antropología por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (FFyL - UBA), Magíster en Antropología Social por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDES-IDAES/UNSaM) y Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC-UBA). Actualmente es becaria posdoctoral CONICET y docente a cargo de la materia Antropología en la carrera de Enfermería de la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF). e-mail: candelarheredia@gmail.com

PRESENTADO: 10.05.24

ACEPTADO: 06.06.24

“LAS MALAS MADRES” EN TERRITORIOS URBANOS. REFLEXIONES SOBRE LA FEMINIZACIÓN Y LA MATERNALIZACIÓN DEL CUIDADO INFANTIL HOSPITALARIO

115

Resumen

El trabajo de cuidado es un trabajo subalternizado, infravalorado y de gran importancia para el sostenimiento de la vida en general. El objetivo del artículo es describir y analizar cómo circulan los mandatos y juicios hacia las mujeres madres (de barrios populares bajo pobreza persistente) con relación al cuidado que realizan; y analizar las relaciones entre las condiciones de vida de esas mujeres y el acompañamiento posible, en un hospital público de la Provincia de Buenos Aires durante el año 2018. Para esto, se realizó trabajo de campo etnográfico. Se concluyó que en el hospital, institución del Estado, se producen micro-prácticas donde se despliegan construcciones simbólicas y culturales que redundan en una feminización y maternalización de los cuidados infantiles.

Palabras Clave: Cuidados; Género; Maternidades; Salud.

Summary

Care work is a subordinate work, undervalued and of great importance for the maintenance of life in general. The objective of the article is to describe and analyze how mandates and judgments circulate towards women mothers (from poor neighborhoods under persistent poverty) in relation to the care they perform; and analyze the relationships between the living conditions of these women and the possible accompaniment, in a public hospital of the Province of Buenos Aires during the year 2018. For this, ethnographic fieldwork was performed. It was concluded that the hospital, a State institution, produces micro-practices in which symbolic and cultural constructions are deployed, resulting in the feminization and maternalization of child care.

Key words: Care; Gender; Maternity; Health.

INTRODUCCIÓN

El cuidado es una categoría que viene siendo analizada desde distintas aristas y que hoy ocupa un lugar de importancia dentro de la agenda feminista, interesada en debatir la ocupación del cuidado y bogar por su visibilización, su reconocimiento y una redistribución más justa. Este texto se enmarca en ese debate para poder analizar las maneras particulares de cuidar en una institución sanitaria, los estereotipos de “buenas” y “malas” madres, las naturalizaciones de los roles asignados y las realidades con las que se acompañan los procesos de salud-enfermedad de niñas¹. El objetivo del artículo es describir y analizar cómo circulan los mandatos y juicios hacia las mujeres madres en una institución sanitaria en relación al cuidado infantil que realizan; y analizar las relaciones entre las condiciones de vida de esas mujeres y el acompañamiento posible, en el sector de hemato-oncología en un hospital público de la Provincia de Buenos Aires durante el año 2018.

Se parte de reconocer la existencia de “regímenes institucionales de género” (Haney, 1996) en el hospital público: en esta institución del Estado se producen microprácticas en las que se despliegan construcciones simbólicas y culturales respecto al género. El Estado es una instancia de múltiples capas compuestas por un entramado de relaciones en las que aparecen tanto las ideologías de las instituciones como las biografías de quienes hacen a esas mismas instituciones; en este caso, nos referimos a una institución sanitaria de tercer nivel (hospital de alta complejidad), donde circulan estos regímenes haciéndose carne y práctica tanto en niñas, cuidadores como en profesionales de la salud. El foco está puesto, sobre todo, en los agentes estatales (equipos de salud) reconociendo su carácter reflexivo y la intervención de sus creencias que se concretan en intervenciones estatales que construyen determinados comportamientos o roles como legítimos o ilegítimos,

transformando o no las disposiciones formales de la ideología institucional (Haney, 1996).

Además, se comprende que “las prácticas de salud están impregnadas de los prejuicios y creencias culturales sobre lo masculino y lo femenino que se encuentran en la sociedad en la que se desarrollan y actúan” (Cabré i Pairet y Muñiz, 2013, 12)² y, para el caso de nuestra sociedad, podemos sostener que existe hegemoníamente una división sexual del trabajo dualista, caracterizada por el confinamiento de las mujeres a las funciones reproductivas y de crianza, naturalizando el lazo madre-hijo (Ortner, 1979). Por esta razón se ahonda en los modos en que operan estos prejuicios y creencias que toman estatus de regímenes institucionales en la salud pública.

Para registrar los discursos y prácticas del personal de salud principalmente, pero también los de las personas usuarias de la institución, se realizó trabajo de campo etnográfico. Los datos que aquí aparecen son parte de una investigación mayor —tesis doctoral (Heredia, 2022)— que indaga las vivencias del cáncer infantil. En esta oportunidad, sólo se presenta lo atinente al objeto del artículo: los mandatos hacia las mujeres madres de niñas con cáncer y su relación con el cuidado, sin dejar de ver las condiciones materiales de existencia de esta población. El trabajo de campo se realizó durante el 2018 en el área de hemato-oncología pediátrica. Todos los nombres que aquí figuran fueron modificados a fin de preservar el anonimato de las personas y cuenta con la aprobación del Comité de ética de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

El artículo se compone de tres apartados. En el primero, se colocan algunos antecedentes en las producciones académicas al momento de pensar las maternidades desde una perspectiva de género. Allí se resaltan los principales aportes en este campo de conocimiento a modo de introducción

1. Se utilizará el morfema “e” con intenciones de crear un texto con “lenguaje inclusivo de género”. Dicho lenguaje busca escapar del sistema binario español. El binarismo es la base del sexismo, la homofobia y la heteronormalización; por lo que buscamos con el lenguaje inclusivo, afianzar nuevas formas no-opresivas de pensar los géneros.

2. El ordenamiento social se basa en una distribución de roles considerados “femeninos” a los que deberían abocarse las mujeres; y aquellos “masculinos” para los varones. La acción de cuidar quedaría en el primer rol. De allí que, a pesar de los grandes cambios en el último tiempo, las especialidades médicas ligadas al cuidado y empatía (pediatría, paliativos, neonatología, medicina general, alergología) cuenten con más mujeres, y aquellas ligadas a la técnica y fuerza (neurocirugía, cirugía cardiovascular, oral y maxilofacial, ortopédica, cardiología, traumatología) cuenten con más hombres.

al tema que se analiza luego con más profundidad a partir de los datos empíricos. En el segundo apartado, "Malas madres en el hospital", se presentan tres casos de mujeres, madres de niños con cáncer, y se analiza cómo son vistas por el personal médico y psi. En el tercer apartado "Embarazos y cuidados" se describe el dilema en el que se coloca a las mujeres cuando, siendo madres de un niño con cáncer, quedan embarazadas y/o transitan el puerperio. Por último, se culminan con algunas reflexiones finales para seguir pensando cuidados más comprensivos y solidarios.

MATERNIDADES DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En América, y particularmente en Argentina a finales del siglo XIX e inicio del XX, las políticas pronatalistas fueron pensadas como necesarias para garantizar la población blanca nacional que requería la élite política para su proyecto nacional. Los cuerpos marrones y negros eran excluidos del proyecto, pero los cuerpos blancos femeninos "serían resignificados en busca de indicios de la maternidad. Todo otro posible uso del cuerpo, desde la sexualidad hasta el trabajo asalariado, amenazaban la reproducción y todo lo vinculado a ella, la sociedad, la familia, la 'raza'" (Nari, 2004, 101). A lo largo del siglo XX, con el Estado de Bienestar en Argentina, promotor del modelo de familia nuclear, se consolidó el rol femenino dentro de ese núcleo para todos los sectores sociales (desde elites a sectores populares-marrones).

El auge de la familia burguesa que implicó la extensión planetaria de su modelo en todos los sectores sociales, además, trajo aparejado el sentir maternal. Esa familia patriarcal necesitaba el amor maternal para que el lazo madre-hijo sea de tal implicación que acrecienta las posibilidades de vida del recién nacido (futura mano de obra). Ese proceso fue tan exitoso que su institucionalización produjo la creencia de una empatía natural e instintiva entre mujer e hijo. El amor materno representa una matriz de imágenes, significados, prácticas y sentimientos socialmente producidos (Badinter, 1981).

Si bien en Argentina el Estado asumió responsabilidad sobre el bienestar de niños (a través de

la educación y la salud pública) se mantuvo la definición de maternidad como una experiencia individual, privada. Estas concepciones sociales de familia y maternidad conllevaron lógicas socioeconómicas: se sometió la feminidad a la maternidad y la mujer a madre desvalorizando su trabajo; pero también llevó a normativas que permite discriminar a aquellas mujeres que siguen lo pautado y esperado, y quienes no (Castilla y Lorenzo, 2012).

"La maternidad como gran hecho social, tanto en la Argentina como en el resto de la región latinoamericana, continúa consolidándose como uno de los grandes ejes sobre los cuales se erigen tanto las identidades femeninas como de la vida cotidiana de las mujeres" (Castilla y Lorenzo, 2012, 71). A continuación, se examinará un trabajo etnográfico brasileño para ver de qué forma aparecen estas normativas estatales vigentes en la vida cotidiana de una mujer en territorio urbano. El interés está en reseñar en detalle el artículo para mostrar cierta lógica que se observó también el hospital donde se realizó el trabajo de campo que da soporte a este texto, por lo que es pertinente para el análisis que seguirá.

El trabajo de Roberto Efreim Filho y Breno Marques de Mello (2021) parte de entender el ser madre como una práctica de Estado. En su investigación etnográfica en João Pessoa, Brasil, analizan la historia de Marcela, una "mala madre": una madre que no quiere cuidar a su hijo de catorce años, que dice "Él es malo, él es malo, tiene el instinto de su padre" [quien ejercía violencia]. Ella habita en un espacio marcado por la precariedad material, la violencia y el consumo de sustancias. En una conversación entre Marcela y un promotor de Justicia se ilustra la responsabilidad estatal que se otorga a la madre pero también la resistencia de la mujer a asumir el cuidado, utilizando en su retórica términos que son propios de las políticas de protección. Cuando la mujer le dice al promotor que prefiere ir a la cárcel que quedarse con el hijo, lo hace argumentando que el hijo es malo y la golpea; y le pide al promotor que lo encierren. El promotor le insistió que no podía desatenderse de su hijo, e irónicamente le preguntó si quería que él lo lleve a su casa [casa del promotor]. Ella le contestó que no y él le dijo que entonces se lo lleve ella. Marcela insistió en que no lo llevaría

porque no iba a criar a un delincuente. “¿Y por qué no le partió un palo en la cabeza cuando debía?”. “¿Para qué? Si le hubiera partido un palo en la cabeza a mi hijo, ustedes me hubieran ido a buscar a mi puerta y me hubieran metido presa” (Efreim Filho y Mello, 2021, 331). Las descripciones que aparecen en la etnografía dan permanentemente cuenta de la pobreza persistente en la se cría en João Pessoa, entendida esta como “una condición de privación donde a partir de la privación económica se combina críticamente un conjunto de otras dimensiones (hábitat, salud, educación, trabajo, participación, entre otras) que hacen al ciclo de la reproducción de la familia como unidad doméstica” (Moreno, 2014, 93).

Esta encrucijada relatada por Efreim Filho y Mello remite a la pregunta sobre la responsabilidad del cuidado de los niños. Para los especialistas del Estado, es la madre quien debe ocuparse. En esta historia fueron los consejeros tutelares y el promotor de justicia quienes insistieron en su deber inexorable de cuidado, arraigado en las convenciones morales de género que suponen un vínculo entrañable y de naturaleza esencial entre madre e hijo. La madre se convierte en autoridad moral con competencia singular para el “rescate” de su hijo.

La maternidad puesta en acto por el Estado, además, supone la competencia para la violencia: para sufrirla o ejercerla de manera legítima, avalada por el aparato estatal. Marcela, por ser madre, podría ejercer violencia hacia su hijo en pos de criarlo bien o debía estar dispuesta a que el hijo la golpee en caso de un exabrupto del joven. Sea como sea, la madre ejerce la “gestión materna de la protección estatal” (Lugones en Efreim Filho y Mello, 2021) porque es la principal responsable de la gestión del joven, que en el caso relatado se encontraba en conflicto con la ley.

La narrativa de Marcela, en cierto punto, compone una “historia colectiva”, como se refirió Claudia Fonseca (2012) al tratar la historia silenciada de las “madres abandonantes” que negocian los términos difíciles de una maternidad entendida como fuera de lugar. No querer cuidar a su hijo era visto como fuera de lugar según las normativas que discriminan a aquellas mujeres que siguen lo paupero y esperado, “buenas madres”, y quienes no, “malas madres”.

Para Ana Cecilia Gaitán (2014), quien trabajó con jóvenes en la Provincia de Buenos Aires, las intervenciones estatales estaban atravesadas por esa misma clasificación, en términos nativos: las “tiro al aire” y las “re mamás”. “En este sentido, parte de las expectativas de estas agentes es transformar al primer grupo de mamás, las “que dejan sus chicos tirados por ahí, que andan por ahí”, en las segundas, las que “re cuidan a sus hijos” (Gaitán, 2014, 54).

Las mujeres que transgreden lo esperado “quedan bajo los señalamientos de ser malas esposas, ser malas madres, imperfectas o negligentes, porque rompen con una norma social” (Romero, 2023, 8). Al respecto, ya hay producciones que versan sobre este tipo de mujeres y madres en territorios urbanos, que consumen alcohol (Palacios *et al.*, 2022; Romero, 2023) u otras sustancias psicoactivas (Castilla y Lorenzo, 2012; Diez *et al.*, 2020; Ovalle *et al.*, 2020), transexuales (Rinaldi *et al.*, 2021), lesbianas (Martínez, 2015), que dan en adopción a sus hijos (Fonseca, 2011), que amamantan a otros bebés que no parieron (Nucci y Fazzioni, 2021), madres demasiado jóvenes, adolescentes (Gaitán, 2014; Molina *et al.*, 2021), sobrecargadas, cansadas (Carneiro, 2021; Rodríguez Venegas *et al.*, 2023), madres indígenas (Cantore y Enriz, 2022), filicidas, arrepentidas y feministas (Romero Guzmán *et al.*, 2020a) entre tantas otras que maternan saliendo del modelo blanco de “madre: sufriente, amorosa y altruista” (Nari, 2004, 141).

En línea de pensar los parámetros construidos e impuestos a las mujeres, las mexicanas María Lizet Romero Guzmán, Evangelina Tapia Tovar y Consuelo Meza Márquez (2020) proponen llamar “maternidades emergentes” o “nuevas maternidades” a esas formas diversas de vincularse con la maternidad y que se escapan del imaginario ideal del ser madre. No son nuevas en el sentido de que antes no existieran, sino que desde su enunciación aparecen como maneras reivindicativas de nombrar y reconocer lo que siempre ha estado ahí, aunque oculto y negado. Ahondar en estas maternidades es una invitación a olvidar nomenclaturas cargadas de prejuicios que suponen hegemonía y uniformidad en un asunto que es intrínsecamente diverso.

"MALAS MADRES" EN EL HOSPITAL

A continuación, se expondrán algunos discursos referidos a tres mujeres-madres que conocí en el hospital donde realicé el trabajo de campo: Ana, Victoria y Laura.

1. Ana era más conocida como "la mamá de Kevin". Un día se hizo un "pase de pacientes". El "pase" es un evento realizado por profesionales de la salud (en general médicas) para hablar de cada una de las niñas, la mayoría ya en tratamiento y en ocasiones "nuevos ingresos" o "debut" (recientemente diagnosticados o con derivación). "La presentación de casos constituye un género de relatos, a través de los cuales se formulan a las personas como pacientes y como problemas médicos. Las presentaciones tienen un formato estereotipado pero varían en extensión dependiendo del contexto" (Good, 1993, 20). En esa reunión donde se juntan los profesionales, un médico (el único médico varón de planta del servicio), decía: "Kevin Rodríguez. El 23 de noviembre se vuelve a internar. Como venimos sabiendo, la mamá consume. Pero tenemos algo nuevo. La mamá consumía con la pareja cuando nació Kevin. Kevin nació acá, acá en este hospital. Cuando nació Kevin, tuvo una ictericia con metabolismo positivo, cannabinoides y cocaína positivo en orina. Esto estaba registrado en la historia clínica de neo[natología]. Ahora hay que hacerle dos bloques de quimio y reevaluar para ver si se hace cirugía o no. Tiene una neoplásica muy poco frecuente, tumor pancreático. Es una cirugía de gran morbilidad. Al otro hijo ella no lo puede ver. Ya el catéter se le infiltró tres veces. Ella le dice 'Kevin, no tires del cateter'. Así le dice sentada y el pibe tirándose el catéter en la cuna. Es tremendo". El médico terminó de presentar así el "caso", frente a ocho profesionales.

Transcurridos algunos pocos días desde ese "pase", Ana fue a realizar un trámite. Kevin no podía quedarse solo en la habitación y no tenía familiares que pudieran quedarse. Entonces me pidieron a mí que vaya a cuidarlo. Si bien yo estaba realizando una investigación social, no era ni voluntaria ni cuidadora hospitalaria rentada, se me pidió como "favor" porque

estaba allí, disponible. Fui a su habitación. Estaba solo en la cuna, con un año de vida. En la habitación había tres niñas más internadas: Sara, Alma y Lola. Yo lo miraba a Kevin, que logró pararse y me estiró las manos. Lo alcé. Tenía una cicatriz en su panza: era una larga línea horizontal por debajo del ombligo, justo arriba del pañal. Hacía dos semanas lo habían operado, ya no tenía los puntos, pero sí la marca. Se movía casi sin dificultad. Sólo al torcer su tórax hacía muecas de dolor y manifestaba voluntad de llorar con los gestos de la cara. Entonces volvía a mover su pequeño tórax y desaparecía toda esa expresividad de dolor. Sara tenía trece años y estaba en una cama, al lado de la cuna de Kevin. Las otras dos camas estaban de frente. Hablaba con Sara mientras alzaba a Kevin. "El otro día la mamá de Kevin le pegó una cachetada. Y lo sacudió y vomitó la leche que había tomado", me contó Sara. Yo le expliqué a Sara, y a Victoria, la mamá de Sara, que también estaba allí, que yo me quedaría un tiempo ahí cuidando de Kevin porque la mamá tenía que hacer un trámite. "Sí, ayer fue a hacer el mismo trámite. Siempre sale a hacer el mismo trámite. Tiene que hacer la perimetral, pero se ve que no la puede hacer", dijo Victoria y luego, mirando para otro lado, terminó su explicación: "se fue a juntar con un chabón". Llegó entonces una mujer de ambos blancos y cofia, y me dio una mamadera para que se la dé a Kevin.

2. Victoria era más conocida como "la mamá de Sara". Y así hablaron en un "pase de pacientes": "Bueno, seguimos, Sara Mercado, ahora está con 100 blancos y 17 de hematocrito. El martes fueron al [hospital] Nevisardi para ver compatibilidad con la hermana y el padre. La semana pasada se dio a la fuga con 300 de blancos. El papá se la llevó. Y la madre aceptó llevársela a la casa con 300 de blancos. El padre dijo que no iba a tolerar estar en el quinto piso. Parece que ni enfermería ni maestra estaban yendo al quinto. Es un desastre ese sector, ya sabemos. Ahora están acá en el cuarto piso con mejores condiciones de aislamiento y atención que en el quinto". Interrumpió al médico una trabajadora social: "Perdón, solamente agregar una cosita. Detectamos violencia de género en el vínculo". Comenzaron

algunos murmullos y miradas cruzadas. Y una médica dijo: “El papá es un manipulador inteligente, el otro día se paró en mitad del pasillo y me saludó a los gritos y yo dije: este es un perverso inteligente”. “En sala de juegos se maneja igual, saluda a todos con besito y a los gritos” agregó una psicóloga. Una voluntaria que trabajaba en la sala de juegos, dijo: “Ayer en la sala de juegos el padre gritó ‘¡Yo que quiero festejar y ella está con Andrés!’ porque era el aniversario de ellos. Lo gritó en la sala, en frente de todos. Me pareció muy desubicado”. “Lo que queremos decir, es que hay que ver si es tan así que la mamá aceptó llevársela o fue más algo de él”, añadió la trabajadora social que hablaba en plural, como fusionándose con la otra trabajadora social allí presente. Y el médico, como defendiéndose dijo: “Ya sabemos que ahí hay violencia. Si le falta un riñón a la mamá, se lo voló de un traumatismo. La patada que le debe haber dado para explotarle el riñón...”. “Sí, hay violencia, hay consumo, por eso hay que ver bien cómo fue”, culminó la trabajadora social.

“Sí. Ya hablamos y le dijimos que no puede volver a pasar lo de la fuga iy con 300 blancos! Que, si no hay enfermería o maestranza o lo que fuera, que venga, que nos digan, que vemos qué hacemos. Pero que hablemos, que no se la lleven. Pero fue el fin de semana y nadie los paró. O lo paró. No sabemos”. Dijo el médico dirigiéndose él “los paró” por él “lo paró”.

3. Finalmente estaba Laura, conocida como “la mamá de Florencia”. En el mismo “pase”, hablaron de ella: “Bueno, sigamos. Florencia Gómez, ocho años, LLA [leucemia linfoblástica aguda], está con 200 blancos, va a pasar navidad acá. La mamá duerme mientras le hablan. Una vez se puso auriculares y se puso a cantar “La bikina” de Luis Miguel mientras yo le hablaba. No lo podía creer. Entonces puse en mi celular la “La bikina” también y ella opinaba cuál versión le gustaba más”, dijo el médico.

Retomaron algunos murmullos, que daban la sensación de indignación del personal médico ante tal falta de respeto. “La mamá dice al frente de Flor ‘por culpa de ella no podemos volver a Salta’. Y las enfermeras vieron fotos de Salta, con piso de tierra, con animales, baño afuera, son todas casillas donde viven familias en habitaciones. No sé cómo daremos el alta cuando deje la sonda ¿Ustedes estaban viendo lo del subsidio?”. “Sí, está todo parado”, contestó la trabajadora social. El médico cerró los ojos, levantó las cejas y los hombros, como entregado a ese destino irresoluble.

Pasaron unos meses y volvió a hablarse de la niña y de Laura: “Florencia Gómez. Ocho años. Está en la seis. LLA. La conocemos. Ya terminó la quimio. La madre quiere volver a Salta. Ahí viven en hiperhacinamiento. Intervino el servicio zonal. Le van a hacer una pieza para que pueda estar ahí. Ahora, no sabemos quién limpiará esa pieza. La madre cuenta que allá no trabaja, no limpia, no cocina, no lava. Que a veces lleva a las nenas al colegio y se echa hasta que vuelven. Notamos en Flor conducta anoréxica. ‘Yo no quiero ser gorda como vos’ le dice Florencia a la mamá. No come. La amenazamos. Le dijimos ‘Si no comés, te ponemos una sonda nasogástrica’. Ningún chico quiere una sonda. Ninguno. Le dijimos ‘vos elegís: o comés o la sonda’. Y ella dijo ‘la sonda’³. La primera vez en mi vida de pediatra que escuché eso. Ahora, nosotros, sí la tenemos que mandar a Salta, la mandamos. Yo el alta se la doy. El tema es dónde y cómo. Viven como quince personas en una habitación. Y hay denuncias de abuso ahí. Están interviniendo las trabajadoras sociales”. En aquella oportunidad no fueron las trabajadoras sociales al pase. Pero más tarde las crucé en un pasillo.

“¿Cómo está Flor?”, les pregunté, aunque acaba de verla en su habitación. “Para los médicos tiene conducta anoréxica. Para nosotras, no. Parece que le dice a la mamá que no quiere ser gorda como ella. Y dejó de comer. Puede

3. Para mayor indagación sobre esta escena y cuestiones alimentarias, ver “Cáncer infantil y comensalidad. Un abordaje etnográfico de la alimentación durante el tratamiento oncológico” (Heredia, 2023).

ser que no quiera engordar, y tenga algo de eso. Pero no es lo principal. Para nosotras no come porque no quiere irse a Salta”, me contestó la trabajadora. Luego continuó: “Si está con la sonda, no puede irse. No puede viajar con la sonda. Estamos hablando con el zonal y con el centro de salud más cercano a su casa de Salta. Una de las hermanitas de Flor sufrió abuso de un tío que vivía con ellas. Saltó todo hace poco. Flor y la mamá ya estaban acá y no pudo volver la mamá a Salta a ver a sus otras hijas. Estamos intentando que venga el papá de Flor, aunque sea una semana así la mamá va a Salta. Ya el tío no vive ahí, pero parece que va y viene. No sabemos. Pero viven siete personas en una habitación. Todo muy precario”. “¿Y cómo sigue?”, pregunté. “Nos está costando la comunicación con el zonal de allá. La trabajadora del centro de salud sí nos contesta. La idea es recibir un subsidio para construir un cuarto nuevo para Flor para que pueda estar sola ahí y le puedan dar el alta; que tenga el seguimiento en el centro de salud; ver el tema del abuso y la perimetral. Lo más difícil es el tema del subsidio que el zonal lo estaba viendo con hábitat del municipio de allá y no nos contestan en qué está eso. Por lo pronto, lo más seguro es el viaje del padre para rotar cuidador porque además la mamá está muy cansada y no ve a sus hijas hace mucho”.

Hasta aquí, recuperamos algunos relatos de profesionales de la salud sobre tres mujeres: Ana, Victoria y Laura. Esas mujeres, como tantas otras mujeres-madres que tienen a sus hijes con enfermedades graves (y posible muerte cercana), acarrean con el estigma de tener una “maternidad inapropiada”. Sus hijes tienen una enfermedad grave y ellas no están cuidando y transitando esa situación “adecuadamente”.

“La maternidad, la filialidad, la conyugalidad, la familiaridad y la amistad, implican al amor considerado inmanente de las mujeres. Sexo, sexualidad y amor son una tríada natural asignada a las

mujeres. Son la esencia del mito sobre la naturaleza femenina” (Lagarde y De los Ríos, 2012, 43). Las formas de estar de las mujeres-madres eran puestas en tela de juicio por el personal sanitario, voluntaries y otras mujeres del hospital; y sus maneras de hacer se rebelaban contra ese mito de la naturaleza femenina. Estas tres madres, con sus prácticas, no encajaban en el modelo ideal de madre que escucha y sigue fielmente las recetas médicas, cumple con los trámites, son enteramente responsables de sus hijes a quienes cuidan con amor, ternura y vocación plena (de hecho, Ana no podía ver a su otro hijo ya que éste tenía una “medida de abrigo”⁴).

Para Martín Ierullo (2015), quien investiga la crianza de niños, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente, las situaciones de hostilidad y violencia que se reproducen constituyen un factor que no puede ser desestimado a la hora de estudiar las maneras en las que se organizan las prácticas de cuidado y crianza en las familias que habitan estos sectores; de hecho, estas situaciones de violencia condicionan las prácticas de cuidado desplegadas por las familias. Los casos relatados (Ana, Victoria y Laura), son mujeres de barrios populares, de territorios donde se despliegan estas situaciones de hostilidad y violencia; y que al momento de ir a instituciones hospitalarias se invisibiliza en gran parte este condicionamiento. Además, esto transcurre en una agudización de los procesos de relegación urbana y de desigualdad social. Estos relatos son del año 2018, año de un claro retroceso político y económico, con daños sociales, que produjo la continua pérdida del rol del Estado como garante de bienestar (Clemente, 2020).

En los barrios populares, de donde provienen la mayoría de los usuarios del hospital público, se observa la implementación de prácticas alternativas a las predominantes en el modelo de cuidado tradicional, en tanto se percibe la emergencia de acciones de cuidado que trascendieron el ámbito doméstico (Ierullo, 2015). Pero esa lógica de cuidado en la que aparecen miembros de la fa-

4. Término jurídico que hace referencia a una medida de protección excepcional de derechos, que tiene como objeto brindar al niño o adolescente un ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en éste se encuentren amenazados o vulnerados sus derechos, hasta tanto se evalúe la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos.

milia ampliada y también por las redes cercanas se contraponen al modelo feminizado y maternal que aún sigue primando en instituciones como hospitales. Las condiciones de posibilidad para el surgimiento de prácticas de cuidado infantil que salgan de los patrones ideales-institucionales están muy limitadas.

EMBARAZOS Y CUIDADOS

Las enfermedades graves y la muerte infantil es algo que acontece en todas las sociedades y ha sido un tema muy indagado por la Antropología, las ciencias sociales en general y las ciencias de la salud. El clásico estudio de Nancy Scheper-Huges (1997), “La muerte sin llanto”, es sin duda uno de los icónicos estudios antropológicos que ayudan a preguntarse por las condiciones de salud y la muerte infantil, en relación a las condiciones de vida y a los valores otorgados a las relaciones familiares y la crianza. La antropóloga registra cómo en el nordeste de Brasil los bebés muertos son anónimos y enterrados rápidamente en cajones de cartón, sin ceremonia, congoja ni llanto. Si bien su estudio ha recibido críticas porque en su análisis prima un estado de letargo en los actores de la localidad, se descarta la diversidad, hay falta de evidencias y el texto tiene una estructura circular⁵, entre otras cosas (Margolis, 1993; Noguera, 2004; Sigaud, 2012), continúa siendo una producción útil para reflexionar. En particular, lo que me interesa recalcar de dicha etnografía es que el afecto entre familiares (en especial mujeres-madres) y su descendencia no es algo dado con sencillez y pureza, que el llanto y el acongojo no son las únicas expresiones de duelo ni las únicas sensibilidades ocurridas al acontecer la enfermedad (y la muerte infantil) y por sobre todas las cosas: las formas de vida de los sujetos condicionan fuertemente la gestión emocional de la enfermedad/muerte.

En ese sentido, es importante problematizar la noción de “amor materno” y su linealidad. Estas mujeres no eran la encarnación de las “maternidades amorosas”, dedicadas a las tareas reproductivas. Laura “no trabaja, no limpia, no cocina, no lava”,

“duerme mientras le hablan”. Victoria se iba del hospital sin un alta médica y con riesgos en la salud de su hija, quien estaba con pocas defensas en su cuerpo. Y Ana, se iba “con un chabón”. Ellas parecían estar lejos de esa figura idílica materna forjada sobre un ideario moderno de familia nuclear (que cuidan a su prole y proveen con amor, fidelidad y generosidad). Pero allí estaban, acompañando los procesos de salud-enfermedad.

Además de estas mujeres, estaban las mujeres-madres embarazadas, que estando en la situación de tener que cuidar a su hijo con cáncer, se las juzgaba por haber decidido iniciar y continuar con un embarazo. “Ya hay varias embarazadas”, me aclaró un día Antonia, la psicóloga. Ella y otra psicóloga del hospital se me acercaron una mañana en la sala porque querían consultarme el “fenómeno de que las mujeres se embarazan cuando tienen a un hijo internado y les decimos que no se embaracen”. Así me lo dijeron: “Te queríamos consulta el fenómeno”. Para el personal de salud (biomédico/psi) el embarazo de mujeres madres de niños con cáncer es un problema. Para evitarlo se da la indicación a las mujeres: “No se embaracen”.

Un embarazo de una mujer-madre implica, lógicamente, que habrá un bebé que cuidar en un tiempo corto. Hay muchas probabilidades que, en ese tiempo, los niños con cáncer continúen en tratamiento. Entonces habrá dos hijos para cuidar: un bebé recién nacido y uno con enfermedad ¿Con quién estará la mujer? ¿A quién cuidará? ¿Se quedará en el hospital con quien tiene cáncer? ¿o estará en su casa con su bebé?

Hay un juicio hacia la mujer-madre de un niño enfermo que se embaraza. Ese juicio queda tensionado: por un lado, es connotado negativamente el hecho que no esté en internación con su hijo; pero también es connotado negativamente el hecho de separarse de un bebé recién nacido. El bebé no puede estar en el hospital porque sería riesgoso que contraiga una infección interhospitalaria; debe estar en su casa con su madre. Pero la madre tiene que estar en el hospital. Entonces se tensiona el juicio para finalmente recaer en el embarazo: “no debía embarazarse”.

5. El punto de llegada –la explicación del hambre-, ya está contenido en el punto de partida.

Emerge así nuevamente la encrucijada mencionada por Efrem Filho y Marques de Mello (2021) cuando analizaban la historia de Marcela. La encrucijada que remite a la pregunta sobre la responsabilidad del cuidado de los niños. Es la maternidad puesta en acto por los especialistas del Estado (personal de salud) la que forma parte de los "regímenes institucionales de género" (Haney, 1996) que día a día se reproducen en el hospital.

Las "malas madres" de los territorios urbanos como Marcela en Brasil y en Buenos Aires Ana, Victoria y Laura y aquellas que se embarazan, lo son en tanto se contraponen al ideal de "La Madre" (Varea, 2004) que no cumplen con las expectativas ideales de ese papel social y que son estigmatizadas, señaladas o penalizadas.

"Respecto a los estereotipos, encontramos primero la idea de "La Madre", esa representación ideal, abstracta y generalizadora [...] que encarna la esencia atribuida a la maternidad: el instinto materno, el amor materno, el *savoir faire* maternal y una larga serie de virtudes derivadas de estos elementos: paciencia, tolerancia, capacidad de consuelo, capacidad de sanar, de cuidar, de atender, de escuchar, de proteger, de sacrificarse, etc. A partir de esa gran matriz representacional, se producen otros dos estereotipos: las "buenas madres" y las "malas madres" que, en términos generales, nacen del grado de acercamiento o de alejamiento a esa primera idea de "La Madre" (Verea, 2004, 16)

A partir del trabajo en un servicio de atención primaria del Sistema Único de Salud (SUS) brasileiro, Mariana Fagundes de Almeida Rivera y Ianni Regia Scarcelli (2021) descubrieron la circulación de ese imaginario que naturaliza a la mujer cisgénero como principal cuidadora de los niños. Concluyeron que existen dificultades para promover formas de acceso a los hombres que son padres y que prima tanto el ideal del cuidado materno como el agotamiento de las mujeres (por la responsabilización del trabajo doméstico y el cuidado) y la ausencia de padres (tanto en el trabajo doméstico como en el acompañamiento a la atención de la salud infantil). Al igual que lo hallado en SUS, en el hospital en cuestión irrumpe

"La Madre" como representación que exige a las mujeres y no a hombres. Existe una invisibilización de la figura paterna dispuesta al cuidado.

Pero allí están las mujeres embarazadas, "ya hay varias", están en situaciones de violencia, de consumo de sustancias psicoactivas, actuando por fuera de las indicaciones médicas, y por fuera de los mandatos ideales del "La Madre". Sus maneras de estar evidencian la existencia de familias que no son una unidad cooperativa, de apoyo mutuo y basada en intereses comunes. Las familias, la maternidad, el cuidado, son construcciones que pueden contener asimetrías internas de poder, recursos y capacidad de negociación entre los distintos miembros; y pueden ser escenario de explotación, de profundas desigualdades, de conflictos y de violencia (Palomo, 2008). Estas mujeres, como las mujeres-madres con las que interactuó Nancy Scheper-Huges (1997) en Alto do Cruzeiro, no son las "madres ideales" desde los patrones culturales occidentales. Si bien las condiciones son totalmente diferentes (en el caso de mi trabajo de campo no podría hablar de una economía política de una biografía invisible como sucede en el nordeste brasileiro), hay algo similar: los modos hegemónicos esperados/ideales para acompañar la enfermedad-morir de los niños con cáncer, no siempre se concretan. Las mujeres no centran la mirada exclusivamente en el hijo que enferma y posiblemente muera: tienen otros hijos, tienen relaciones sexo-afectivas y pueden pensar y hacer otras cosas que no son "cuidado".

"lejos de ser el "acompañamiento" ideal, las prácticas del "acompañar" son realizadas "como se puede" en una cotidianeidad sumamente compleja, con las particularidades de los espacios sociales, vinculares y económicos en las que se inscriben, y no como se debieran –abstractamente– llevar a cabo" (Candil, 2014:191).

La enfermedad (y la muerte), se acompaña como se puede y no como dicen los mandatos. Se acompaña y se gestiona en el marco de relaciones de violencia, con fugas, con burocracia, improvisaciones, deseando lo mejor (aunque no con criterio único entre los actores) y haciendo lo posible en un escenario complejo.

REFLEXIONES FINALES

Las acepciones acerca de la noción de cuidado se encuentran en disputa: una gran variedad de enfoques han sido aplicados a este concepto, al tiempo que no deja de ser una palabra común, cargada de significados morales vinculados a las concepciones de deber y amor, asociadas generalmente a las mujeres (Jelin, 2010; Esquivel *et al.*, 2012; Esquivel, 2014, 2015). En el hospital circula este significado moral y su feminización. En los territorios, las organizaciones resultan centrales respecto de la reproducción social de los sujetos y de las formas en las que se organizan las prácticas de cuidado (Ierullo, 2015). Pero estos modos comunitarios no tienen asidero en ciertas instituciones donde prevalece la maternalización. En el hospital se hace entonces presente las formas reales no-ideales de acompañar a les niñas con enfermedades.

La niñez en nuestras sociedades es concebida hegemónicamente como un periodo de desarrollo y formación. Les niñas son futuras personas adultas. Al transitar la niñez, van creciendo, aprendiendo y formándose. El sufrimiento y el deterioro de los cuerpos infantiles es incluso más “intolerable moralmente” (Fassin y Bourdelais, 2005) que el sufrimiento y el deterioro del cuerpo adulto, porque el cuerpo infantil está connotado de inocencia, ternura y proyecto futuro. No es deseado que ante un evento trágico, como una enfermedad grave, les niñas mueran (no es ni bello ni justo). Por eso socialmente creamos instituciones para atender ese problema/sufrimiento, buscamos su curación y la continuación de su desarrollo. Deseamos que les niñas lleguen a ser personas adultas y sanas: creamos especialidades médicas para este grupo (como hemato-oncología pediátrica), dedicadas a buscar su curación.

Lo que se intenta con la curación es la continuación del desarrollo sin secuelas de enfermedad. Se busca que les niñas sufran la menor cantidad de secuelas posibles: que no se les amputen miembros o que se extirpe la menor cantidad posible de órganos, tejidos, etc.; se busca la bioseguridad de los espacios para que no contraigan virus intrahospitalarios que puedan afectar su funcionalidad, etc.; se busca evitar su muerte. Y se incentiva a que sigan adelan-

te transformando su “cuerpo infantil enfermo” en un “cuerpo capaz” que en un futuro sea un “cuerpo adulto capaz”.

La ideología de la capacidad sedimenta el sentido común y coloca al cuerpo capaz como “el parámetro de deseabilidad y normalidad laboral y social” (Ferrante y Silva, 2017:4), clasificando a las personas que no encajan dentro de los parámetros del cuerpo capaz como discapacitadas, desafortunadas, deficientes, inútiles o diferentes. Esta ideología ha sido muy criticada desde el modelo social de la discapacidad ya que se la acusa de generar estigmatización y opresión hacia las personas que no cumplen con las disposiciones exigidas por ese cuerpo capaz, o normal definido de acuerdo a criterios de rendimiento económico. La estigmatización y opresión que sufren los cuerpos que no son considerados capaces o normales ocurre, entre otras cosas, porque proliferan muchas barreras físicas y simbólicas en nuestras sociedades para una persona, por ejemplo, que le falta un pie o una pierna. (Ferrante y Silva, 2017). Por eso se busca la curación para, en primer lugar, esquivar la muerte y en segundo lugar, “normalizar” esos cuerpos infantiles tornándolos capaces de continuar con funcionalidad a lo largo de su vida.

En el hospital, lugar privilegiado donde se busca la curación de los cuerpos infantiles, aparece, también, el cuidado. La curación no sería posible sin cuidados. Los cuidados son parte de la reproducción social: no aparecen solamente frente a enfermedades o minusvalías, sino que son centrales en la sostenibilidad de la vida de todas las poblaciones.

El trabajo de cuidado es un trabajo feminizado, subalternizado, infravalorado y de gran importancia para el sostenimiento de la vida en general. Y particularmente en el caso traído a cuenta en este texto, que es el cáncer infantil, podemos aseverar que es gracias a ese cuidado (hecho por fuera de los ideales, con sus vulnerabilidades y precariedades de la vida), que es posible la curación de les niñas.

“Analizar las distintas realidades que viven las mujeres que son madres permite distanciarse del sojuzgamiento social plagado de prejuicios,

construidos desde una postura vertical, unilateral y desinformada, que clasifica a las madres como ‘buenas’ o ‘malas’” (Romero Guzmán *et al.*, 2020b, 162). Por esta razón es de suma importancia colocar el foco en las realidades complejas en las que cuidan (o no) las mujeres.

Mujeres-madres, tías, abuelas, vecinas, pero también médicas, enfermeras, trabajadoras sociales, etc, etc, son quienes conforman el sistema de salud público y gratuito que tenemos en Argentina que hace posible la atención y son quienes están allí con sus realidades, acompañando “como pueden”.

BIBLIOGRAFÍA

- Badinter, E. (1981). *¿Existe el amor maternal?*, Barcelona: Paidós.
- Cabré i Pairet, M. & Muñiz, F.S. (eds). (2013). *Sexo y género en medicina: una introducción a los estudios de las mujeres y de género en ciencias de la salud*, Santander: Universidad de Cantabria.
- Candil, A.L. (2014). *Inter-versiones: un estudio sobre los tratamientos ambulatorios orientados a los consumos problemáticos de drogas en el sistema público de salud del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Cantore, A. & Enriz, N. (2022). 'Maternidades mbyá guaraní en la escena pública', *Cadernos Pagu*, e226410.
- Carneiro, R. (2021). 'Cansaço e violência social: sobre o atual cotidiano materno', *Cadernos Pagu*, Núcleo de Estudos de Gênero - Pagu, e216313.
- Castilla, V. & Lorenzo, G. (2012). 'Emociones en suspenso: maternidad y consumo de pasta base/paco en barrios marginales de Buenos Aires', *Cuadernos de antropología social*, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Ciencias Antropológicas. Sección de Antropología Social, 69-89.
- Clemente, A. (2020). *El bienestar en retroceso. El caso de las políticas asistenciales ante la incertidumbre: 2016 - 2019*, Buenos Aires: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Diez, M., Pawlowicz, M.P., Vissicchio, F., Amendolaro, R., Barla, J.C., Muñiz, A. & Arrúa, L. (2020). 'Entre la invisibilidad y el estigma: consumo de sustancias psicoactivas en mujeres embarazadas y puérperas de tres hospitales generales de Argentina', *Salud Colectiva*, 16, e2509-e2509.
- Efrem Filho, R. & Mello, B.M. de (2021). 'A renúncia da mãe: sobre gênero, violência e práticas de Estado', *Horizontes Antropológicos*, Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - IFCH-UFRGS, 27, 323-349.
- Esquivel, V. (2014). 'What is a transformative approach to care, and why do we need it?', *Gender & Development*, 22, 423-439.
- Esquivel, V. (2015). 'El cuidado: de concepto analítico a agenda política', *Nueva Sociedad*, 256, 63-63.
- Esquivel, V., Faur, E. & Jelin, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES/UNFPA/UNICEF.
- Fassin, D. & Bourdelais, P. (2005). *Les Constructions de l'intolérable. Etudes d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral*, Paris: La Découvert.
- Ferrante, C. & Silva, J. (2017). "'Rengo es el que tiene pelotas': discapacidad motriz, deporte adaptado y masculinidad hegemónica en la ciudad de Buenos Aires', *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 18, 1-23.
- Fonseca, C. (2011). 'The de-kinning of birthmothers: reflections on maternity and being human', *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 8, 307-339.
- Gaitán, A.C. (2014) 'Algunas reflexiones sobre la construcción cotidiana de la maternidad y la sexualidad de jóvenes madres en la implementación de una política social en el conurbano bonaerense', *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes., 47-58.
- Good, B. (1993). 'How medicine constructs its objects', in *Medicine, rationality and experience: an anthropological perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 65-87.
- Haney, L. (1996). 'Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance', *American Sociological Review*, 61, 759-778.
- Heredia, C. (2022). *"Vivir el cáncer infantil. Experiencias de salud-enfermedad-atención-cuidados en un hospital público de la Provincia de Buenos Aires"*, Tesis de Doctorado en Filosofía y Letras. Área Antropología. Universidad de Buenos Aires.
- Heredia, C.R. (2023). 'Cáncer infantil y comensalidad: Un abordaje etnográfico de la alimentación durante el tratamiento oncológico', *Etnografías Contemporáneas*, 9.
- Ierullo, M. (2015). 'La crianza de niños, niñas y adolescentes en contextos de pobreza urbana persistente', *Revista latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13, 671-683.

- Jelin, E. (2010). *Pan y afectos: la transformación de las familias*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lagarde y De los Ríos, M. (2012). *El feminismo en mi vida: hitos, claves y utopías*, Inmujeres DF.
- Margolis, M.L. (1993). 'Death without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil', *American Anthropologist*, 495-497.
- Martínez, E.I. (2015). 'Pensando sobre maternidades lesbianas: Relato de la evolución de un objeto de estudio', *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 15, 294.
- Molina, P.M., Rodríguez-Garrido, P. & Pino-Morán, J.A. (2021). 'Perspectivas feministas sobre (in)justicias ocupacionales de maternidades adolescentes', *Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional*, 29, e2869.
- Moreno, M. (2014). 'Notas acerca de la medición de la pobreza', en Clemente, A., *Territorios urbanos y pobreza persistente*, Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Nari, M. (2004). *Políticas de la maternidad y maternalismo político: Buenos Aires (1890-1940)*, Buenos Aires: Biblos.
- Noguera, P.R. (2004). '¿Muerte sin llanto? Reflexiones y comentarios críticos en torno de las investigaciones de Nancy Scheper-Hugues sobre la pobreza y la muerte infantil en el Nordeste brasileño', November, s/p.
- Nucci, M. & Fazzioni, N. (2021). 'Amor ou risco? Refletindo sobre sentidos, regulações e orientações a respeito do leite materno a partir de casos de "amamentação cruzada"', *Horizontes Antropológicos*, 27, 291-322.
- Ortner, S. (1979). '¿Es la mujer con respecto al hombre lo que la naturaleza con respecto a la cultura?', *Antropología y feminismo*, 109-131.
- Ovalle, L.P., Tovar, A.D., Angulo, L., Ovalle, L.P., Tovar, A.D. & Angulo, L. (2020). 'Mujer, madre y adicta. Brutalidades físicas y psicológicas de las fronteras contemporáneas', *Tabula Rasa*, UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA, 55-79.
- Palacios, M., Díaz, M.M., Aracena, P., Palomino, T. & Quintana, N. (2022). 'Procesos de acompañamiento, enfoque de género y mujeres en consumo de alcohol/drogas en embarazo y maternaje: claves transdisciplinarias y terapias ocupacionales desde el Sur', *Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional*, Universidade Federal de São Carlos, Departamento de Terapia Ocupacional, 30, e3228.
- Palomo, M.T.M. (2008). 'Los cuidados y las mujeres en las familias', *Política y Sociedad*, 45, 29-47.
- Rinaldi, A. de A., Coitinho Filho, R.A., Souza, J.B. de & Souza, C.C.D. de (2021) 'Experiências maternas de Geni: a trajetória de uma mulher transexual e sua relação com a Justiça da Infância e Juventude', *Horizontes Antropológicos*, 27, 351-377.
- Rivera, M.F. de A. & Scarcelli, I.R. (2021). 'Contribuições feministas e questões de gênero nas práticas de saúde da atenção básica do SUS', *Saúde em Debate*, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 45, 39-50.
- Rodríguez Venegas, V., Duarte Hidalgo, C., Rodríguez Venegas, V. & Duarte Hidalgo, C. (2023). 'La crisis sobre otra crisis: maternidades, cuerpos/ emociones y pandemia en la región de Atacama, Chile', *Trabajo social*, Universidad Nacional de Colombia, 25, 83-108.
- Romero Guzmán, M.L., Tapia Tovar, E., Meza Márquez, C., Romero Guzmán, M.L., Tapia Tovar, E. & Meza Márquez, C. (2020a). 'Abanico de maternidades. Un estado del arte desde los aportes feministas', *Debate feminista*, Universidad Nacional Autónoma de México, 59, 143-165.
- Romero Guzmán, M.L., Tapia Tovar, E., Meza Márquez, C., Romero Guzmán, M.L., Tapia Tovar, E. & Meza Márquez, C. (2020b). 'Abanico de maternidades. Un estado del arte desde los aportes feministas', *Debate feminista*, Universidad Nacional Autónoma de México, 59, 143-165.
- Romero, N.A.M. (2023). "'La ruptura en el cuidado': Experiencias de mujeres madres con abuso de alcohol y su atención en México', *Salud Colectiva*, 19, e4334-e4334.
- Scheper-Hughes, N. (1997). *La muerte sin llanto*, Barcelona: Ariel Editorial.
- Sigaud, L. (2012). "'Hambre" y comportamientos sociales: Problemas de explicación en Antropología', *Apuntes de Investigación del CECYP*, 109-114.
- Verea, C.P. (2004). "'Malas madres": la construcción social de la maternidad', *Debate feminista*, JSTOR, 30, 12-34.

SECCIÓN
/EXPERIENCIAS



Lucia S. **MARTINEZ IRAZOQUI***

*: Abogada, Doctoranda en Derecho. Integrante del Grupo de Investigación "Pensamiento Crítico" y del Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos "Dra. Alicia Moreau". Ayudante de Segunda en la asignatura "Derecho Político", todos ellos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Mar del Plata. e-mail: martinez.lucia@hotmail.com

PRESENTADO: 04.04.24

ACEPTADO: 26.05.24

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN DE SUELO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY 14.449¹

131

Resumen

En 2012 se sancionó la ley 14.449 en la provincia de Buenos Aires. En su articulado contiene una 'caja de herramientas' para gestionar el suelo urbano de acuerdo al paradigma del Derecho a la Ciudad. Su diseño se fundó, principalmente, en experiencias de municipios, como por ejemplo, lo actuado por Trenque Lauquen, donde la Universidad Nacional de La Plata tomó parte decisiva. En dicho marco, el presente artículo se propone identificar y difundir el proceso de implementación de buenas prácticas de gobernabilidad en materia de gestión de suelo por municipios de Buenos Aires en el marco de la ley 14.449. Para ello se trabajó con un análisis cualitativo desde el paradigma de los estudios urbanos críticos a partir de fuentes secundarias.

Palabras Clave: Ley 14.449; Gestión de suelo; Instrumentos legales; Buenas prácticas.

Summary

Law No.14.449 of Buenos Aires was passed in 2012. It contains a 'toolbox' to manage urban land according to the Right to the City paradigm. This was mainly based on municipal experiences, such as Trenque Lauquen, in which the Universidad Nacional de La Plata played a key role. This article aims to identify and disseminate the process of implementing good governance practices in land management by municipalities in Buenos Aires within the framework of Law 14.449. To do this, we have worked with a qualitative analysis from the paradigm of critical urban studies, based on secondary sources.

Key words: Law 14,449; Land management; Legal instruments; Good practices.

1. La investigación propuesta es parte integrante de los emergentes de un trabajo doctoral sobre la producción del espacio urbano en las ciudades neoliberales intermedias modernas y el rol de los instrumentos de gestión de suelo urbano regulados por la Ley de Acceso Justo al Hábitat, con anclaje empírico en la ciudad de Mar del Plata.

INTRODUCCIÓN

La tierra, en sus múltiples usos, se presenta como un recurso estratégico y necesario. Su acceso, desde un enfoque integral y holístico como es el Derecho a la Ciudad, debe ser considerado como un elemento indispensable para su efectivización, en tanto su negación, se constituye como una de las principales causas de informalidad.

A pesar de su importancia, a la fecha no tiene la misma historia de lucha y reconocimiento jurídico que otros derechos de igual tenor, tales como, a la vivienda, educación y/o salud. Sumado a ello, Smolka y Mullahy, encuentran que si bien mucho se ha escrito sobre procesos de informalidad e injusticia espacial “existen pocos estudios que documenten políticas que prevengan dichos problemas o que puedan revertir sus resultados” (2010, 28). Como corolario cada vez más ciudadanos encuentran serias dificultades para acceder a un lugar donde residir.

En esta puja entre quien oferta suelo urbano y quien lo necesita para habitar, el Estado debe jugar un rol primordial. Entonces, existiendo herramientas de gestión de suelo regulados por la ley 14.449, surge el interrogante sobre ¿Cómo ha sido implementada esa política pública en prácticas sociales concretas sobre el territorio?

En este marco, se busca identificar, desarrollar y difundir los casos de municipios considerados como modelos en materia de gestión de suelo de la provincia de Buenos Aires a condición de la sanción de la ley 14.449. Es decir, cómo una política pública -en el caso la ley de acceso justo al hábitat (LAJH)-, se vuelve operativa en términos de efectividad y realización sobre el territorio a partir de prácticas o experiencias desarrolladas por ejecutivos locales. El objetivo es documentar la diversidad de instrumentos y la cantidad de buenas prácticas existentes que las ciudades de la provincia están empleando para financiar cambios reales en sus espacios urbanos.

Al divulgar respuestas creativas de política urbana se pretende, por un lado, dar paso a un método poco difundido, y aún menos estudiado, pero de gran utilidad a la hora de trabajar sobre el territorio, aportando al campo de conocimiento de

los conceptos jurídicos, que comúnmente no son tenidos en cuenta o no son valorados al momento de trabajar temas urbano-territoriales (Petrelli, 2020, 9). Por el otro, se busca colaborar con el campo de investigaciones y experiencias existentes en torno al problema urbano de escasez de suelo en las ciudades intermedias. La finalidad es visibilizar los beneficios de su correcta aplicación y la posibilidad de su articulación en diálogo con otros mecanismos y de acuerdo a las necesidades específicas de cada territorio.

Todo ello desde el corpus normativo y conceptual del Derecho a la Ciudad, en los términos de los cuatro principios rectores de la LAJH. A tales fines, se relacionaron las áreas de conocimiento de la teoría urbana crítica y de la geografía espacial, para desarrollar una metodología de análisis que permita, desde un enfoque de derechos, abordar la gestión del suelo desde el marco teórico del Derecho a la Ciudad, situado en ciudades intermedias. Por último, se menciona que el anclaje empírico del trabajo se delimita a la provincia de Buenos Aires desde la sanción de la LAJH, en el año 2012.

ESTADO DE LA CUESTIÓN EN MATERIA DE NORMATIVA URBANA

En América Latina en general, y en Argentina en particular, se vive un proceso de transformación del orden jurídico urbanístico, cuyo punto culmine se reconoce en el Estatuto de la Ciudad de Brasil (ley 10.257/2001); en la ley 388 de Colombia (1991); en la sanción de la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (2016) y en la Constitución de la República del Ecuador (2008).

A nivel nacional, esta tendencia expansiva y ampliatoria de derechos urbanos se evidencia en el Programa Crédito Argentino del Bicentenario (Procre.ar, 2012); en el Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano (PNASU res. nº19/2020); en el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial (Res. nº 44/21); en la ley 27.453 de Regularización Dominial e Integración Socio-Urbana; y en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), entre otros.

En el contexto regional, se encuentra representado a través de las provincias que han adecuado

su normativa interna, tales como Buenos Aires (ley 14.449); Mendoza (ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, n° 8081/09); Jujuy (ley 2903/72, actualizada por la n° 6099/18 de Ordenamiento Territorial, Uso y Fraccionamiento de suelo urbano); La Rioja (ley de Ordenamiento Territorial n° 10.393 del año 2021); y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (el Plan Urbano Ambiental N°2930/08 y la ley n° 6062/18 de Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable).

Sin perjuicio de ello, su acceso continúa siendo una deuda pendiente para la población, quien encuentra serias dificultades a la hora de buscar un lugar donde asentarse y residir. La escasez artificial de suelo -o su no acceso-, implica un conflicto central y se constituye como “el más grave problema social que padece la Argentina y es la causa de un alto número de conflictos” por la tierra (CELS, 2015, 441; Smolka y Iracheta, 1999, 217; Monayar, 2011; Scatolini, 2021). Indicadores como el incremento del valor del suelo (Dávila, 2013), la no reducción de los asentamientos (Gargantini & Martiarena, 2016) o su contracara, su densificación y segregación (Monayar, 2011) evidencian las dificultades y resaltan su interdependencia con la concentración del desarrollo inmobiliario de altos ingresos (Gargantini *et al*, 2018, 123).

La cuestión es que el acceso al suelo no es una opción, es una necesidad y como tal, promotor de otros derechos. Frente a este panorama, el diseño e implementación de la política de gestión de suelo por los municipios constituye una instancia de especial importancia en los términos de acceso a una vivienda digna, al hábitat y a la ciudad.

SESGOS ENCONTRADOS EN LOS ESTUDIOS DE SUELO URBANO

El conflicto de acceso al suelo urbano (escasez artificial, física, jurídica y económica) se debe, en parte, a la invisibilidad existente en materia de estudios, a la deficiente aplicación de políticas urbanas y a su desconexión con las políticas habitacionales.

En cuanto a lo primero, se afirma que el estudio del suelo se encuentra invisibilizado, en tanto existe cierto desconocimiento en materia de virtudes

y conceptos (Nahoum 2012; Sugranyes y Morales, 2012; Erba 2013; Canestraro *et al*, 2021; Baer y Del Río, 2021; Reese, 2006). A pesar de los citados, son escasos los autores que refieren sobre su importancia como promotor de derechos y aún menos sobre su problematización como conflicto central por el acceso al hábitat. En América Latina, salvo excepciones como Brasil y Colombia, “el tema del suelo urbano es considerado emergente” (Barenboim, 2013, 18) y no ha tenido un desarrollo importante. Incluso, Hardoy (1987) considera que el nivel de conocimiento es básico y general.

Con relación a lo segundo, se afirma que existe un reduccionismo en el diseño y aplicación de políticas públicas de suelo, las que se encuentran postergadas o desatendidas por las políticas de vivienda. Smolka y Mullahy plantean que muchos de los desafíos que afectan a los habitantes, “no son consecuencia de una ausencia de política del suelo, sino que se deben a la escasez de buenas políticas del suelo” (2010, 20). Incluso Clichevsky (1999) y Morales Schechinger (en Morales & Salazar, 2012) señalan que hasta los 90 no existió una política urbana explícita vinculada a la problemática del suelo, sino que proliferaron las intervenciones estatales expost subsumidas al derecho a la vivienda. A ello se suman diversos autores (Reese, 2006, 16; Cravino & Segura 2020, 6; Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, 2004; Basualdo, 2007; CELS 2020; Morales & Salazar, 2012; Relli Ugartamendia, 2018, 188) al reconocer que hasta el momento la mayor parte de las políticas de suelo fueron escasas, políticamente tímidas, legal y regularmente ausentes, espacialmente focalizadas, efectivamente limitadas, curativas, no preventivas y socialmente excluyentes. La academia atribuye el problema no a una cuestión de presencia o ausencia, sino a su real aplicación en el territorio. Por su parte, el Plan Nacional de Acceso al Suelo Urbano (PNASU) establece que “a nivel nacional, históricamente se asumió que la política de suelo estaba incluida en las políticas territoriales y en las políticas habitacionales, pero, más allá de estos supuestos, la realidad es que no había política” (PNASU, 2020, 2).

En orden a lo tercero, las políticas habitacionales a nivel nacional (FONAVI) o provincial (Lotes con Servicios) entran en conflicto con los municipios que, “al no haber desarrollado mecanismos de

obtención de suelo ni de regulación de los valores inmobiliarios, no cuentan con capacidades para incidir en los precios” (CIPPEC, 2016, 54). Para algunos la relación entre la política de vivienda y de suelo se caracteriza como al menos conflictiva (CIPPEC, 2016; Duarte, 2009) o “divorciada” (CELS, 2015b, 456). Otros entienden al suelo como “el eslabón perdido” (Brikman *et al*, 2019) o “ausente” (Fernandez Wagner *et al*, 2004). Existe una disociación o indiferencia de las primeras por sobre las segundas, ocultando el vínculo –real y existente- entre suelo, localización y acceso a la vivienda, hábitat y ciudad. En esta coincidencia de base, los autores podrían estar sintetizados por las palabras de Scatolini al afirmar que “no hay política de vivienda que sea viable si no hay una política de suelo” (Scardino, 2021).

Tal como se evidencia en la bibliografía referenciada, estos tres tópicos o sesgos de los estudios de suelo urbano han sido largamente atendidos, evaluados y re-editados por la academia reinante. Sin perjuicio de lo investigado, se encuentra que a nivel de la provincia de Buenos Aires escasean sistematizaciones accesibles relacionadas a las herramientas jurídicas de gestión de suelo, a la vez que tampoco han sido difundidas, con el protagonismo que se considera, las buenas prácticas implementadas. En este punto, “el debate y la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas han tenido escasa tradición en Argentina” (Smolka y Furtado, 2014, 32). En segundo lugar, se encuentra que existen pocos estudios que relacionen la política de suelo con los paradigmas de la LAJH, en tanto, existe una “escasa difusión, capacitación e información disponible sobre la Ley 14.449” (Canestraro *et al*, 2022, 36). A pesar de sus diez años desde su sanción, no hay un desarrollo doctrinario robusto que se pregunte sobre sus efectos, capacidades y/o falencias; y/o que evidencien sus efectos positivos a través de la comparación entre municipios que las hayan puesto en práctica.

FUNDAMENTOS DE SU ESTUDIO Y DIFUSIÓN

La observación empírica de las herramientas existentes y su grado de implementación en la provincia de Buenos Aires busca problematizar la esca-

sez de tierras desde el corpus normativo (a nivel de política pública urbana) de la ley en mención; y con ello contribuir en la expansión de conocimiento sobre la gestión del suelo.

En primer lugar, su fundamento radica en su condición de referencia –en tanto serán reseñados casos concretos, palpables y con efectos positivos reales-. En segundo lugar, por su posible aporte, extensión y replicabilidad hacia otros territorios con similares condiciones. Luego, porque ponen de manifiesto la realidad de las urbes y la necesidad de contar con políticas públicas urbanas que entiendan al territorio y sus problemáticas desde una visión holística e integral. En cuarto lugar, por la necesidad de difundir la información sobre las buenas prácticas, a modo de contribuir al debate sobre su utilización y efectos, fomentando su estudio técnico y promoviendo –a partir de su transmisión- su implementación e impulso. Luego, en el hecho de que identificar y pensar herramientas jurídicas y su posible aplicación en el territorio, implica a la vez, identificar y pensar logros, desafíos, dificultades y efectos de su implementación. Por último, varios autores refieren a la disonancia existente entre el plano teórico crítico sociopolítico y las prácticas. Cabe señalar que mientras el impulso académico se desarrolla mayoritariamente en el Norte global (Escuela de Chicago, Los Ángeles), las iniciativas colectivas –organizadas o espontáneas-, suceden principalmente en el Sur (Estatuto de la Ciudad, Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Hábitat Colectivo) (Schiavo *et al*, 2015; Carlos, 2005; Canestraro, 2016; Rolnik, 2019).

Entre otros fundamentos, estos seis argumentos demuestran la importancia de identificar y difundir las experiencias de gestión realizadas en el sur local, especialmente en la provincia de Buenos Aires a condición de la sanción de la LAJH.

Se aclara que no son dispositivos a copiar, sino casos que permiten analizar, entrecruzar y problematizar los instrumentos de gestión como un aporte valioso y necesario para el resto de las ciudades; quienes pueden tomarlos como guía de actuación o inspiración para sus localidades; es decir, ejemplos y prácticas a modo de recomendación, para luego, reconvertirlas en propuestas diferentes y acordes a sus necesidades.

LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT N^o 14.449 DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En particular, en el año 2012, no sin problemas, se sancionó la ley 14.449 de acceso justo al hábitat, gracias al trabajo conjunto y colaborativo de movimientos sociales (nucleadas en el Foro de Organizaciones por la Tierra, la Infraestructura y el Hábitat [FOTIVBA]), otras organizaciones, universidades, actores políticos y académicos.

Su sanción implicó una innovación sin precedente en materia de gestión de suelo. Se caracteriza por proponer una batería de herramientas jurídicas necesarias para la construcción de ciudades de derechos. Entre sus instrumentos de actuación se destacan aquellos que buscan intervenir de manera directa sobre las cuestiones urbano-habitacionales (integración sección II; fomento del crédito sección III), en tanto otros, intervienen en los procesos de producción de suelo (acceso al suelo y valorizaciones inmobiliarias sección V; producción social del hábitat sección I; ZEIS sección IV; consorcios urbanísticos sección VI).

De sus fundamentos se desprende que “este proyecto apuntó a brindarle al Estado herramientas legales para intervenir en lo que se llama la «producción del suelo», esto es generar lugares nuevos o que estén ociosos que sirvan para disminuir el número de personas con problemas habitacionales”. A la vez, si bien reconoce que la informalidad urbana posee un origen multicausal, estipula que es consecuencia directa de la persistencia de prácticas especulativas y de la no regulación del mercado inmobiliario. A ello se suma una “ausencia de políticas de hábitat y regularización dominial unívocas a nivel nacional, así como en el plano provincial un conjunto de piezas normativas que se caracterizan por su desarticulación y focalización en cuestiones parciales”.

En este marco, re-piensa el rol del Estado como organismo regulador del mercado, fomentando la planificación urbana y promoviendo los principios de gestión democrática de la ciudad, la función social de la propiedad, la captación de plusvalías y el derecho a la ciudad. De forma tal que su sanción e instrumentos “constituyen un avance en el diseño de normativas urbanas que buscan mori-

gerar los procesos de mercantilización excluyente” (Baer y Del Rio, 2021, 176); a la par que “se erigen como intersticios para disputar una progresiva democratización en el acceso al suelo para todos los sectores sociales” (Arenaza y Canestraro, 2017, 298). Entonces, fortalece la capacidad estatal –en todos sus niveles- “para intervenir activamente en un campo común de acción pública con otros actores, en la modificación de la cadena de factores relacionados con la dinámica urbana y el mercado del suelo” (Reese, 2016).

OPERATIVIDAD DE LA LEY 14.449 A PARTIR MUNICIPIOS CONSIDERADOS MODELO EN LA APLICACIÓN DE SUS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN DE SUELO

En el contexto antes expuesto, cobran relevancia las experiencias de municipios bonaerenses que han diseñado e implementado instrumentos no tradicionales de producción de suelo urbano, en los términos de la LAJH.

El abordaje de las “buenas prácticas”, identifica aquellos municipios que han adecuado sus normativas a los parámetros internacionales establecidos en la Nueva Agenda Urbana, los principios de desarrollo sostenible y el paradigma del Derecho a la Ciudad. O en los términos de Zubero (2015) y Subirats (2016), aquellas “prácticas de innovación social”. Es decir, prácticas que surgen como respuesta explícita a una necesidad; proponen nuevas posibles soluciones al re-significar la situación de carencia y sus causas; buscan generar mejoras y soluciones colectivas con participación social; e incorporan al diagnóstico de situación y a su propuesta de intervención, el posible impacto esperado sobre otras escalas espaciales (Zubero, 2015, 14).

Claro que todas estas experiencias no agotan las prácticas existentes a nivel provincial y nacional. Como criterio de selección, los casos referenciados pertenecen a la provincia de Buenos Aires (jurisdicción de la LAJH). El primero se relaciona con el municipio de Trenque Lauquen, y si bien, su gestión de suelo urbano fue previa a la sanción de la LAJH, se destaca justamente, por haber sido el caso ejemplar tomado en cuenta para el diseño

de las herramientas legales por ella reguladas, sumado al hecho de que la Universidad Nacional de La Plata tomó parte decisiva en su realización. Las siguientes, se reconocen por su aplicación en los términos de la LAJH y por la novedosa aplicación de la herramienta, producir un notable mejoramiento en los espacios transformados y/o promover nuevos disparadores y/o ideas.

a) Trenque Lauquen: Para el 2008 la ciudad padecía consolidación y completamiento de su trama urbana, creciendo sobre sus límites sin infraestructura ante la escasez de tierra y/o vivienda. Se suma una escasa autonomía municipal y tributaria, junto con ausencia de instrumentos de gestión de suelo (la LAJH aún no se había legislado). Se sancionaron diferentes ordenanzas N°3184/09, 3185/9, 3534/10 y 3808/11, con las que, a partir de un plan director de ampliación urbana con habilitación de tierra urbanizada, captación de plusvalías, cambio de zonificaciones, adquisición de tierra, habilitación de loteos e incremento de edificabilidad y recuperación de la valorización inmobiliaria, se logró tener un stock de vivienda y suelo público mayor que el de la sumatoria total de todas las inmobiliarias privadas del municipio. Junto a ello se utilizó la herramienta de contribución por mejoras (CM) de forma novedosa, en tanto incluyó entre los hechos generadores a “actuaciones administrativas y otros niveles de gobierno” (Ord. 3184/09), por ejemplo al autorizar nuevas zonificaciones o loteos, oportunidad donde los beneficiarios debían abonar un 12% en concepto de CM, de forma tal que el municipio obtuvo una importante cantidad de terrenos para el desarrollo urbano y/o dinero para la construcción de vivienda social o infraestructura.

Por otra parte, se llevó a cabo un plan de ampliación urbana (Ord. 3808/11), adquiriendo tierra rural a precio agrario, para luego, con la decisión administrativa de cambio de uso, lotear y urbanizar vendiendo a precios justos y accesibles. Lo que produce un notable incremento del precio, que fue capitalizado por el Estado.

El objetivo fue mejorar la situación habitacional y lograr el acceso al suelo a partir de regular el precio del mercado y hacer frente a la escasez de tierra. Al efecto utilizó un plan urbano director de ampliación y clasificación de suelo, en el que se

habilitó nueva tierra urbanizada (112 has); entre 2008 y 2010 compró de forma directa, a precio de mercado rural, otra porción (88 has - el 50% se destinó a usos públicos y un 44% fue comercializada en un total de 1408 terrenos); adquirió suelo utilizando instrumentos como la Contribución por mejoras y el cobro por infraestructura (14 has o 469 terrenos de 300m²); permutó tierras (10 has a cambio de la construcción de 3 viviendas) y obtuvo la cesión por lotes privados urbanizados (24 has).

Entre ellos, destacan cuatro casos de CM: el primer caso se denomina “Esther M.V.”, donde se cambió la zonificación de 5,4 has de zona recreativa a residencial, creando 112 nuevos lotes; si bien correspondía que el privado entregue 13 terrenos al municipio (el 12%), las partes negociaron la entrega de 23 terrenos a cambio de que el ejecutivo tome a su cargo la construcción de infraestructura. En el caso “Miguel R” el municipio cambió la zonificación de un predio de 4 has a cambio de 6 terrenos, encontrándose a cargo del privado el desarrollo de infraestructura. Además, el ejecutivo recibió 24 lotes en el marco del caso “hermanos Mirta y Pedro B”, donde a partir del cambio de zonificación se modificó el área complementaria a zona residencial creando 200 lotes en 14,1 has; al igual que el primer caso, el municipio tomó a su cargo el desarrollo de infraestructura por 8 lotes más. En cuarto lugar, el hecho imponible que habilitó la cesión de 128 terrenos al municipio fue la modificación del área complementaria a urbana de un predio de 75 has (1063 lotes) denominado Julio A, capitalizando 285 más en concepto de infraestructura (Reese, 2021; Baer *et al*, 2016; Scatolini *et al*, 2019).

En todo momento existió un rol activo del municipio y sus agencias, un diálogo constante con los vecinos, propietarios y privados y se contó con la ayuda de la Universidad Nacional de La Plata en la elaboración de las políticas urbanas. Gracias al trabajo conjunto y colaborativo, el municipio logró sortear los problemas urbanos. Lo innovador es que creó nuevo suelo, a la vez que gestionó los recursos obtenidos para beneficio colectivo. Es decir, reguló el mercado de suelo, a pesar de las limitaciones técnicas (tamaño del municipio), normativas (la LAJH es posterior) y presupuestarias (con fondos propios).

b) San Fernando: el 30% de su producto bruto depende de la actividad náutica. Ante el vencimiento de las concesiones de terrenos alledaños al muelle de la ciudad –otorgadas durante la época de la dictadura por 35 años-, se realizó un innovador plan urbano en el que a partir de la implementación de instrumentos de gestión de suelo y la transferencia de rentas entre los diferentes sectores del municipio se extrajeron plusvalías y valorizaciones a través del mecanismo de alquileres. A la vez, se aplicaron instrumentos de gestión en el Parque Náutico de San Fernando S.A (P.N.S.F. S.A.) de régimen mixto (capital privado (CACEL) 49% y propiedad municipal 51%), a fin de administrar tierras de dominio público; generar acciones de recuperación urbana y promover la actividad productiva náutica a partir de crear veleeros y piezas de barcos.

Este plan operó sobre la zona costera de la ciudad, extrayendo plusvalías urbanas y mayores valorizaciones a través de alquileres (marinas, restaurantes, hotel, etc) en una de las áreas de mayores recursos del municipio. Con el canon arrendatario percibido se conformó un fondo fiduciario que permitió financiar la urbanización del sector oeste de la ciudad (alcanzando 6 asentamientos precarios, entre ellos el Barrio Santa Rosa, San Roque, Hardoy, Alvear, Villa Jardín, San Martín, Presidente Perón y San Jorge, incluyendo espacios verdes, financiamiento del transporte público y la construcción de guarderías y de 732 viviendas terminadas y otras 354 en ejecución); se construyeron centros deportivos y culturales (nº1 y 2 CEDEC) en el parque del Bicentenario; se recuperó la zona urbana de la costa y se generó mayor accesibilidad y mejora de la infraestructura; se construyó el Centro de Exposiciones con costanera pública, la rampa pública, redes de servicios cloacales, espacios públicos; mejoras en los acceso de centros de salud y jardín de infantes y se recuperó el antiguo sector portuario (Baer *et al*, 2016: 33).

Su análisis demuestra la importancia de combinar y entrecruzar instrumentos. Sancionó las ordenanzas 7949/03, 8314/04 y 9013/06, en las que planteó una mirada holística del territorio, aplicando intervenciones estratégicas, junto con una reforma integral tributaria y una actualización del catastro (valuación fiscal). Finalmente, por la ord. 8004/03 se autorizó al Ejecutivo a tomar posesión de las tierras abandonadas.

c) Mercedes: Creó un Banco de Tierras en el marco de la LAJH (Ord. 7982/17), que constantemente se encuentra capturando nuevo suelo. Se integra por inmuebles propiedad municipal y aquellos adquiridos por procesos de producción de suelo urbano; construcción de viviendas; generación de espacios públicos comunitarios; espacios verdes; usos educativos, sociales, culturales, deportivos y/o industriales (art. 1). Lo novedoso es que en su art. 6 establece los instrumentos para el ingreso de inmuebles al banco –mencionando los tradicionales e históricos- e incorporando la ley 14.449 (inc. L), lo obtenido por convenios de compensación de deuda por tributo (inc. p) y la participación municipal en la valorización inmobiliaria conforme la LAJH (inc. t).

Desde el 2015 desarrolló una fuerte política de urbanización, mejoramiento y extensión de redes de servicios (agua, gas, cloacas), intervenciones en el parque municipal, y la pavimentación de una de sus calles principales. Como iniciativa, se destaca el programa “Mi Terreno”, que favorece el acceso a la tierra para sectores populares y lleva más de 4300 familias inscriptas. A la vez, propuso la venta de dos lotes de grandes dimensiones, destinando el dinero a la compra de terrenos que serán sorteados entre los inscriptos en el citado programa.

Reglamentó la participación municipal en la valorización inmobiliaria generada por decisiones administrativas y/o acciones estatales en los términos de la LAJH incorporando un capítulo extra (art. 184 al 197) a la ordenanza fiscal municipal (Ord. 7991/17 y 7993/17). Sumado a ello, abrió el registro de demanda habitacional en el año 2019; creó el programa “Mi Casa” de créditos hipotecarios para la construcción o refacción de viviendas con fondos enteramente municipales (Ord. 8066/18, durante el 2018 se entregaron 23 créditos para viviendas de 46 mts); y dio marcha al proceso de integración socio-urbana de barrios informales (regularización de los barrios San Martín, Malvinas, Facundo Quiroga, Redes, Marchetti y Agote con un total de 832 familias) (Scatolini *et al*, 2019: 189/91).

En dicho marco se firmaron varios convenios públicos-privados. El primero incluyó un predio de 3,5 has en zona residencial extraurbana generando 89

lotes, donde el ejecutivo labró el acto administrativo que permitió la subdivisión y urbanización a cambio del pago del 21% de la valorización generada (18 lotes que se incorporaron al Banco de Tierras) y el desarrollo de infraestructura. Luego la constitución de un consorcio urbanístico en el que el propietario aportó la tierra (17 has conformando 384 nuevos lotes), encontrándose el desarrollo de infraestructura a cargo del municipio. Como contrapartida, el privado, debe abonar al municipio el 50% de los lotes generados (174 nuevos lotes para el Banco local). Por último, -a los 665 LCS antes descritos- y gracias a una política activa de hábitat, conformó 164 nuevos lotes que se incorporaron al Banco de Tierras y amplió la oferta de suelo urbano, entre ellas: subdividió un predio municipal de 2,5 has (58 lotes); adquirió 20 lotes interdictos por ser remanentes de loteos antiguos; compró a precio de mercado un predio de 1,1 has (33 lotes); dos parcelas vacantes detectadas en un relevamiento de sobrantes fiscales (33 lotes); incorporó una parcela por dominio eminente (40 lotes). Por último, se encuentra en pleno proyecto de desarrollo la prescripción adquisitiva de 350 lotes de 1.000 mtrs por ley 24.320, donde se espera obtener 600 nuevos lotes sumado a cesiones para espacio público, verde y/o comunitario (Scatolini *et al*, 2019: 165/185).

d) Bolívar: convalidó un consorcio urbanístico con la sociedad Tres Pinos S.R.L. (art. 55 y 56 de la LAJH) compuesto de 14 parcelas (ord. 2346/15). La firma privada sometió el inmueble de su propiedad, adhiriendo al programa de LCS (art. 17 LAJH), entregó dos parcelas al erario público y se obligó a que las 12 parcelas restantes de su titularidad sean destinadas a vivienda única, familiar y de ocupación permanente. El municipio se encargó del desarrollo de infraestructura urbana, apertura de calles y la gestión necesaria para el parcelamiento y subdivisión. De modo tal que la intendencia generó nuevo suelo, a la vez que sostuvo el precio regulando el mercado. Sumado a ello, creó el Banco de Tierras, erradicó predios en desuso y actualizó el proyecto de zonificación.

e) Cañuelas: conformó un consorcio urbanístico con la empresa Nauymar S.A en el barrio de Santa Rosa en el año 2020. El privado aportó la propiedad del lote, el que fue incorporado al programa de LCS, a la vez que se obligó a realizar las obras

de infraestructura, equipamiento y aperturas de calles, sumado a la cesión del 10% de las parcelas generadas (aprox. 500 lotes en total). El municipio se comprometió al cambio de autorización de uso de suelo, habilitando su fraccionamiento y venta para vivienda única, familiar y de ocupación permanente. A su vez el propietario deberá priorizar los listados de petición de compra registrados. Todo ello en el marco de la LAJH.

En 2023 cedió un predio de 20 hectáreas al club Cañuelas, las Cañas, Juventud, La Peña y La Tuerca para el desarrollo de un complejo polideportivo abierto a la comunidad, con salón de usos múltiples techado, canchas de fútbol, vóley y básquet, oficina de deportes y sanitarios, ubicado en el paraje “La Noria”. Los clubes de barrio se comprometieron a desarrollar infraestructura deportiva acorde a sus actividades propias. Paralelamente el municipio desarrolló un espacio verde de 6 has (el Parque del Bicentenario Las Rosas).

f) Pehuajó: Es una ciudad de 30.000 habitantes, basada en la actividad ganadera y agraria. Presenta una fuerte vulnerabilidad ambiental con inundaciones, de modo tal que posee escaso suelo apto de ser utilizado con fines urbanos, sumado al hecho de que “1900 lotes se encontraban en estado ocioso” y “4000 familias requerían una vivienda” (Scatolini *et al*, 2019: 149). Se destacan varios ejemplos de instrumentos de gestión:

En primer lugar, ante el pedido de un desarrollador inmobiliario de lotear una gran extensión de tierra ambientalmente apta y ubicada en un área estratégica (colindante a la avenida que se convierte en la principal vía de acceso por la ruta nacional 5), el municipio utilizó instrumentos de gestión, y a cambio de autorizar el loteo urbano requirió tres cuestiones: la cesión de un tercio del total del terreno a aprobar, ubicado en el área de mayor valorización y más cercano al centro; la cesión de un porcentaje mayor del espacio verde que efectivamente se debe ceder, siendo de 1.5% más de lo legalmente exigido; y -a cambio de autorizar la zonificación comercial de la línea lindante a la avenida-, exigió el 50% de la plusvalía urbana al momento de la venta de esos lotes apto uso comercial (Reese, 2021). Ello le permitió contar con suelo apto para vivienda y/o el fin que la necesidad habitacional requiera, a la vez,

que también le otorgó un plus económico utilizado para mejorar la situación habitacional de la ciudad.

En segundo lugar se conformó un consorcio urbano de dos propietarios que solicitaron autorización para lotear un área de 6 has. El municipio, bajo el fundamento de encontrarse en un área inundable negó el proyecto y ofreció habilitar la urbanización de dos manzanas con infraestructura a cambio de la cesión de las cuatro restantes, donde construiría un lago regulador para volcar los excedentes pluviales e hídricos y un parque público. Similar situación sucedió con el Club Deportivo Ameghino (Reese, 2021).

Se suma el programa “Círculo Cerrado de Construcción de Vivienda”, a través del Banco Provincia (Dec. 815/87 y la Ord. 86/11, 47/14 y 62/00), política que permitió la venta de lotes urbanizados a precios inferiores que los dispuestos por el mercado. Con ello se construyeron tres barrios: el primero en 2012 con 24 viviendas, el segundo en 2013 con 32 viviendas y el tercero en el 2015 con 24 viviendas; gracias a contar con suelo urbano público donde poder asentar dichas viviendas (Marichelar, 2019, 13).

Por último, la Expropiación Rodríguez (1200 lotes y espacio público); y los acuerdos con privados por tierra denominados: KDT, Bravo, Gianni (36 lotes públicos y 28 para el propietario), Cooperativa, Los Lorenzo (4has públicas para la construcción de un parque y 48 lotes para la familia); y De la Peña (579 para el municipio y 754 para el privado) (Scatolini *et al*, 2019, 150-154).

Todo ello le permitió al municipio ejecutar la construcción de 900 viviendas y el mejoramiento de 314 con fondos nacionales en suelo urbano de su propiedad. Otro dato es que mientras en 2007 existían 100 lotes urbanos de titularidad pública, para el 2018 ellos ascendieron a 1900 (Zurro, 2019 citado por Scatolini *et al*, 2019).

g) Avellaneda: Ante la escasez de suelo y a fin de disminuir la cantidad de inmuebles y terrenos ociosos, aprobó la ordenanza nº 29345/21 aplicando la herramienta de parcelamiento y edificación obligatorios “con fundamento en la necesidad de fortalecer la regulación pública sobre el suelo

urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando e incorporando al ordenamiento jurídico local instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles”. Estableció un impuesto diferencial y progresivo sobre los inmuebles baldíos, con edificación derruida o paralizada por el término de 8 años, del 50% sobre la tasa por servicios (art. 7 y 8). Vencido el plazo y ante la no variación de las circunstancias, permite declarar el interés público de la propiedad con la finalidad de su expropiación (art. 9 y 10).

Se instrumentó el Documento Único de Ampliación de Derechos (Ord. 28246/18), donde creó el Programa de Integración Socio Urbana de Barrios Informales que permitió la regularización dominial a 3000 familias (Scatolini *et al*, 2019: 204)

h) San Miguel del Monte: padecía un déficit habitacional del 17,20% (1000 viviendas), sumado a una escasa oferta de suelo destinado a proyectos de autoproducción y una deficiente política sobre lotes ociosos y tributaria. A su vez, el ejecutivo no contaba con la mayoría legislativa necesaria, como tampoco existía un plan director que regule el crecimiento urbano y su ordenanza de zonificación nº1013 databa del año 1983. En este contexto, el Partido FPV junto con Scatolini, propuso un plan tripartito que permitiría el acceso al suelo de 500 familias sin habitación permanente. Primero se reguló un castigo impositivo sobre inmuebles ociosos para desalentar la especulación. Luego se incorporaron tierras al dominio municipal integrando el 25% del total del mercado inmobiliario (ley 24.320) y se generó un inventario municipal en el sistema RAFAM incorporando 221 inmuebles al 2014. Por último, se creó una cuenta local denominada Fondo Municipal de Tierra, Vivienda e Infraestructura, compuesta por fondos provenientes de la venta de lotes urbanos y autorización de loteos (contribución por mejora), que generó créditos destinados a la construcción. Resultó interesante la fórmula implementada para el cálculo de la plusvalía (Zenon Gallardo, 2023).

Todo esto permitió hacerse de recursos genuinos producidos por el recupero de tierras, la implementación de la contribución por mejoras y el pago de derechos de construcción, lo que, a su vez, se re-invirtió en políticas de hábitat. Como

resultado, se generaron: 68 lotes con el programa Laura Giagnacovo en el barrio Luciano Scatolini; 76 lotes con el Programa Tres de Enero; 5 lotes con el Programa Carlos Moschini; 40 lotes con el Pro.cre.ar en el barrio Nestor Kirchner; 198 lotes con el Programa Eva Peron; 90 regularizaciones dominiales con el Programa Negra Laceiras; 6 lotes para personal política con el Programa Simón Grillo. De forma tal, que un total de 483 familias lograron acceder al suelo urbano, y con él, a la vivienda, al hábitat y a la ciudad. A la vez que se logró desarrollar diferentes obras de infraestructura, tales como el asfalto de una calle del Barrio 3 de Enero hasta el centro; extensiones de la red de agua y cloacas; la extensión del servicio más allá de los límites urbanos y la construcción de un destacamento policial. A esto se suman tierras que se destinaron a la construcción de un playón deportivo y un jardín maternal en el Barrio Coppola de Monte, el desarrollo del Parque Industrial y para el futuro desarrollo de Residuos Sólidos Urbanos (Zenon Gallardo, 2023). Sin perjuicio de ello, no logró sancionar una ordenanza que regule la creación de un Banco de Tierras local.

i) Carmen de Patagones: incluyó dos programas “un lote, una vivienda” y “proyecto Loteo Sosa”, a través de los cuales avanzó en la producción de nuevo suelo público urbano y asequible por debajo de los precios del mercado destinado a familias que lo requieran para habitación permanente, a la vez que promovió una urbanización social planificada. Ambas políticas pretenden prevenir el problema del acceso al suelo urbano.

j) Villa Gesell: conformó la Dirección de Estrategia Habitacional y Desarrollo Poblacional (D 984/2015) a fin de atender la generación de suelo urbano y la gestión del hábitat en su integralidad. A tal fin desarrolló el programa “Mi Lote” para las ‘familias Geselinas’ (Ord. 2651/16) creando lotes con servicio destinados a vivienda familiar, para luego, regular su adjudicación y venta (Ord. 2772/17). A ello, se agrega la integración socio-urbana del Barrio Las Praderas donde residen 186 familias en un predio de 55,28 has (Ord. 2691/16). Se trató de un convenio público-privado en el que el municipio aprobó un proyecto de urbanización y se comprometió al desarrollo de la infraestructura urbana, a cambio de la cesión de tierras en estado de ocupación por parte de los privados. Por último,

el ejecutivo local elevó proyectos de ordenanza -que no obtuvieron las mayorías necesarias- a fin de adherir a la LAJH, crear una cuenta destinada al mejoramiento del hábitat y regular las valorizaciones inmobiliarias.

k) Otros casos innovadores dentro y fuera de la provincia de Buenos Aires:

A las buenas prácticas anteriores deben sumarse las experiencias del Banco de Tierras y valorización de suelo llamada “contribución al desarrollo urbanístico sustentable” de Alberti (nº2166/16 y 2168/16) donde con la venta de lotes adquiridos el municipio gestionó 8 has en zona complementaria rural, la dotó de servicios y generó 100 lotes con infraestructura. El Plan de ordenamiento territorial en Villa Mercedes (2050). Lo actuado por el municipio de Villarino. La ordenanza nº10993/13 de plusvalía urbana, nº 11218/14 que crea la Cuenta de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat, nº11178/15 de adhesión a la ley 14.449 y el DL 170 que declara de interés municipal al Registro Nacional de Barrios Populares de La Plata. El caso de Quilmes con la ord. 8289/98 que crea el Fondo Municipal de Tierra y la Vivienda. Castelli (Scatolini *et al*, 2019) declaró de utilidad pública cinco fracciones de tierra localizadas estratégicamente a partir de la creación de un Banco de Tierras en 2011, construyendo un barrio de viviendas sociales con fondos nacionales en uno de los predios; mientras que en otro firmó un convenio urbanístico con el propietario donde el ejecutivo se encargó de dotar de infraestructura y autorizó el cambio de zonificación, a cambio de la cesión del 70% de los lotes creados. Complementariamente creó un Fideicomiso Público y la Agencia Social de Tierras y Vivienda a fin de lograr su perdurabilidad. Con estas medidas logró 629 lotes, representando un 25% del total de las propiedades.

ESTADO DE SITUACIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LAJH

Sin perjuicio de las experiencias mencionadas, a la fecha, la LAJH posee un bajo nivel de implementación dentro de la provincia de Buenos Aires, en tanto los instrumentos y mecanismos de gestión no lograron articularse con acciones efectivas sobre el territorio (Bustos, 2016; Canestraro *et al*, 2021; 2022; Relli, 2018; Ríos,

2017; Jauregui, 2019; Lanfranchi et al., 2018; Del Río y González, 2019; Comesaña *et al.*, 2023).

De los 135 municipios existentes, el conurbano es la región donde mayormente han sido diseñados y aplicados (Bustos, 2016). Además, muchas de las buenas prácticas, responden a intervenciones previas a su sanción (Trenque Lauquen o San Fernando) y fueron utilizadas principalmente en ciudades pequeñas e intermedias.

Canestraro (2021) reconoce que la mayor parte de las urbes no han adherido a la ley o que lo han hecho sin mayores resultados, mientras que menor medida, existen aquellas que han incorporado a su normativa ordenanzas de adhesión y regulado instrumentos de gestión². De igual forma lo plantea el informe de resultados del período 2014-2019 de la Asociación Madre Tierra³, donde de los “82 municipios que tienen villas y/o asentamientos en el registro, 32 adhirieron a la ley, 20 crearon un Consejo local de hábitat (u otra forma de participación) y solo 4 crearon una Cuenta Especial” (2020, 14).

Por su parte, con relación al Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos precarios, aun reconociendo sus virtudes, se encuentra desactualizado. De igual forma con los mecanismos de castigo tributario, los que, por la baja valuación fiscal de las propiedades, no alcanzan sus fines deseados. Los Consejos locales de Hábitat, fueron implementados en escasos municipios y con reducida participación.

Por último, si bien fue sancionada en 2012, su decreto reglamentario data del 2014. A más de 10 años de su implementación, la experiencia registrada deja entrever que para su pleno desarrollo aún falta tiempo, capacitaciones, difusión, participación ciudadana y voluntad política. En parte, ello se debe a la resistencia que existe frente al cambio de paradigma que lleva implícito sobre una gestión de suelo bajo los principios del dere-

cho a la ciudad, la función social de la propiedad, la participación democrática y el reparto equitativo de las cargas y beneficios.

EXPERIENCIAS EN EL MARCO REGIONAL DE AMÉRICA LATINA:

Por último, a nivel internacional se destacan dos países localizados en el marco regional de América Latina –y, por ende, comparten realidades similares a las locales- en los que sus aprendizajes pueden ser replicados en Argentina.

El primero es Brasil, donde existen numerosos ejemplos de buenas prácticas. Toma relevancia la ley 10.257/01 -mayormente conocida como Estatuto de la Ciudad- en el que se protege el control del suelo con la finalidad de evitar su uso inadecuado, especulativo y contaminado, a la vez que asocia la función social al derecho de propiedad. En términos de capacidades, define a los municipios como agentes territoriales estratégicos. El país vecino también se destaca por su art. 182 de la Constitución (1988) y la creación del Ministerio de las Ciudades (2003).

A su vez, se recalca la experiencia de gestión democrática de Porto Alegre con el presupuesto participativo; el hecho de haber sido la sede del Foro Social Mundial; y la Concesión onerosa del derecho de construir (OODC) de San Paulo con el Plan Director Estratégico de 2002. Por otra parte, la edificabilidad como recurso otorgado por el sector público, recibe el nombre de “*Otorga Onerosa de derecho de construir*” en Brasil. Consiste en establecer un mínimo deseable de construcción igualado para toda la ciudad, donde aquel que quiera superar esa densidad deseada (sobre-utilice) y/o no complete el límite deseable (sub-utilice), deberá pagar un mayor valor en proporción a los metros excedidos, con destino a un Fondo fiduciario que financiará el desarrollo de la ciudad. Sirva como ejemplo el

2. A. González Chaves, Alberti, Azul, Bahía Blanca, Balcarce, Benito Juárez, Berazategui, Cañuelas, Coronel Rosales, Coronel Dorrego, General Alvarado, General Pueyrredón, Hurlingham, Junín, Lobería, Lomas de Zamora, La Plata, Madariaga, Monte Hermoso Olavarría, Pehuajó, Pergamino, Quilmes, Rauch, Tandil, 9 de Julio, 25 de mayo, etc. Malvinas Argentinas con la ordenanza n° 1730/17 reguló el acceso justo al hábitat, superando la mera adhesión.

3. Informe resultados ley 14.449 (2014-2019) Disponible en: <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/06/12/informe-de-resultados-de-la-aplicacion-de-la-ley14449-periodo-2014-2019/>

caso de Aguas Espraiadas de San Pablo. Luego, se reconoce la herramienta de transferencia de Derechos de Construir. Brasil la utilizó en los emprendimientos de *Ponte Estaiada Octavio Frías; His Jardim Edite; Faria Lima, Água Espraiada y Água Branca* de San Pablo. Consiste en otorgar certificados de derechos de construcción, los que pueden ser transferidos por su propietario y obtener, a raíz de su venta, un valor que compense las limitaciones constructivas impuestas. Los títulos son emitidos por el ejecutivo local y deberán delimitar las áreas y condiciones de uso.

En segundo lugar, es reconocida la ley 388 de Colombia (1991) como una de las primeras regulaciones que garantiza la función social, la protección de los recursos naturales, la distribución equitativa de las cargas, el ordenamiento territorial y ambiental y la participación social. Reconoció la necesidad de “garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad” (ver art. 1 y 2 ley 388/97), poniendo el foco sobre los gobiernos municipales.

A su vez, es pionero en implementar la herramienta de englobamiento parcelario. Como ejemplo, se destaca la urbanización de la Felicidad en la ciudad de Bogotá. Se realizó sobre un área de 100 has vacantes en los alrededores del aeropuerto, conformado por 13 lotes que pertenecían a once propietarios. Luego, el ordenamiento territorial de Nuevo Usme, en Colombia (Decreto 2.729 del 27/12/2012), un proyecto sobre 900 has que incluyó la adquisición de tierras a precios anteriores al anuncio del proyecto, el reajuste de tierras y la participación en plusvalías.

A su vez, se halaga la contribución por valorización colombiana aplicada especialmente en Medellín, Bogotá y Cali desde 1921. Si bien a finales de los 60 representó el 16% del total de los ingresos de Bogotá y el 45% de Medellín, para el 2013 Bogotá y otras 8 ciudades estaban cobrando US\$2.400 millones para realizar obras viales utilizando el instrumento (Smolka y Furtado, 2014, 24). Al igual que la declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios de Bogotá, que permitió movilizar tierras vacantes. Luego se sancionó la ley n° 1537/12 que extendió su aplicación a inmuebles

abandonados o subutilizados. Sumado a ello se alude la implementación del reajuste de tierras en Medellín a partir del Plan Parcial de relocalización de la Siderúrgica Simesa y otras empresas.

Por último, en conjunto implementan la declaratoria de desarrollo prioritario, vigente en Colombia (ley 90 de Bogotá) y Brasil (“Parcelamiento, Edificación y Urbanización Compulsorio” denominado Impuesto Predial Territorial Urbano). Ambas legislaciones definen una zona prioritaria de urbanización, donde se asigna un plazo máximo para que los propietarios urbanicen, construyan o finalicen la obra iniciada, caso contrario, deberán pagar un impuesto predial (15% del valor del inmueble en el quinto año) y ante el progresivo incumplimiento, la posibilidad de su declaración como de utilidad pública.

CONCLUSIÓN

A lo largo de la investigación se buscó analizar y difundir las buenas prácticas de gestión de suelo implementadas por municipios considerados modelo en los términos de la LAJH. Es decir, contribuir en la expansión de conocimiento de políticas urbanas a través de la observación empírica de las herramientas existentes y su grado de implementación. Con ello, sumar esfuerzos para su consolidación y propagación. En segundo lugar, procuro ser un estudio de la situación actual en materia de política pública de gestión de suelo (a modo de reacción de las prácticas socio-espaciales existentes), y a la vez, una propuesta para repensar las actuales políticas urbanas sobre el territorio.

Las experiencias en los términos de la LAJH, evidencian como las buenas prácticas permiten generar nuevo suelo, valorizar una zona en desuso, proveer de infraestructura o equipamiento urbano a un área que no lo poseía, captar plusvalía urbana que podrá ser invertida en espacios de la ciudad y/o reactivar planes de vivienda social, entre otros beneficios, incidiendo favorablemente en el acceso al hábitat. Sin perjuicio de sus grandes ventajas, resultan poco frecuentes. Su uso, es todavía circunstancial y esporádico. A la vez que también escasean los estudios que analicen sus resultados.

Entonces, cabe preguntarse ¿Por qué no son aplicadas?; ¿Es el accionar del Estado funcional a la lógica pública, de la necesidad o del mercado?; ¿Pueden replicarse?; ¿Cómo generar un salto que pase de lo normativo a lo estratégico-instrumental?.

Al efecto, se considera urgente la implementación de mecanismos de producción de suelo y creación de lotes con servicios, como política ex ante; sumado a la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios, como política expost. Todo ello, con diagnósticos precisos, integrales y holísticos. Por otra parte, advirtiendo como necesario la obtención de fondos para la mejora del hábitat, ello deberá integrarse con prácticas de captación de plusvalías. Por último, a tales fines, deberá promoverse la capacidad de gestión municipal y reforzarse el financiamiento para la mejora del hábitat.

En ese marco, resulta fundamental la promoción y difusión de este tipo de herramientas a fin de colaborar en el aumento de su aplicación. La comunidad científica debe incrementar el nivel de debate, estudiar las diferentes buenas prácticas y propagar sus resultados. Ello no solo en públicos especializados, sino en la comunidad toda. Parafraseando a Dora Barrancos “es necesario reconocer que hay herramientas de transferencia en los propios actos de investigación, que cuando investigamos ya estamos transfiriendo” (2015, 136). Sumado que al observar los ‘dispositivos de gestión’ en los términos prescriptos, se buscó potenciar sus aspectos favorables y colaborar en la reformulación de aquellos no tan positivos.

El desafío es, entonces, si podremos avanzar colectivamente hacia la implementación de políticas públicas que contribuyan a crear ciudades con mayor justicia espacial.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenaza, M. S., & Canestraro, M. L. (2017). La regulación de suelo como componente del derecho a la ciudad (Argentina, 2004-2015). *Hábitat y Sociedad*, 10, 289-302.
- Baer, L., Cuenya, B., Duarte, J., Esteban, A., Itzcovich, P., & Reese, E. (2016). La captura de plusvalías en Argentina. En Blanco, A. et al. (eds.). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 17-40.
- Baer, L., & Del Río, J. P. (2021). Política urbana y gestión de suelo en la RMBA en la década del diez: legislación urbana, subasta de inmuebles públicos y acceso al hábitat digno. *Punto sur*, (4), 164-184.
- Basualdo, J. L. (2007). Vivienda social y suelo urbano en la Argentina de hoy. *Revista Café de la Ciudad*, 6 (52). Tomado el 20/03/2022 de https://cafedelasciudades.com.ar/politica_52_1.htm
- Barenboim, C. A. (2013) El mercado de suelo y su ordenamiento en la periferia de las ciudades: el caso de Rosario, Argentina . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, ISBN 978-987-1867-85-1. Resumen de tesis doctoral de la UBA.
- Brikman, M., Najman, M., Aramburu, F. & Di Virgilio, M. (2019). El eslabón perdido. La gestión del suelo en las políticas de urbanización bajo los Planes Federales de vivienda en Avellaneda y Ciudad de Buenos Aires. *Revista de Urbanismo*, 40, 1-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.50567>
- Bustos. W. (2016). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Observatorio del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=7337
- Canestraro, M. L., Arenaza, M. S., Suero, P., & Zulaica, L. (2021). Reflexiones acerca del déficit urbano-habitacional en municipios del centro-sur bonaerense en el marco de la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, 27-50.
- Canestraro, M. L. (2016). Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015). *Estudios Socioterritoriales*, (20), 57-74.
- Canestraro, M. L., Jakubowicz, M., Francischini, T. M. (2022). La Ciudad como Derecho: Notas sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires y su Implementación en el Partido de General Pueyrredón. vol. 9, Corporación Universitaria del Caribe - CECAR, 2-16 Disponible en: <https://repositorio.cecar.edu.co/handle/cecar/8202>
- CIPPEC (2016) Hábitat. Diálogos institucionales. Programa de Ciudades 2016. Tomado el 05/03/22 de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/983.pdf>
- Cravino, M. C., & Segura, R. (2020). Escenarios posibles y deseables de la planificación urbana, la vivienda y el hábitat. Foro Universitario del Futuro, Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planificacion_urbana_y_ciudades_resilientes-argentina-futura.pdf
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2015b). Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat. *Derechos humanos en Argentina. Informe Anual*, capítulo XI. Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2020) herramientas para dar respuestas a los reclamos urgentes por la tierra. Tomado el 23/12/2021 de <https://www.cels.org.ar/web/2020/10/herramientas-para-dar-respuestas-a-los-reclamos-urgentes-por-la-tierra/>.
- Clichevsky, N. (1999). Políticas de regularización en Argentina: entre la euforia y la frustración. Buenos Aires, Conicet/UBA (mimeo.).
- Comesaña, M. F., Gonzalez, S. A., Pintos Radice, J. J., & Brittez, C. (2023). Incidencia de los perfiles productivos locales en la planificación e implementación de políticas urbanas en la provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 12 N° 24 (enero-junio). pp. 267-294.
- Dávila, D. (24/02/2013). Tierra cada vez más cara y escasa. La Voz del Interior. <https://www.lavoz.com.ar/cordoba/tierra-cada-vez-mas-cara-escasa/>
- Del Río, J.P y Gonzalez, P. (2019). Implementación del programa “Lotes con Servicios” en el marco de la ley

- de acceso justo al hábitat, Provincia de Buenos Aires. *Derecho y Ciencias Sociales*. Número 2, pp. 37-59.
- Duarte, J. I. (2009). Políticas públicas de hábitat y suelo urbano. Algunos indicios de una relación complicada. Reflexiones a partir del análisis de los programas públicos de hábitat en el Gran Buenos Aires en los últimos seis años (2003-2008). XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- Hardoy, J. & Satterthwaite, D. (1987) La ciudad legal y la ciudad ilegal. GEL - Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina.
- Erba, D. (2013). Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernández Wagner, R., Varela O. y Silva, M. R. "La complejidad ausente en los programas de intervención socio-espacial inscriptos en el paradigma de la reducción de la pobreza: El caso del PROMEBA en el Gran Buenos Aires." II Congreso Nacional de Políticas Sociales, Mendoza, 2004.
- Fernández Wagner, R. (2012). Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista. En AAVV. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Trilce: Montevideo.1
- Gargantini, D., & Martiarena, M. (2016). Córdoba capital: tierra de conflictos. Córdoba: educc.
- Gargantini, M. D., Martiarena, M. Á., & Alda D'Amico, D. (2018). El gobierno del suelo urbano: representaciones y estrategias de articulación-acción de los actores estatales. *Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, (38), 119-136.
- Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (01/01/2005) Declaración de Buenos Aires. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/declaracion-buenos-aires/>
- Jauregui, E. (2019). Derecho a la ciudad (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata). Tomado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/8254>
- Lanfranchi, G., Cordara, C., Duarte, J. I., Gimenez Hutton, T., Rodríguez, S., & Ferlicca, F. (2018). ¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires, Argentina.
- Marichelar, G. (2019). La política habitacional y la gestión urbana en municipios de la provincia de Buenos Aires: El caso del municipio de Pehuajó. In XXI Jornadas de Geografía de la UNLP 9 al 11 de octubre de 2019 Ensenada, Argentina. Construyendo una Geografía Crítica y Transformadora: En defensa de la Ciencia y la Universidad Pública. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Geografía.
- Monayar, Virginia (2011). Informalidad urbana y acceso al suelo. Acciones y efectos de la política habitacional en la ciudad de Córdoba-Argentina. *Territorios* 24, pp. 113-130
- Morales Schechinger, C. S., & Salazar, C. (2012). Curar o vacunar, dos políticas en tensión: la regularización frente a las reservas territoriales en el desarrollo urbano sustentable. *Ir regular. Suelo y mercado en América Latina*, 125-157.
- Nahoum, B. (2012). *La tensión entre el derecho y el negocio. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Montevideo, Trilce.
- Observatorio de la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat (2020). Informe de resultados de la aplicación de la ley 14449 de acceso justo al hábitat. Período 2014-2019. Asociación Civil Madre Tierra.
- Petrelí, H. (2020) El derecho y la gestión urbana: Guía de conceptos jurídicos para actuar en el territorio. Buenos Aires. Café de las Ciudades.
- Plan Nacional de Suelo Urbano (2020). Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano>
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En *Medio Ambiente y Urbanización*, nº 65, pp. 3-21.
- Reese, E. (2016) La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina, en *Medio Ambiente y Urbanización*, nº 65, 3-21. Tomado el 01/08/2021 | https://campus.inap.gob.ar/pluginfile.php/1025482/mod_book/chapter/216248/Suelo_urbano_U2_reese.pdf

- Reese, E. (2021) curso virtual “Políticas e instrumentos de Gestión del Suelo” dictado por la maestría de Urbanismo de la Fac. de Arquitectura de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Relli Ugartamendía, M. (2018). Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015 (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación). Tomado de <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1610/te.1610.pdf>
- Ríos, L (2017) Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial. Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003-2015). Tesis de doctorado FAU UNLP. Repositorio documental UNLP Sedici. Tomado el 25/01/2022 de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>
- Rolnik, R. (2019). *La guerra de los lugares: La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile. LOM ediciones.
- Scardino, L (16/09/2021) La gestión del suelo bajo la lupa de los expertos, Conicet - Vinculación Tecnológica. <https://www.conicet.gov.ar/la-gestion-del-suelo-bajo-la-lupa-de-los-expertos/>
- Scatolini L, Duarte J. I., Hutton, T. G. (2019). *Hábitat un desafío de todos*. Universidad Nacional de la Plata <https://observatorio.madretierra.org.ar/2020/07/15/habitat-un-desafio-de-todos-2/>
- Scatolini, J. L. (2021). *Las políticas de desarrollo territorial en Argentina. La necesidad de repensar nuestros territorios*. Buenos Aires. Café de las Ciudades <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/las-politicas-de-desarrollo-territorial-en-argentina/>
- Schiavo, E.; Vera, P. y Gelfuso, A. (2015). El derecho a la ciudad entre el capitalismo actual y la apropiación de su significado. En I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Buenos Aires.
- Smolka, M. O., & Iracheta, A. (1999). Movilización de plusvalías para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres. *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Estados Unidos. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy*, 217-222. <https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf>
- Smolka, M. & Mullahy, L. (eds.) (2010). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de http://www.lincolninst.edu/pubs/1180_Perspectivas-urbanas
- Smolka, M., & Furtado, F. (2014). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy
- Sugranyes A. y Morales R. (2012) Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles. Trilce: Montevideo.1
- Subirats, J. (2016). Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España. Carrión F. y Dammert Guardia (coords.). *El derecho a la ciudad. Una Evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*. Barcelona. Icaria editorial, s.a.
- Zenón Gallardo G. (2023) El abordaje del hábitat a nivel municipal Hábitat, Política. El caso de Monte, 2011-2015. Tomado de <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-abordaje-del-habitat-a-nivel-municipal/> el 27/02/2023.
- Zubero, I. (2015). Innovación social: una propuesta para pensar las prácticas sociales en clave de transformación. Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades, Joan Subirats y Angela Garcia Bernardos (eds.). Barcelona. Icaria editorial, s.a.

SECCIÓN
/ RESEÑAS



*: Licenciada en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FSOC - UBA). Especialista en Gerenciamiento por Resultados y Control de Gestión por la Facultad de Ciencias Económicas, UBA y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) y maestranda en Políticas Sociales por la FSOC- UBA. En el sector público me desempeñé como Coordinadora de Vinculación entre el Presupuesto Nacional y la Planificación Estratégica en la Jefatura de Gabinete de Ministros y como Directora de Integración en Políticas de Transparencia en Infraestructura del Ministerio de Obras Públicas. e-mail: romanelaconte@gmail.com



Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina

Conceptualización, brechas, inversión y políticas
Roxana Mazzola | Compiladora

Reseña de libro



NUEVOS DERECHOS: INFRAESTRUCTURA DEL CUIDADO EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA.¹

149

RESEÑA REALIZADA POR: ROMANELA CONTE*

PRESENTACIÓN

El libro *Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina*² plantea que, para enfrentar las múltiples desigualdades estructurales en género, edad y territorio que afectan a los países de América Latina, es necesario avanzar en un nuevo derecho: el derecho a la infraestructura del cuidado.

Tanto desde la producción teórica, como desde la gestión pública, el concepto de Políticas de Infraestructura del Cuidado se encuentra en pleno

proceso de construcción. Los temas abordados en este libro refieren ambos aspectos, articulando los aspectos conceptuales y los debates actuales sobre las políticas de cuidados, la infraestructura del cuidado, y la agenda de políticas desarrolladas en la región poniendo especial atención a las infancias y las adolescencias, las personas mayores, las personas con discapacidad y su intersección con la perspectiva de género.

Desde el campo de la gestión de políticas, se presentan experiencias con enfoques que destacan la importancia de la participación de las propias

1. Mazzola, R (Coord.) (2023). *Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo. ISBN: ISBN 978-987-8267-61-6

2. (Autores/as): Karina Batthyány, Valentina Perotta, Elva López Mourelo, Celeste Abrevaya, Lucía Cirmi Obón, Pablo Vommaro, Roxana Mazzola, Sol Scavino, Yanina Ceminari, Carolina Aulicino, Alejandra Beccaria, Sebastián Waisgrais, María Pía Venturiello, Mercedes D'Alessandro, Soledad Prieto, entre otros.

infancias, juventudes, cuidadores/as y personas mayores en los procesos de formulación de las intervenciones de infraestructura, así como la implementación de modelos que fortalezcan la toma de decisiones basadas en evidencia para el cierre de las brechas existentes.

En el recorrido propuesto por sus doce capítulos, las autoras y los autores ofrecen respuestas a preguntas viejas - y nuevas - de nuestra sociedad para enfrentar la inequidad, la pobreza infantil, las brechas de género y el desarrollo económico sostenible, así como medidas de preparación de nuestras sociedades al impacto de los desastres naturales y el cambio climático.

Su fortaleza radica en la compilación miradas sobre los cuidados de especialistas académicos y de la gestión pública de distintas disciplinas y de prestigiosas instituciones como: CLACSO, FLACSO, el Instituto Gino Germani UBA, organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y UNICEF Argentina; y funcionarias y equipos de los ex Ministerios de Obras Públicas, de Mujeres, Géneros y Diversidad, y de Economía de Argentina.

En el capítulo 1, “Conceptualización de las Políticas de Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina”, Roxana Mazzola, autora y coordinadora de esta obra, presenta un recorrido sobre la construcción conceptual y los debates recientes en la región sobre desigualdad, cuidados, enfoque de género y generacional, e infraestructura del cuidado, para dar cuenta de que manera incidieron en la construcción de la política de Infraestructura del Cuidado impulsada desde 2019 a 2023 por el Ministerio de Obras Públicas de Argentina.

En el capítulo 2, “El aporte de la obra pública a la reducción de las brechas en los cuidados”, Roxana Mazzola y Valentina Perotta presentan evidencia empírica y retoman los enfoques académicos y de política pública más influyentes en Latinoamérica sobre los cuidados y la incidencia de la obra pública en la reducción de brechas de género.

Carolina Aulicino, Alejandra Beccaria y Sebastián Waisgrais, de UNICEF Argentina, en el capítulo 3, “Brechas en Infraestructura del Cuidado: intersec-

ción entre género e infancia”, dan cuenta de la manera en que las desigualdades de género se constituyen en un factor clave de la pobreza infantil. A través de la sistematización y análisis de distintas fuentes estadísticas, ponen el acento en la necesidad de ampliar y mejorar la calidad de la infraestructura como condición previa para reducir la pobreza de manera sostenible en el tiempo.

En el capítulo 4, “El impacto de la Infraestructura del Cuidado en el empleo y en las condiciones de trabajo”, Elva López Mourelo, de la Organización Internacional del Trabajo, y Magalí Yance presentan evidencia sobre la inversión que se requiere en servicios de cuidado, y sobre la incidencia que estas inversiones tendrían en la generación de empleo decente. A lo largo del capítulo, las autoras ofrecen argumentos bien fundados sobre la promoción de la inserción laboral, la generación de bienestar a las personas que requieren cuidados y el potencial resiliente para enfrentar futuras crisis, que este tipo de políticas provocan.

Por su parte, Lucía Cirmi Obón, en capítulo 5, “Hacia el reconocimiento del derecho al cuidado en Argentina”, parte del concepto de democracia del cuidado construido por Joan Tronto, profesora de Ciencia Política en EE.UU.- que plantea que el cuidado debe ser entendido como una idea política, para dar cuenta y analizar los desafíos de la gestión del ex Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad en relación a la construcción de políticas que garanticen el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado.

En el capítulo 6, “Programa de Infraestructura del Cuidado: El caso del Ministerio de Obras Públicas de Argentina”, y en el capítulo 10, “Participación social y transparencia como componentes indispensables en las Políticas de Infraestructura del Cuidado”, Roxana Mazzola junto a Mercedes Contreras, Giselle Arena y Ana Acevedo por un lado y a Romanela Conte por otro analizan algunos aspectos fundamentales del Programa de Infraestructura del Cuidado como política social innovadora. Se identifican las principales fortalezas, resultados y desafíos del programa, como así también su modelo de gestión basado en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la transparencia, la innovación tecnológica y la participación ciudadana.

Los capítulos 7, 8 y 9 centran la mirada en la importancia y los desafíos de infraestructura del cuidado para atender a poblaciones específicas. Pablo Vommaro y Sol Scavino en el capítulo 7, “Juventudes, género y cuidados: aportes sobre la participación en el diseño y desarrollo de políticas de infraestructuras del cuidado”, analizan la noción de cuidados y su vínculo tanto con el urbanismo feminista, como con las condiciones y experiencias de vida de las y los jóvenes de la región. En el capítulo 8, “Infraestructura del Cuidado para personas mayores”, Yanina Ceminari analiza una pregunta ineludible ¿Cómo pensar políticas de cuidado para una sociedad con población cada vez más envejecida?. En el capítulo 9, “Derecho al cuidado, ciudades y personas con discapacidad”, María Pía Venturiello analiza cómo la producción social de la discapacidad se encuentra en relación con las producciones de las ciudades como espacio físico, espacio de interacciones y relaciones de desigualdad.

Finalmente, los capítulos 11 y 12 acercan debates conceptuales y presentan evidencia sobre la vinculación de los cuidados, la infraestructura del cuidado y el desarrollo de sociedades más justas e igualitarias. En el capítulo 11, “Economía del cuidado: Infraestructura para cuidar, cuidar para redistribuir”, Mercedes D’Alessandro junto a Roxana Mazzola y Sol Prietto dan cuenta de la importancia de la infraestructura del cuidado para incidir en la desigual distribución de las tareas de cuidado entre varones y mujeres que la economía feminista viene denunciado, y que cons-

tituyen la base de las desigualdades de género. Finalmente, en el capítulo 12, “Cuidados comunitarios e infraestructuras de cuidado. Aportes para su visibilización”, un grupo especializado de CLACSO integrado por Karina Batthyány, Lucía Martelotte, Paola Mascheroni, Valentina Perrotta y Mariana Rulli ponen el acento una dimensión menos estudiada y reconocida pero históricamente inserta en los territorios: la dimensión comunitaria del cuidado.

En síntesis, los conceptos y debates abordados, junto con el análisis de experiencias de gestión de políticas públicas en los países de la región, demuestran el acierto del libro en potenciar y fortalecer una agenda de políticas emergente en América Latina. Los retos sociales del siglo XXI evidencian que la gestión pública no puede limitarse a transferencias monetarias para los cuidados; es imprescindible contar con una infraestructura de cuidado pública y de calidad en los territorios.

Un planteo transversal recorre el libro: el señalamiento de que las áreas de obras públicas, históricamente masculinizadas, adultocéntricas y patriarcales, deben redefinirse y ser parte de la construcción de sistemas nacionales de cuidados junto a las áreas de salud, desarrollo social, juventudes y la seguridad social. Frente al avance de las derechas en el mundo que diezman la intervención del Estado y pone en duda los derechos conquistados, este libro aporta evidencia y actualiza debates en torno al derecho al cuidado, las desigualdades existentes, y el rol de la obra pública para el cierre de brechas.

