

Revista

Debate Público

Reflexión de Trabajo Social



Año 2 - N° 4
Noviembre de 2012

Tema
Avances legislativos y demandas
a los sistemas públicos de protección

Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social

Año 2 - N° 4 | Noviembre de 2012

Presentación

Publicación de Ciencias Sociales que lleva adelante la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con el objetivo de generar un espacio de debate y difusión de conocimiento social.

Esta publicación se propone divulgar aportes sobre *lo público* que realizan el colectivo profesional del Trabajo Social en particular, y las ciencias sociales en general, con la pretensión de aportar a su fortalecimiento, a partir de revisar las disputas que construyen como tal. La configuración de *lo público* en este contexto y las reflexiones que se suscitan interpelan al Trabajo Social, en tanto posible ángulo de interrogación sobre la intervención, pues en este debate se centran algunas claves para la lectura de las políticas, las instituciones y las prácticas que entablan distintos actores.

La revista Debate Público es una publicación de propiedad de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires.

Cuerpo Editorial

Directora General: Ana Arias

Directora Editorial: Bárbara García Godoy

Secretaria Editorial: Ana Beovide

Coordinadora: Romina Manes

Consejo Editorial: Adriana Clemente (Facultad de Ciencias Sociales - UBA), Sergio Caletti (Facultad de Ciencias Sociales - UBA), María Isabel Bertolotto (Facultad de Ciencias Sociales - UBA), Alfredo Carballada (Facultad de Ciencias Sociales - UBA), Margarita Rozas (Universidad Nacional de La Plata), Claudio Ríos (Universidad Nacional de La Plata), Mariela Diloreto (Universidad Nacional de La Plata), Susana Cazzaniga (Universidad Nacional de Entre Ríos), Lorena Molina (Universidad de Costa Rica), Mónica De Martino (Universidad de la República. Uruguay), José María Alberdi (Universidad, Nacional de Rosario).

Comité Científico: Norberto Alayón (Carrera de Trabajo Social - UBA), Cristina Melano (Carrera de Trabajo Social - UBA), Raquel Castronovo (Carrera de Trabajo Social – UBA / Universidad Nacional de Lanús), Claudia Danani (Carrera de Trabajo Social - UBA), Violeta Correa (Carrera de Trabajo Social - UBA), Estela Grassi (Carrera de Trabajo Social - UBA), Gloria Mendicoa (Carrera de Trabajo Social - UBA), María Carman (Carrera de Trabajo Social - UBA), Diana Rossi (Carrera de Trabajo Social - UBA), Nicolás Rivas (Carrera de Trabajo Social - UBA), Cecilia Hidalgo (Carrera de Trabajo Social - UBA), Alejandro Rofman (Carrera de Trabajo Social - UBA), Miguel Vallone (Carrera de Trabajo Social - UBA), Silvia Faraone (Carrera de Trabajo Social - UBA), José María Serbia (Carrera de Trabajo Social - UBA), Patricia Digiglio (Carrera de Trabajo Social - UBA), Lucrecia Raffo (Ministerio de Salud de la Nación), Ricardo Rubio (Universidad Nacional de Cuyo), Liliana Barg (Universidad Nacional de Cuyo), Silvia Mabres (Universidad Nacional de San Juan), Marcelo Lucero (Universidad Nacional de San Juan), Laura Garcés (Universidad Nacional de San Juan), Susana Cazzaniga (Universidad Nacional de Entre Ríos), Florencia Cendali (Universidad Nacional de Luján), Bibiana Travi (Universidad Nacional de Luján), Inés Seoane (Universidad Nacional de La Plata), Juan Ignacio Lozano (Universidad Nacional de La Plata), Inés Hadad (Universidad Nacional de Río Negro), Mariano Barberena (Universidad Nacional de La Plata), Jesús Acevedo (Universidad Autónoma de Coahuila. México), Ana Monge (Universidad de Costa Rica), María Noel Míguez Passada (Universidad de la República. Uruguay), Denis Merklen (Escuela de Altos Estudios de París), Carolina Mera (Instituto Gino Germani - FSOC / UBA), Mónica Petracci (Instituto Gino Germani - FSOC / UBA), Esteban De Gori (Facultad de Ciencias Sociales - UBA), Ana Rosatto (Facultad de Ciencias Sociales - UBA), Carla Wainszok (Facultad de Ciencias Sociales - UBA), Pablo Di Leo (Instituto Gino Germani Facultad de Ciencias Sociales - UBA), Gisela Spasiuk (Universidad Nacional de Misiones), Pilar Fuentes (Universidad Nacional de La Plata), Susana Hintze (Universidad Nacional de General Sarmiento), Nora Aquín (Universidad Nacional de Córdoba).

Composición y armado: dg Leo Tambussi - leotambu@gmail.com

Ilustración de tapa: Valeria Brudny - <http://www.valeriabrudny.blogspot.com/>

Dirección: Santiago del Estero 1029 - CP:1075 / Buenos Aires - Argentina

Tel/fax: (54-11) 4305-6168.

email: debatepublico@sociales.uba.ar / web: www.trabajosocial.fsoc.uba.ar

Las opiniones expresadas en Debate Público. Reflexión de Trabajo Social son independientes y no reflejan necesariamente las del Comité Editorial. Se permite reproducir el material publicado siempre que se reconozca la fuente. Sistema de arbitraje: todos los artículos centrales y los artículos seleccionados han sido sometidos a arbitraje por miembros del Comité Científico de la publicación.

Índice

- Tema** 
Avances legislativos y demandas
a los sistemas públicos de protección
- Editorial** 
Ana Arias **7**
- Conversaciones sobre lo público** 
Bárbara García Godoy y Ana Arias entrevistan
a Marina Lareo **11**
- Miradas sobre la intervención** 
Políticas de Infancia para una *nueva institucionalidad*:
El estrecho camino de una ley
Andrea Arbuatti **17**
- Artículos Centrales** 
Política Social, Multiculturalismo e Intervención en lo Social.
Pensando en Latinoamérica
Alfredo Juan Manuel Carballeda **33**
- Embarazarse para abortar.** 
Reflexiones desde la psicología profunda
Noemí Allidiere **41**
- El acontecimiento de la ley nacional de salud mental** 
Los debates en torno a su sanción
Silvia Faraone **47**
- Consideraciones sobre el debate legislativo** 
en torno a la ley de drogas
Graciela Touzé, Paula Goltzman, Eva Amorín,
Pablo Cymerman, María Pía Pawlowicz **63**
- Cuidados Paliativos:** 
derecho al final de la vida
Carolina Nadal y Isabel Pincemin **71**

Artículos seleccionados

- Notas en torno a la construcción de la demanda de cuidados en la intervención socio-sanitaria
Claudia Krmpotic, Barrón Elsa Viviana, De Ieso Lía Carla **81**
- Desafíos políticos y asistenciales de la nueva ley nacional de salud mental. El caso de la Provincia de Santa Fe
José María Alberdi **93**
- La perspectiva de género. Aportes para el ejercicio profesional
Lorena Guzzetti **107**
- Producción de conocimiento, contexto y políticas públicas. El caso de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires (1958 - 1960)
Pablo Stropparo **115**
- La política pública indígena en la Argentina. Apuntes sobre el derecho a la tierra y a la organización
Clarisa Martínez **133**
- Cuando lo público no llega a ser político. Reflexiones sobre un grupo de "padres" adoptivos en Internet.
Mariela Pena y Mónica Tarducci **143**
- Quizás trueno, quizás poesía: El lugar de los jóvenes en los efectores de salud
Julia Medina **155**
- La Justicia Penal Juvenil en Argentina y el surgimiento de una nueva institucionalidad
Silvana Garelo **163**
- La construcción de información para la gestión en políticas sociales. El caso de la Ficha de datos sobre las familias
Norberto Vázquez, Mercedes Aguilar, Luciana Sánchez, Gabriela Mykietiw y Mercedes Torres Salazar **175**
- La Reagrupación Familiar como reflejo del conflicto de género. Propuestas desde la Mediación y el Trabajo Social
Vanessa Hervías-Parejo **185**
- Recuperando Historia
Evolución reciente de sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores
Mariana Benigni, Ariel Lieutier y Gustavo Ludmer **197**

Debates de cátedra
La Universidad y las políticas públicas:
aportes a la reflexión
Sandra Arito

215

Producciones de fin de grado
Las construcciones simbólicas de las necesidades sociales
Moreno Vanesa y Romero Yamila

223

Aportes a lo público desde la investigación
Naturaleza, cultura y segregación: una lectura antropológica
sobre políticas socio-urbanas hacia sectores populares
en el Área Metropolitana de Buenos Aires
María Carman

231

Reseñas
Trabajo Social Forense. Balance y perspectivas.
Volumen I
Graciela Nicolini

235

Tres taras posneoliberales para pensar el problema de la política social en esta etapa

Ana Arias

Estas reflexiones tienen por fin dar vuelta sobre algunas cuestiones que refieren a nuestras dificultades en esta etapa para pensar la idea de inclusión social desde las políticas sociales. Cuando empecé la escritura de este texto pensé en titularlo como tres taras neoliberales, pero a poco empezar la escritura me di cuenta de que no necesariamente son neoliberales y que también puede ser una tara pensar que el neoliberalismo es la monocausa de nuestros problemas sociales, pero esto, será tema de otro escrito, por lo tanto las tres taras que me interesa discutir en este editorial son las siguientes: Los problemas de inclusión como problemas del margen, la inclusión como un abordable desde programas sociales y los derechos sociales como habilitaciones al consumo.

Primer tara: *La inclusión como un problema del margen*

La idea, o los imaginarios sobre los problemas de inclusión como problemas de los márgenes son añosos y tienen como referencia principal la de la construcción de la teoría de la marginalidad (Germani: 1980).

La idea de que los grupos marginales (cuestión que además de representar una de las categorías teóricas de mayor impacto sociológico representaba una metáfora geográfica que coincidía con las formas de poblar en círculos concéntricos las grandes ciudades) portaban una problemática diferencial para incluirse guió parte importante de las lecturas sobre las políticas dirigidas a la pobreza desde los años 60.

Por otro lado la idea de los márgenes remite a las intervenciones dirigidas a operar sobre grupos que no se integran a partir del trabajo asalariado o que presentan particularidades para su integración en contraposición de las formas de integración “del centro” generalmente identificadas con las políticas universales tradicionales (sistema de salud, sistema educativo, sistema previsional) (Andrenacci y Soldano: 2006).

Estas ideas remiten, y pueden confundir, sobre una forma de pensar la política social desde un lugar de ajenidad a la sociedad misma, no como una intervención de la sociedad sobre si misma, sino de una intervención sobre una parte "externa" o, por lo menos, no del centro.

Si agregamos que durante la década del 90 se asistencializó la intervención estatal reconvirtiendo parte de los dispositivos tendientes a operar sobre el centro en mecanismos de margen, o mejor dicho poniendo en el centro las formas tradicionales de intervención sobre los márgenes, completamos el cuadro que hace posible que la referencia primera cuando se piensa en políticas de integración se piense generalmente en intervenciones sobre la pobreza o sobre población en situación crítica.

Si bien ya desde la discusión de la teoría de la marginalidad se planteó la inoperancia de estos abordajes que desconocían los mecanismos generadores de sociedad y por ende de las formas en que estas generan desigualdad y diferencia, este planteo actualmente muestra muchas mas razones para demostrar su fragilidad explicativa y por ende, su potencialidad transformadora.

De manera consecuente con la tara anterior la segunda tara refiere a las formas de abordaje de los problemas sociales.

Segunda tara: *La inclusión como un abordable por programas*

Una de las principales transformaciones de las formas de intervención estatal generada durante los años 90 ha sido la lógica de programas como una forma de intervención estatal con altos grados desinstitucionalizadores.

La forma de pensar la intervención desde la lógica de programas o proyectos (Merklen: 2005) recortaba los límites geográficos y temporales de la acción y dejaba con poco espacio a los objetivos de la política.

Planteamos que esta forma de operación van en desmedro de las instituciones el reconocer a la intervención social simplemente como dispositivos de acción preautada pone en riesgo el sentido de las instituciones con objetivos mas abarcables que los de los programas. Deja por ejemplo poco espacio para lo no planificado y para los servicios estables de las instituciones.

Reconocer las dificultades de esta forma de pensar la intervención desde programas es complejo, no sólo por las cuestiones asociadas a esta forma de ejercicio de poder desde las administraciones nacionales, provinciales y municipales, sino también porque nuestras instituciones han sufrido un deterioro importante en materia presupuestaria, de instalaciones, de personal, pero también de sentido. Por eso tenemos que pensar cuál es el sentido que le queremos dar a la escuela pública, al centro cultural, al hospital.

En Argentina tenemos la particularidad de que en los últimos años hubo reformas legislativas de avanzada -se derogó la Ley de Patronato y se la reemplazó por la Ley 26.061, se aprobó la obligatoriedad de la Escuela Media, la muerte digna, el matrimonio igualitario etc., entre otras- pero todavía no tenemos la capacidad institucional de hacer efectivos estas importantes transformaciones. Entonces, el desafío es acercar y garantizar los derechos a aquellas personas que tienen mayores dificultades en el acceso efectivo. Ese es un desafío institucional enorme. Y en ese sentido, la articulación de las políticas sociales tiene que ser en clave institucional, la articulación de millones de programas es imposible.

Tercera tara: *Los derechos como habilitaciones al consumo*

En el campo de los debates sobre política social la retórica de los derechos y de los sujetos de derecho muchas veces se confunde con la práctica con las habilitaciones al consumo. Estas cuestiones son complejas en tanto constructoras de subjetividades y en algún punto contradictorias en tanto continúan los “logros” del neoliberalismo en tanto construir subjetividades de consumidores y no de otro tipo de construcción ciudadana.

Los proyectos de vida que no pueden sólo identificarse por el aumento del consumo, los proyectos populares tampoco.

Construir socialmente la idea de derechos supone nuevamente relacionarnos con la idea de ley y de obligaciones, sin estas dos cuestiones atadas a la idea de derechos, lo que existen son “festivales de derechos”, proclamas sólo enunciativas (Lewkowicz:2004) sin posibilidad concreta de efectivizar avances sociales, sobre todo para los más débiles de nuestra sociedad.

Aunque parezca obvio, pensar en derechos sociales es pensar en regulaciones de la vida social, en limitaciones de la acción que posibiliten a su vez expansión de otras acciones. Supone instituciones que puedan construir y sostener tanto estas limitaciones como estas expansiones.

Ciertamente, algo mucho más costoso que garantizar consumos. Algo que requiere (y nos estamos poniendo insistentes con la idea) instituciones que puedan valga la redundancia institucionalizar los avances que nuestra época posibilita y que tanto esfuerzo y aporte militante han llevado a la Argentina.

Dra. Ana Arias
Directora
Carrera de Trabajo Social
UBA - Buenos Aires

Bibliografía

- Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006) *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino en ANDRENACCI, Luciano (compilador). Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.*
- Andrenacci, L. (compilador) (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.*
- Germani, G (1962) *Política y Sociedad en una época en transición. Buenos Aires. Editorial Paidós.*
- Germani, G (1980) *El Concepto de Marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana. Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión.*
- Lewkowicz, I. (2004) "Del ciudadano al consumidor. La migración del soberano" en Lewkowicz, Ignacio. *Pensar sin estado. La subjetividad en la era de la fluidez, Paidós, Bs As.*
- Merklen, D. (2005) *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003). Buenos Aires. Editorial Gorla.*

Conversaciones sobre lo público



Bárbara García Godoy y Ana Arias entrevistan a Marina Lareo

Esta sección se propone habilitar conversaciones con aquellos que para nosotros son referentes en la construcción de lo público, tanto por su rol como intelectuales como por su despliegue político y su capacidad para la intervención.

En este diálogo participaron la Lic. Bárbara García Godoy, trabajadora social y Coordinadora Técnica de la Carrera de Trabajo Social - UBA, la Dra. Ana Arias, trabajadora social y actual Directora de la Carrera de Trabajo Social de la UBA y la trabajadora social y especialista en salud Marina Lareo, quien tiene una vasta experiencia en gestión de servicios públicos de salud y es do-

cente en carreras de posgrado y del Programa de Actualización en Determinantes de la Salud Mental en el campo de las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA

Fecha de realización: 5 de octubre de 2012.
A continuación la desgrabación del encuentro.

BGG - Gracias Marina por destinarnos este tiempo. La idea es que nos cuentes qué apreciación o qué lectura hacés respecto de los avances normativos que va habiendo en nuestro país en materia de políticas sociales, en general, y en políticas de salud, en particular.

ML - La verdad es que me parece maravilloso lo que está pasando. En el marco del proyecto nacional se ha empezado a dar respuesta a demandas que la sociedad tenía de manera contenida, que venían militando, que venían gestionándose en distintos espacios, pero que ha encontrado un plafón donde avanzar sobre distintas políticas que reivindican las posiciones de derechos humanos. Digo, en este contexto salió la Ley de Matrimonio Igualitario; la Ley de Parto Humanizado; la Ley de Muerte Digna; la Ley de Salud Mental; la reciente discusión de aborto no punible, para todos los casos de violación; la Ley de Salud Sexual que garantiza la provisión, no solamente de los insumos para que las mujeres podamos cuidarnos, sino además, la información y la disponibilidad de los servicios de salud. Me parece que en ese sentido la sociedad ha avanzado mucho, que se han empezado a transparentar discusiones viejas. Más allá de que hay actores que en el marco democrático van a oponerse a todas estas reivindicaciones, y que tienen derecho a expresar su voz pero en realidad, me parece que todo esto apunta a los protagonistas de la salud; en estos casos, las mujeres o grupos que se constituyen en actores en torno a una problemática particular y han militado para que se instale en la agenda pública. Es un momento increíble y que seguramente va a ser mas valorado a la luz de la historia.

BGG - ¿Y en materia legislativa tenés presentes cuestiones pendientes?

ML - Sí, siempre las hay... El tema no es solamente la materia legislativa, el tema es que algunas cuestiones, por lo menos desde la perspectiva de salud, tengan que constituirse en leyes para ser cumplidas. Que haya tenido que salir una ley de parto humanizado, no habla bien de nadie. En realidad el parto es un hecho humano, no debería haberse perdido de vista que es una cuestión especialmente humana además de biológica. La muerte es otro buen ejemplo. En qué momento dejó de ser un hecho que es parte de la vida, para constituirse en un hecho médico o en un hecho institucional... Hoy, es "natural" que la muerte le llegue a una persona, en una terapia intensiva, rodeada de extraños, desnuda, conectada a múltiples aparatos y despojada de su medio y

sus afectos. Es difícil sintetizar acerca de cómo se llegó hasta aquí, pero sin duda la sociedad esta recuperando el debate para volver a centrar el eje en la persona humana.

Resulta llamativo que tengamos que estar legislando de nuevo para recuperar esos derechos que nunca debieron haberse perdido. Yo digo, está bien que vayan saliendo nuevas normas, como acaban de salir también, los derechos de los pacientes en el hospital público o en la atención. Y la verdad es que uno dice, tener que legislar, para que recuperemos esos aspectos humanos de la atención, el derecho a la intimidad, el derecho al secreto profesional, el derecho a estar acompañado, el derecho a la información, etcétera, etcétera; habla de un deterioro que en realidad lo ideal sería que no tenga que legislarse. Sería bárbaro que no tenga que legislarse, pero bueno... Si todo dependiera de legislación, falta mucho por hacer. Me parece que el tema central tiene que ver con recuperar el trabajo y el debate dentro de las instituciones y sería deseable no necesitar de tantas leyes.

AA - Ahora, mirando no desde el campo de la salud, sino desde otros lados, todavía... si uno pensara en desafíos ¿los desafíos sobre las instituciones son centrales en la nueva etapa? Porque de hecho estas leyes norman lo institucional, pero que esté la ley no implica que necesariamente se modifiquen las prácticas institucionales... En este marco, te quería pedir que reflexiones en esta línea, en relación a tu campo.

ML - Bueno, este es un tema apasionante. Yo hace muchos años que me dedico a pensar en algo que yo llamé alguna vez, una gran pregunta que era: ¿por qué las cosas son como son y no de otra manera? La verdad es que, no alcanza con un solo marco teórico, con una sola perspectiva, una única mirada o un único enfoque para entender algunas cosas de las que pasan adentro de las instituciones. Sí me parece claro que, cuando hablamos de la formulación de cualquiera de estas leyes -y esto lo explica muy bien Ozlak en muchos de sus artículos- los actores que las promovieron, son distintos de los actores que deberán implementarlas y efectivizar su cumplimiento.

Si bien no se puede generalizar, no fueron las asociaciones de profesionales, ni los espacios intrainstitucionales, quienes a partir de revisar o criticar sus propias practicas han militado los cambios en estas cuestiones. Hay casos resonantes en todas las materias, desde pacientes terminales o sus familiares que han reclamado fin al sufrimiento y al encarnizamiento medico cuando ya no hay posibilidades de vivir. Fue y es la militancia activa de organizaciones de mujeres quienes reclaman la interrupción de embarazo no deseado y la protección frente a riesgos. Por supuesto que el gobierno nacional ha escuchado y asumido un rol protagónico en muchos de estos temas, como por ejemplo la salud sexual y la salud mental.

Ahora bien, todas estas leyes deben ser implementadas por las instituciones de salud. Esto implica analizar una trama muy compleja, como es el sistema de Salud de nuestro país. Un sistema publico federal, con múltiples autoridades provinciales y municipales y con grandes heterogeneidades regionales, culturales, de recursos y capacidad instalada.

Y en este escenario complejo con encontramos con otras barreras, la cultura institucional tradicional, que sigue privilegiando un modelo biológico, asistencial, a demanda y curativo, todavía lejano a un modelos protección integral, preventiva y promocional y mas centrada en los derechos.

A modo de ejemplo, hace muchísimos años que de ha planteado la crueldad e inutilidad del manicomio, sin embargo siguen siendo marginales las estrategias alternativas a la internación indefinida con sus consecuencias por todos conocidas.

Otro tema, aun más vigente y más instalado en los medios y el debate político, el aborto no punible, esta sufriendo una gran cantidad de obstáculos institucionales para su efectiva implementación.

Esto significa, que muchas veces, las instituciones de salud actúan con un grado de libertad o discrecionalidad, bajo argumentos de distinta índole, que les posibilita no cumplir la ley que la sociedad ya ha votado. O solo cumplirla en parte.

Y esto tiene que ver con que las cuestiones vinculadas al cuidado de los derechos, tienen una relación de subalternidad o secundariedad, respecto del pensamiento hegemónico: “la atención medica”.

Entonces me parece que el desafío esta puesto en la política y la conducción del sistema. No alcanza con la sanción de las leyes. El momento de la verdad, es decir su efectiva implementación, se mide cuando por ejemplo, en cualquier lugar del país y todos los días, una adolescente reciba aconsejamiento sin que el sistema discuta si la atiende el pediatra o el clínico, si puede o no concurrir sola y sin autorización de sus padres, o, si una mujer puede ingresar acompañada al parto, sin depender del medico que le toque.

Por supuesto que es deseable que quienes ocupan lugares en la conducción estén formados en un contexto de derechos humanos, con formación especifica en salud pública, con una mirada centrada en lo social y con capacitación para la gestión. ¿Por qué? Porque lo que a menudo ocurre en las instituciones, por lo menos, de salud, es que quienes conducen las instituciones reproducen la misma cultura de la cual provienen. Es como pedirle a alguien que cambie el paradigma a partir de estar en un lugar de gestión diferente de lo que ha hecho toda su vida en su práctica. Es muy difícil pensar que se pueda... El área de salud tiene por ejemplo una de las instancias de formación de recursos humanos más importante que tiene el estado por fuera de la universidad. Tiene residencias de especialidades médicas y de otras profesiones, escuelas de enfermería, tecnicaturas y una gran diversidad de cursos y capacitación permanente.

Sin embargo, no pocas veces, estas instancias de formación en vez de oxigenar, incorporar nuevas miradas, nuevos contenidos, reproducen y garantizan la reproducción del modelo vigente. Entonces el aparato institucional desde las universidades, desde las instituciones de salud, desde los ministerios, desde las distintas áreas de conducción y de implementación de políticas, me parece que tiene que empezar a mirar esto de una manera muy crítica para empezar a cambiarlo; y que las instituciones puedan empezar a dar respuesta desde otro lugar.

BGG - Vos empezabas la conversación planteando los avances de esta época, claramente en oposición a lo que fue la década de los 90'. Ahora, esto que caracterizás acerca de la lógica de las instituciones y de cómo actúan y se posicionan frente a los avances que otros protagonizan, en clave de la década en la que estamos... En una mirada global y pensando en clave sistema de salud, ¿cómo lo ves? ¿Cómo podemos pensar el sistema de salud en materia de lo pendiente, en materia de lo realizado?

ML - En un cambio cultural fundamentalmente. Mira, el sistema de salud en la Argentina yo creo que es fabuloso. La Argentina, tiene una gran capacidad instalada, tiene recursos humanos capacitados, tiene una política de gratuidad y universalidad de tradición histórica. Tiene una red de emergencia que más allá de las desigualdades regionales garantiza que quien necesite mayor complejidad o una atención diferenciada pueda acceder a la complejidad que necesita. Tiene formación de recursos humanos, tiene infraestructura tanto en el primero, como en el segundo y en el tercer nivel de atención. Lo que tiene que hacer el sistema de salud ahora, me parece que el desafío es revisar culturalmente sus prácticas. No sé si la revisión puede salir de adentro del sistema, ese es el problema, va a haber que intervenir de otros lugares. La salud pública en nuestro país tiene un discurso riquísimo, empezando por la estrategia de atención primaria, de la que hablábamos, aún en los 90 y aún en el marco de la políticas neoliberales y de los programas bancomundialistas, y sin embargo todos sabemos que la práctica o la concepción de atención primaria pocas veces se implementa y escasamente se conoce. No deja de ser una propuesta marginal, no deja de ser una propuesta de grupos minoritarios que intentan integrar, hilvanar, darle coherencia, solucionar el problema de la gente, organizar en una atención escalonada donde cada uno pueda atenderse o acceder a cuestiones que no tienen solamente que ver con la cuestión médica, en los lugares de trabajo, en los lugares donde la gente vive. Sin embargo este discurso de la salud pública la verdad es que todavía tiene que ser profundizado y tiene que ser revisado, y tiene que poder ser auto-criticado, sin pensar que por eso ponemos en tela

de juicio ni valores individuales ni conocimientos científicos.

BGG - ¿Qué papel le carga a las universidades en este proceso?

ML - Y la misma revisión que le cae a las instituciones. Un tema central en el tema de salud pública es que la universidad o la facultad que tiene supremacía dentro del sistema es la Facultad de Medicina. Y la Facultad de Medicina adolece de tener las mismas prácticas sesgadas, de poner énfasis en la enfermedad, de mirar la formación de los médicos cada vez más especializada, cada vez más fragmentada. Todavía otras áreas de conocimiento no tenemos la llegada, la intervención dentro del sistema de salud, como puede ser la Facultad de Ciencias Sociales, la Facultad de Psicología, que también tiene otros problemas de formación profesional. La salud pública, como bien señala Menéndez, ha sido apropiada por el conocimiento y la práctica médica. Se han constituido en instituciones casi estrictamente médicas. Entonces, si nosotros recuperamos la mirada de la salud pública como una política social, donde no hay que mirar solo lo eminentemente biológico, no hay que descontextualizar al hombre de su mundo, de su historia, de su trabajo, de su familia, de su contexto urbano; bueno, ahí uno se da cuenta que la biología no es un tema menor pero no es el único eje importante desde dónde trabajar. Sí, sería bueno que otras áreas de la universidad y el conocimiento de otras disciplinas, podamos empezar a tener en serio una participación y una discusión adentro de las instituciones de salud que hasta ahora no la hemos tenido con la importancia que esto requiere.

AA - Una última reflexión sobre lo que implica gestionar hoy.

ML - ¡Qué pregunta!

AA - No te pido el universo de eso (risas), vos sos una persona con mucha experiencia en gestión... Y has gestionado en distintos momentos... yo te quiero preguntar por el hoy, ¿cuál es el diferencial de gestionar hoy?

ML - El diferencial de gestionar hoy... Vos bien sabes que lo mío es un caso atípico, mi mirada

es desde las ciencias sociales, no hay forma de que yo me posicione desde otro lugar. Para mí es un momento y una oportunidad maravillosa la de gestionar hoy, aún en el marco, por ejemplo, de lo que está ocurriendo en la provincia de Buenos Aires, donde hay de nuevo problemas de insumos, problemas presupuestarios, que muchas veces sirven de argumento para frenar cualquier cambio. A menudo uno escucha en las instituciones esto que hablábamos antes, que hasta que no completemos el plantel, hasta que no tengamos un presupuesto saneado, hasta que...no tengamos... Y en realidad, ese escenario ideal no existe. Al revés, la gestión pública es gestión en la turbulencia, en la incertidumbre. Y la verdad es que también es un tema muy largo, no sé si se puede simplificar. A menudo en las instituciones de salud se habla de la gestión en consenso. Y la verdad es que la palabra “consenso” está como a veces mal interpretada o mal usada, porque yo digo que es el consenso de los más fuertes, el consenso de los que tienen voz. En nuestro país no existe el “sindicato de pacientes”. Más allá de que las leyes, y esto que hablábamos antes, las

leyes que existen pero que no se cumplen. Las leyes garantizan que los usuarios, la sociedad civil, a través de organizaciones, a través de distintos niveles de representación, tengan voz y voto como tienen los sindicatos no profesionales y las asociaciones de profesionales adentro de los espacios de salud, sin embargo esto tampoco se cumple. Entonces me parece que mi mirada, en ese sentido, tiene que ver con que el desafío de concretar alguna gestión más participativa, alguna gestión que tenga que ver con habilitar o generar espacios para que se escuchen las voces de los que no la tienen, tiene que ver con democratizar, de alguna manera, o contribuir a democratizar las instituciones de salud que de alguna manera han sido apropiadas por los trabajadores del sector.

Recuperar mecanismos de participación y representación social dentro de las instituciones es una tarea aun pendiente.

BGG - ¡Muchas gracias Marina por ayudarnos a pensar en estos temas!

Miradas sobre la intervención

Políticas de Infancia para una *nueva institucionalidad*: El estrecho camino de una ley

Andrea Arbuatti*

Fecha de recepción: 12 de julio de 2012
Fecha de aceptación: 10 de septiembre de 2012
Correspondencia a: Andrea Arbuatti
Correo electrónico: andreaarbuatti@hotmail.com

* Trabajadora Social - Dirección de Promoción y Protección Integral. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Docente de Taller IV . Cátedra Talleres . Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

Resumen:

El presente ensayo pone énfasis en el tema de la relación de lo público y las instituciones, dando cuenta de las tensiones existentes en la implementación de una Política de Infancia constructora de una "*nueva institucionalidad*" desde la perspectiva de derechos. El análisis realizado muestra que no basta con la sanción e implementación de una ley, Ley 26.061 de Promoción y Protección Integral, para concretar las reformas institucionales acordes al nuevo paradigma que viene a instalar. La reforma legal es una oportunidad para transformar sustancialmente una institucionalidad inadecuada, ineficiente y muy costosa; se requiere de la creación de una nueva ingeniería institucional en materia de infancia como el escenario deseable.

Finalmente, el trabajo llama a una reflexión e interpela a transitar un arduo camino para producir una reconversión institucional efectiva dirigida a transformar sustancialmente las históricas políticas tutelares asistencialistas y filantrópicas en políticas públicas universales, planteadas desde un enfoque de promoción de la ciudadanía plena de la infancia, como así también a que las instituciones se reconstituyan en "colectivo" y sean dadoras de sentido, para que esas transformaciones no sean solo un cambio de denominación.

Palabras claves: Nueva institucionalidad - Reforma legal e institucional - Reconstrucción del "colectivo".

Resumo

O presente ensaio põe ênfasis no tema da relação do público e as instituições, dando conta das tensões existentes na implementação de uma Política de Infância construtora de uma "nova institucionalidad" desde a perspectiva de direitos. A análise realizada mostra que não basta com a sanção e implementação de uma lei, Lei 26.061 de Promoção e Proteção Integral, para concretar as reformas institucionais conformes ao novo paradigma que vem a instalar. A reforma legal é uma oportunidade para transformar substancialmente uma institucionalidad inadecuada, ineficiente e muito costosa; requer-se da criação de uma nova engenharia institucional em matéria de infância como o palco deseable.

Finalmente, o trabalho chama a uma reflexão e interpela a transitar um arduo caminho para produzir uma reconversión institucional efectiva dirigida a transformar substancialmente as históricas políticas tutelares asistencialistas e filantrópicas em políticas públicas universais, propostas desde um enfoque de promoção da cidadania plena da infância, como assim também a que as instituições se reconstituyam em "colectivo" e sejam dadoras de sentido, para que essas transformações não sejam só uma mudança de denominación.

Palavras clave: Nova institucionalidad - Reforma e institucional - Reconstrução do "colectivo"

Introducción

La motivación para elaborar este ensayo se relaciona con los interrogantes que se me plantean en mi ámbito laboral como trabajadora social, en la Dirección de Promoción y Protección Integral, dependiente de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

El propósito del mismo pretende mostrar cómo una reforma legal, a partir de la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral, no basta para realizar una reforma institucional, y para efectivizar la construcción de una *nueva institucionalidad* en materia de políticas de infancia, dado que debe darse una profunda transformación del

Estado que amplíe el debate y los canales de participación.

El trabajo comprende el desarrollo de grandes "temas": la cuestión social y las disputas en la definición del sujeto de la política social; la agenda estatal, neoliberalismo y la reforma de los '90 en Argentina: el fin del Estado; la aplicación de políticas neoliberales en las políticas de infancia; una vuelta a los procesos estado céntricos en políticas de infancia: procesos de centralización y descentralización; el camino de la ley; el tema de la capacidad estatal y la crisis de las instituciones; la dimensión política de las políticas públicas; hacia la refundación del estado en un proceso de democratización; y finalmente las reflexiones finales.

La Cuestión Social y las disputas en la definición del sujeto de la política social

La mirada sobre los cambios en las concepciones del sujeto de lo social, no puede desentenderse del análisis de las instituciones de asistencia a los niños, que como satélites fueron conformándose en torno de ellas. Esas instituciones han conformado en las sociedades modernas, “lo social” como forma específica en la intersección entre la igualdad de derechos en el orden jurídico y la desigualdad material de esos derechos.

Es en este entrecruzamiento que adquieren inteligibilidad los sentidos de los enunciados que ponen a prueba las metáforas colectivas: protección social, exclusión social, discriminación social, integración social. Es así como la intervención del estado se orienta a modificar y regular el lazo social, constituyendo un verdadero arte de gobernar. “(...) Lo social es un género híbrido que permite fusionar lo civil y lo político, en una ‘ficción eficaz’” (Donzelot, 1994).

Precisamente de acuerdo a como se definen los problemas sociales, devendrían las intervenciones. Es así que hay enfoques que conciben la construcción de la agenda de las políticas públicas en términos de tensiones; “lo social” se construye en las tensiones entre democracia y capitalismo, y la emergencia de lo social deriva de las contradicciones entre ambos; “lo político” sería el conjunto de nociones, técnicas y procedimientos mediante los cuales la sociedad se torna gobernable en el marco de la democracia, a pesar del antagonismo de intereses que la dividen, ajustada a un orden de la sociedad a restaurar o a instaurar. (Donzelot et al., 1994). En ese sentido, las luchas simbólicas en el proceso de modificación de los dispositivos que abordan las problemáticas de niños, niñas y adolescentes han construido sentido desde una lógica dicotómica que ha visibilizado parte de un problema más complejo.

Cabe consignar que se ha producido un cambio en la concepción del niño y la familia, del rol del estado y de las instituciones, a partir de un cam-

bio de paradigma, del “modelo de asistencia tutelar o situación irregular” al de “protección integral de derechos”. La concepción de niñez es una construcción histórico-cultural que se ha ido modificando al ritmo de los cambios de los diferentes contextos socioeconómicos. La idea misma de niño como persona plena con necesidades de resguardo y protección especial, es un producto reciente en la historia de la humanidad.

Inicialmente, hasta el siglo XVII con el advenimiento de la modernidad, el niño era considerado una persona interinada con menor jerarquía social que la del adulto. La denominación ‘in fans’ - sin voz, sin palabra - podría resumir la concepción adulta que orientaba esta posición. Desde la mirada del estado el niño aparecía como anexo de la mujer, y no interesaba especialmente como objeto de su ingerencia (Ariès, 1957).

Posteriormente, en la Argentina, la construcción del Estado Nacional, llevó a la creación de una serie de leyes nutridas de modelos de modernización foráneos, que buscaron organizar y controlar el acelerado crecimiento demográfico en función de favorecer el “progreso”. Surgieron así casi simultáneamente, leyes como la ley de residencia, la ley de educación, junto a la ley de patronato. Esta ley de patronato o ley Agote es la que va a visibilizar al niño, quien pasa a tener un interés desde las políticas del estado, pero en su carácter de objeto de control y tutela, no es cualquier niño, sino aquel que por su condición de clase, representa una amenaza para el orden social hegemónico.

O sea, que lo social como espacio de intervención en tanto ligado a la cuestión social naciente en la modernidad, comienza a constituirse como una forma de resolver las dificultades de la integración de poblaciones, grupos o individuos al nuevo escenario (Carballeda, 2010). Lo social, como “cuestión social”, aparece como un conjunto de circunstancias que interpelan a la sociedad, se liga con la pobreza y los procesos de pauperización, y de todos aquellos emergentes de las tensiones entre integración y desintegración de ese todo, que es la sociedad (la locura, la salud, la enfermedad, la niñez, entre otros).

Es así como los problemas sociales nacen en escenarios donde se pierden los mecanismos de sostén, reciprocidad y solidaridad de grupos que quedan fuera del proceso de modernización e integración social (Carballeda et al., 2010). Se hace una separación de individuos y grupos como "diferentes", por tener condiciones de vida que no se adecuen a los nuevos tiempos. El niño aparece como 'menor', y constituye una clase de niño identificable en tanto su vulnerabilidad lo vuelve peligroso para sí mismo, pero especialmente para aquellos otros pertenecientes a las clases sociales dominantes.

En los debates previos a la sanción de la ley de patronato, el discurso del diputado Agote deja ver cómo en la intencionalidad preventiva de la problemática de los niños, se priorizaba la protección a la comunidad, "de estos niños que vendrían futuros delincuentes" (Moreno, 2000). Así, en el imaginario de las políticas sociales que se organizaron alrededor del modelo tutelar, el niño era el "menor incapaz", el "huérfano carenciado", un sujeto "descapitalizado", que lo volvía objeto pasivo de las intervenciones.

En ese sentido el 'menor' justificaba la intervención del estado porque carecía de familia, aunque esta falta de familia no siempre era real sino más bien el resultado de renegar de su existencia. La familia era impugnable por ser considerada la causa de la disfuncionalidad o de la problemática del niño. De todas maneras, dentro de una sociedad que iba asentando su modernidad, estas prácticas, generaban nuevas miradas, nuevas clasificaciones, ahora más sociales, pero se relacionaban con la vigilancia y el control, que caracterizan en el caso de nuestro país al modelo liberal positivista y a ese estado que se había generado a partir de los 80', que consideraba al sujeto de su acción social un "sujeto de tipo moral" sobre el cual había que influir con el objetivo de mejorar su calidad de agente económico (Carballeda et al., 2010).

A su vez, en el contexto nacional la cuestión social se relaciona con la génesis de los movimientos nacionales, donde desde cada expresión se proponían formas de integración y resolución de

las diferentes formas de desigualdad. Las causas de la disfuncionalidad adjudicadas a las familias podían variar, mayoritariamente eran causas políticas. Con la inmigración llegaron personas con formación política que transmitían herramientas a los trabajadores, para organizarse y agremiarse en sindicatos, para reclamar por sus derechos laborales, aunque siempre el eje que ordenaba la intervención de la justicia sobre el niño-menor de esas familias era la condición de pobreza (Beloff, 2005).

Continuando con ese análisis, al entrar en crisis los mecanismos de cohesión, la cuestión social emerge como expresión de un cambio de época, donde surgen nuevas formas de desigualdad y conflictividad. En la modernidad la culpa de la pobreza recae en el propio individuo, no es la sociedad; la modernidad produce problemas sociales, relacionados con la noción de progreso (Carballeda et al., 2010).

En esa perspectiva, las familias en condiciones de desigualdad social y económica no eran consideradas un efecto de las reglas del juego económico y político, sino convertidas en culpables de las potenciales disfuncionalidades de sus hijos. Los problemas de las familias, considerados "morales", podían justificar la disposición arbitraria de la vida de estos niños mediante la internación, y se encasillaban alrededor de estereotipos familiares basados en premisas religiosas o de época para el cual el modelo burgués-patriarcal resumía muy bien; estereotipos estos que aún suelen tener vigencia. Ese modelo marcaba una organización familiar con una rígida división sexual del trabajo, quedaba reservado para los hombres y los niños la salida hacia lo social a través del mundo del trabajo y para las mujeres y las niñas el mundo privado-doméstico.

En ese devenir histórico, en el paradigma tutelar, las instituciones han tomado el modelo asistencial de internación como supuesto método de protección que encubría prácticas de encierro bajo los rótulos de "ubicación institucional" o "internación", en edificios específicamente diseñados para tal fin. Este tipo de 'protección' a la infancia pobre, pertenecía inicialmente al ámbito privado.

Eran las sociedades de beneficencia alrededor de la esfera religiosa, las instituciones encargadas del “supuesto cuidado material de los niños”, quienes se basaban en una óptica filantrópica tutelar (Beloff et al., 2005).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el comienzo de la intervención estatal sobre la infancia, se aseguraba el funcionamiento de instituciones, como las casas de internación, que eran subsidiadas por el Estado pero estando a cargo de instituciones religiosas, quienes definían el perfil y los contenidos de la protección. (Beloff et al., 2005) Los jueces de familia y los asesores de ‘menores’ eran quienes se encargaban de la institucionalización y/o criminalización de estas situaciones, que siendo básicamente de “pobreza” no encontraban otro modo de respuesta por el Estado.

Desde esta mirada, la familia quedaba fijada a la procreación y sostenida únicamente por los lazos sanguíneos. El modelo se cumplía con un esquema ideal, donde todo aquello que no respondiera al agrupamiento nuclear padre-madre-hijos quedaba fuera de la norma. Así, otras configuraciones familiares quedaban excluidas de éste modelo hegemónico. Los conceptos de ‘autoridad’ y ‘protección’ estaban asociados al ejercicio arbitrario y unilateral del poder paterno y/o estatal.

Será recién a partir de 1930 que se inicia en el país un proceso de construcción de un modelo de Estado Social y Estado de Bienestar, con la extensión de los derechos políticos a los derechos sociales, y que alcanzará su período de expansión en 1945 con el peronismo. El Estado cobró una mayor presencia en la resolución de las situaciones de marginalidad y pobreza de los niños y sus familias en forma integral, tendiendo a una mayor inclusión en materia de educación, salud y vivienda (Fazzio y Sokolovsky, 2006).

Varios años después, a partir de la sanción de la Convención Internacional por los Derechos del Niño promulgada en 1989, se establece un marco acuerdo superador a las prácticas violatorias de los derechos de los niños por los estados na-

cionales. La incorporación de la Convención a la Constitución Nacional Argentina marca el inicio de un cambio de paradigma para pensar la niñez y las políticas sociales asociadas a ella: el paradigma de protección integral. Esta construcción se vincula con ubicar jurídicamente al “niño como sujeto de derechos”, en su carácter de persona igual, en libertad y dignidad; se abandona la idea de “menor incapaz” y se deja de ubicarlo como objeto pasivo de intervención estatal.

Esa reubicación del lugar del niño hace que su opinión sea incluida y respetada para la toma de decisiones sobre su persona y supone también repensar su lugar como niño en relación a la garantía que debe ofrecer el estado y la familia con su responsabilidad de protección hacia él. La ‘autoridad’ y la ‘protección’ cobran entonces también una nueva función; establecer límites y condiciones a la arbitrariedad estatal o familiar da una nueva responsabilidad a los padres y a los agentes del Estado para buscar y ofrecer soluciones a los derechos vulnerados. La figura omnipresente del Juez o de la autoridad externa para dar protección al niño y al adolescente en situación de vulnerabilidad deja de ser el reaseguro que desresponsabiliza a quienes tienen la autoridad y la obligación de dar respuesta.

El estado, en la nueva institucionalidad que trae éste paradigma de protección integral, pasa a ser un elemento ordenador y contenedor para el niño en tanto capaz de poder incluir su palabra en la construcción de alternativas para la satisfacción de sus derechos. Dar protagonismo al niño en este paradigma implica reubicar su voz -que expresa a su modo y desde su lugar las necesidades de la trama familiar en la que habita-, propone repensar las prácticas que han desoído durante décadas la perspectiva del niño para diagnosticar y crear alternativas de intervención estatal.

En ese sentido, va a re-situarse el protagonismo del niño en las políticas dado que se proponen construir su lugar como sujeto, ya que si no hay sujeto hay objeto, no hay potencialidad, y si no hay sujeto la política social se vuelve normativa. Entender al niño como sujeto es considerarlo en su articulación real a las vivencias y deseos de sus

padres o de quienes sostienen dicha función. Se recuperan así las funciones materna y paterna (Lewkowicz y Corea, 1999) como un modo de ofrecer los cuidados especiales que el niño necesita, pero que pueden ser ocupados no sólo por los padres biológicos.

Por otro lado, la nueva institucionalidad que crea la Ley 26.061 intenta contener los efectos de los cambios sociales producidos por la "nueva cuestión social", relacionados con los problemas actuales de la exclusión social producto de la crisis de acumulación capitalista y con las dificultades de gestión de los instrumentos clásicos del Estado de Bienestar, los que oficiaban como sostén de un orden que organizaba (Carballeda et al., 2010) Hoy las familias y los niños suelen encontrarse ante nuevos modos de relación que rompen la estructura paterno-filial tradicional sin tener un recurso alternativo para que se sostenga la eficacia de las figuras de autoridad simbólica.

La caída del modelo patriarcal-burgués se suplantó por modelos de la sociedad de consumo, situación que tiende a devastar el lugar del niño, haciendo uso de él como consumidor (Lewkowicz y Correa et al., 1999). Puede ingresar al mercado que intenta crear su derecho a consumir objetos del mercado en paridad con el adulto. Puede por otro lado ingresar al mercado pero como objeto de consumo, como niño traficado que se expresa en la diversidad de las clases sociales que conforman la sociedad actual y que van desde su apropiación, su uso para la prostitución, o para el comercio de drogas.

Desde este marco la familia es un producto histórico donde sus miembros tienen un pasado que los constituye. Oficiará de un lugar de sostén para el niño y habilitaría un horizonte de posibilidad (Duschatzky y Corea, 2002). La familia no se sostiene sólo por el orden biológico, es un proceso estructural a todas las culturas y clases sociales; la familia transmite valores y normativas que estructuran la cultura a la que ella misma pertenece. En ese sentido la familia es en sí misma una institución, en tanto los lugares de pertenencia que habilita responden a una regulación interna por las figuras de autoridad que la sostienen.

El paradigma proteccional propicia deconstruir el concepto de familia idealizado del modelo tutelar, conlleva a abandonar una visión de ésta como un lugar de 'armonía' y 'contención'. Por el contrario, considerar a la familia en su capacidad para protagonizar en la construcción de su propio cambio, implica alojar también sus propias contradicciones. La familia es así un campo de fuerzas donde se dan relaciones de poder, un espacio que alberga el conflicto presente en las relaciones sociales (De Jong, 2004).

Cada familia entonces tiene límites y dificultades, pero también posibilidades y capacidades. Existen en el contexto actual una gran diversidad de configuraciones familiares existentes, con identidades particulares, como grupos de crianza, familias de acogimiento, familias ensambladas, madres jefas de hogar, entre otras.

Al considerar a la familia y su comunidad el ámbito privilegiado de protección de derechos, necesariamente se considera a la familia depositaria de la identidad individual y social ante las transformaciones sociales. Así la misma se refuerza en sus posibilidades de auto sustentación, teniendo mayores posibilidades de realizarse, pero también se debilita en la contención de sus miembros ante la pérdida de esos derechos.

La agenda estatal. Neoliberalismo y la reforma de los '90 en Argentina: el fin del Estado

En el caso de nuestro país, los años 90 fueron escenario de un proceso de profundos cambios en cuanto a la orientación del estado y de la economía y, por ende, de la sociedad. La coronación del neoliberalismo como estrategia de reconversión del modelo de acumulación, en reemplazo del Estado de Bienestar, trajo consigo una amplia propuesta reformista que ocupó la agenda pública, los discursos oficiales y todos los ámbitos de la sociedad incluido, claro está, el de las políticas públicas.

La reforma de los años noventa fue impulsada desde los organismos internacionales; los fundamentos ideológicos del neoliberalismo se presen-

taron como universales, por lo tanto, indiscutibles y cómo, asumida esta universalidad, ningún consenso fue necesario presumiendo que nadie debería discutir lo indiscutible. La recomendación de reducir el estado a una dimensión mínima acopló bien con esa ideología (Vilas, 2011). De este modo, en lugar de abrir las puertas hacia un debate capaz de presentar distintas posiciones y consensuarlas, lo que se hizo fue concentrar las decisiones en el Poder Ejecutivo y su cuerpo de técnicos, dejando fuera de la resolución a la sociedad.

Debido a ello, las recomendaciones sobre la participación social formaron parte de la agenda de los organismos internacionales pero como complemento de la agenda de reforma del estado, defendiendo el rol de la sociedad civil sobre la amenaza de la intervención estatista, así como la justificación de la acción descentralizada por su eficacia y su potencial democratizador. En ese sentido, las organizaciones no gubernamentales (ONG) fueron consideradas las organizaciones privilegiadas para las propuestas de gestión descentralizada por parte de los organismos.

Se orientó la acción a los grupos meta antes que a financiar sistemas universalistas que atendían a aquellos sectores que podían, vía el mercado, satisfacer sus necesidades lo que fundamentó las propuestas de focalización, como así también la participación en clave neoliberal fundamentó esa focalización (Arias, 2010).

Es así como el proceso de globalización rompe esta matriz societal y deshace el entramado institucional en el que se sostenía y, con ello, el campo común al que se integran y se articulan individuos e instituciones. Cada vez más, a medida que avanzaba el modelo neoliberal, se extendía el uso en el lenguaje cotidiano de conceptos como achique del Estado, privatización, desregulación, descentralización. El debate se orientó hacia la redefinición del sector público, de un estado considerado ineficiente, y al establecimiento de nuevas relaciones entre los diferentes actores del sistema.

Todo éste proceso fue impulsada desde los organismos internacionales, especialmente por el

Banco Mundial, el FMI y el BID, que tendían a descentralizar, a crear sistemas de evaluación de calidad, y a promover la eficiencia en las políticas, desde el pensamiento único y sin consenso, desde los fundamentos ideológicos, siempre representantes de una particular relación de fuerzas económicas a favor del capital internacional (Vilas et al.; 2011). Bajo una pretendida universalidad, primó la lógica económica de libre mercado por sobre cualquier lógica política; se produce una reducción de las funciones del Estado y su conversión en subsidiario, se reemplaza la dirección del estado por la del mercado.

Precisamente, en la década de los 90, se llevaron a cabo las políticas enunciadas por el Consenso de Washington: ajuste fiscal, apertura comercial y desregulación económica, flexibilización, freno de obras públicas, se recortó el presupuesto de todas las áreas, se destruye el estado desde el estado mismo. De un modo u otro el estado transfirió sus funciones a los usuarios, con una visión mínima de lo público, y una visión economicista de las políticas públicas, lo que trajo su impacto en las políticas de infancia.

La aplicación de políticas neoliberales en las políticas de infancia

La política social neoliberal apuntó a asistir los efectos de la pobreza, pobreza producto de la renuncia del objetivo de pleno empleo. Las intervenciones gubernamentales estuvieron orientadas a la focalización de grupos clasificados por su “vulnerabilidad” para su posterior asistencia, no ya para modificar los patrones distributivos del acceso a bienes, ni compensar los riesgos de la vida, sino para sostener una población flotante en el umbral de la supervivencia biológica. (...) “El proceso de individualización de y por la política social, fue condición de posibilidad del modelo competitivo del mercado” (Foucault, 2007).

Se produce un ajuste del gasto social, con un desplazamiento de las políticas sociales hacia el sector privado y con la focalización de los programas sociales. En ese contexto se crea en el país, por decreto 1.606 del año 1990, el orga-

nismo estatal Consejo Nacional del Menor y la Familia, que permitió la implementación de esos enunciados neoliberales en políticas de niñez expresadas como: focalización de los programas, terciarización de la asistencia e institucionalización de niños.

En el año 2000, ese organismo pasa a denominarse Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, momento en el que no se atendía a ningún niño que no estuviera judicializado, por lo cual estaba colapsado por las demandas judiciales, que consistían en el cumplimiento de la internación de los niños/as; siendo impensable, definir estrategias y asignar recursos para ejecutar políticas universales. El mismo tendría la obligatoriedad de dar asistencia a los niños pero a partir de las órdenes emanadas de la justicia nacional con sede en Capital Federal, por lo tanto el presupuesto debería ser funcional a ello. El volumen más importante de dicho presupuesto se destinaba a atender a los niños de la Ciudad Autónoma de Bs. As, lo que producía inequidad en un país federal.

En tanto y en consecuencia de la reducción y retirada del estado, considerado como "ineficiente", se produce un vaciamiento de las políticas sociales. Frente a la ausencia de recursos del estado y el aumento de la pobreza y la exclusión social, se da un proceso de "judicialización de la pobreza" (Fazzio y Sokolovsky et al., 2006) lo cual atraviesa a las políticas de infancia. Muchas medidas que se tomaron, bajo el pretexto de acabar con la institucionalización de los niños - como el cierre de institutos - se dieron en el marco del ajuste de gastos del organismo.

Posteriormente, los efectos del mercado desregulador, conllevarían una crisis impuesta y un creciente malestar social.

Una vuelta a los procesos estado-céntricos en políticas de infancia: procesos de centralización y descentralización.

A partir del 2002, el estado en la Argentina muestra un proceso de reactivación productiva,

crecimiento del empleo, mayores márgenes de autonomía en la toma de decisiones y un avance de la promoción de los derechos sociales en las políticas públicas. El estado que había cedido espacios al mercado, volvería a un proceso estado-céntrico, para asumir funciones y responsabilidades abandonadas. Estas idas y regresos del estado responderían a cambios en las relaciones de poder entre actores sociales y la eficacia de las fuerzas políticas que las expresan en diferentes ámbitos de poder.

Se trata de un estado en tanto espacio institucional en el que se desenvuelve la lucha política de clases y otros grupos sociales, un instrumento de poder ;(...) "que puede irse o regresar en relación a la fórmula de poder que resulte victoriosa" (Vilas et al., 2011).

Este proceso será con el kirchnerismo, cuando aparece una política nacional y popular, con un papel estratégico asignado al estado, a partir del estímulo a la articulación entre democracia representativa y participativa, acumulación y distribución, y a la disputa de poder político a los grupos dominantes.

En ese contexto, el 28 de septiembre del 2005 se sanciona la Ley Nacional 26.061 de protección integral, que trajo dos medidas emblemáticas: la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y la derogación de la Ley 10.903 o ley de patronato y del Decreto 1.606/90 (de la Creación del Consejo del Menor y la Familia). La ley establece la obligatoriedad de los órganos administrativos del Estado, respecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la niñez, descentralizando los recursos y servicios.

Se trata de un sistema de protección integral, conformado por organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial, y municipal, destinados a la prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de los niños/as y adolescentes del país. Aparece como lema incondicional, la excepcionalidad de la separación del

niño de su núcleo natural, determinando que en ningún caso éstas puedan consistir en privación de la libertad.

Dicho sistema se enmarca dentro de una política social universalista, y cuenta con los siguientes criterios: promoción del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas/niños y adolescentes, la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derecho a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia, la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la comunidad, las organizaciones sociales, ONG y privados, la creación de organizaciones para la defensa de niños/niñas y adolescentes, la promoción de redes intersectoriales locales¹.

Es así como el estado, por ende la acción política y los criterios que ésta definía para la organización del campo nacional, recupera un papel substancial, tras lo que había sido la presencia fuerte del mercado.

Si observamos el rol asignado al estado en materia de infancia se evidencia un proceso en que adquiere centralidad. La ley destaca que es una obligación únicamente del estado el establecimiento de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, así como garantizar su cumplimiento y control. Dispone un papel de garante de derechos para todos los niños, niñas y adolescentes habitantes de la nación, su igualdad y equidad en el ejercicio de derechos, con la participación de las organizaciones sociales y las familias. También aparecen la generalidad o vaguedad de los artículos respecto a aspectos de gobierno, de administración y de financiamiento del sistema de protección; la provincialización del sistema en materia financiera, pero a veces sin una descentralización genuina.

Desde esa perspectiva, en la formulación y aplicación de políticas públicas que atañen a la niñez y adolescencia se debe tener siempre como guía

el interés superior del niño y se debe privilegiar la asignación de recursos públicos que garanticen estas políticas, y como prioridad el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

De todas maneras, las proyecciones reformistas en curso están acotadas por las construcciones de poder del pasado neoliberal inmediato y de sus expresiones institucionales. Hay que tener en cuenta que hay procesos post neoliberales que siguen operando hoy, evidenciándose dificultades políticas y técnicas que es necesario enfrentar para garantizar los cambios necesarios (Vilas et al., 2011), y sucede que para apostar a los objetivos se emprenden pasos intentando apoyarse en los instrumentos y herramientas viejas .

En esa línea de análisis, consideramos que fueron muchos años de patronato o situación irregular (desde 1919), y apenas una década de protección integral; una Argentina que registra en su historia la década del 30, los golpes militares del 55 y el 76, la década del 90, la crisis del 2001. Se trata de un aparato estatal que viene de más de dos décadas de desmantelamiento de sus agencias de gestión. El estado a su vez, se desprendió de organismos, cuadros técnicos y profesionales, personal calificado, equipos, entre otros, que habían desempeñado la gestión pública, anteriores al neoliberalismo, se hace necesario una reforma del estado.

En éste aspecto, la reforma legal fue diseñada desde el Poder Ejecutivo y Legislativo Nacional, con un papel protagónico de sus equipos técnicos, pero tal vez sin tener en cuenta la capacidad de adaptación de los diversas jurisdicciones ni sus necesidades particulares .

Es decir, se descentralizaron las responsabilidades y se delegó el sostenimiento del sistema de protección integral y de los resultados a las provincias o demás jurisdicciones, a veces sin disponer éstos de los recursos. Son funciones de los entes descentralizados, llevar adelante las medidas proteccionales y excepcionales, se configura así una nueva misión en los entes descentraliza-

1. Boletín Oficial. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005).

dos, al darse una modificación ampliatoria de la normativa local por el orden público que estatuye la normativa nacional².

Muchos de los fundamentos que orientaron la descentralización de la capacidad de intervención estatal se confunden con la perspectiva del modelo neoliberal que conjuga un estado mínimo en términos de prestación de servicios, y centralización fuerte, en términos de concentración y manejo de recursos técnicos y financieros; tanto es así que en ese proceso de reforma, se ha ido observando una centralización de las decisiones, a la par de una descentralización de los problemas.

El camino de la ley

Podemos señalar que la ley ha sido un avance en términos de contenido de una política de infancia como política universalista, pero son ritmos diferentes los que se necesitan para favorecer un gran debate nacional en que se involucren diferentes actores sociales, y generar consensos que posibiliten a su vez las reformas institucionales acordadas. Su construcción llevó quince años de trabajo de muchos actores sociales; es una norma fundamental que traduce fielmente el paradigma de los derechos humanos, pero sus principales cualidades marcan también su límite.

Sabemos que la ley es sólo un instrumento, parte de un conjunto de medidas que deben ser permanentemente profundizadas y revisadas, pero es fundante para establecer la política de infancia, y el marco de las acciones concretas que se deben realizar; es la expresión de la norma el de extender los poderes de otros ampliando el espacio de los derechos. Ahora habría que problematizar porqué la obsesión por el derecho y la ley en la agenda de las políticas públicas, lo cual suplanta el modelo de la acción definida por la interiorización de las normas sociales que es el nodo central del trabajo de las instituciones, (...) "se estaría jugando el juego social del buen derecho" (Dubet, 2004).

Todo este nuevo aspecto, como lo es el ingreso del derecho en las instituciones, es producto

de la decadencia del programa institucional. Es un avance en cierto sentido, dada la crisis de reglas y valores; pero también el derecho más que la expresión de normas comunes, es un intento por controlar los conflictos de intereses. La vida social no puede ser reglamentada por el derecho, hacen falta interdicciones más fuertes que el derecho ya que el conocimiento del mismo no basta para garantizar su respeto; además bajo pretexto de derecho la institución renuncia a instituir.

Es decir, el camino del derecho, de la norma, es demasiado estrecho para dar respuesta a los problemas planteados por la decadencia del programa institucional. En ese sentido, la ley (26.061) necesita estar acompañada de una reforma institucional, y de la construcción de esa nueva institucionalidad, traducida en políticas de infancia, y en políticas específicas.

La ley establece claramente el rol de los poderes del estado y las responsabilidades de los distritos en cada instancia, para lo cual crea un procedimiento marco que organiza el accionar estatal. El aspecto más novedoso de esta ley es que fija mecanismos de exigibilidad en sede administrativa que obligará a las áreas ejecutivas a realizar una profunda reforma programática.

Ahora bien, más allá de los avances normativos y jurisprudenciales, lo cierto es que sólo se lograrán transformaciones sobre el modelo de protección integral de derechos si se concreta en todas las provincias la construcción de un sistema local de protección integral de la infancia, lo cual aún muestra serios déficits en su implementación.

El tema de la capacidad estatal y la crisis de las instituciones

Ampliando el razonamiento, es interesante agregar que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo de gobierno ejecutor de una política de infancia, es una muestra de como funcionan las instituciones públicas, instituciones que siguen acumulando reglamentaciones, ventanillas, procedimientos, laberinto

2. Boletín Oficial. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005).

de trámites y rutas. Parecería que el usuario y los propios trabajadores del organismo necesitan ser orientados por una guía, los cuales obstruyen los cambios. Sigue funcionando la práctica del expediente sosteniendo un modelo de gestión burocrático propio de la administración pública.

Así mismo, cabe consignar que se trata de una institución donde se ha producido una decadencia del programa institucional, una crisis de valores y de sentidos. Esa decadencia de las instituciones forma parte de la modernidad y de la crisis del capitalismo, a lo que se suma la situación de la región, y del país. En ésta perspectiva, el programa institucional en ésta nueva institucionalidad, debería generar que decaiga la injerencia burocrática; por lo cual en un proceso de transición, es necesario un pasaje del funcionamiento de (...) “gestión por reglas a la gestión por resultados y objetivos” (Dubet et al., 2004).

Esto quiere decir que la unidad de las instituciones se ha fragmentado, pese a la injerencia de la organización, de sus reglas y controles. En la situación que nos convoca, se ha producido una disociación entre las normas universales, reforma legal, y la mirada de modalidades de su puesta en práctica, reforma institucional; el trabajo real se aleja del trabajo prescripto.

También habría que considerar que una de las dificultades en construir esa nueva institucionalidad se relaciona con la fragmentación institucional existente aún hoy, fruto de la interrupción institucional producida en nuestro país por los períodos de terrorismo de estado, y de políticas neoliberales; a esto se suma los años de ley de patronato en materia de niñez, lo cual produjo un desfondamiento de las instituciones (Fernández, 1999).

Algunos elementos que estamos mencionando, nos dan una posibilidad de aproximación de análisis más conceptual. Al vaciamiento económico de las políticas neoliberales, se suma el vaciamiento de sentido que ha ido operando en paralelo. Un vaciamiento cuyo brazo externo fueron las políticas y medidas económicas de las privatizaciones y los recortes presupuestarios, un brazo interno que privó a lo público de aquello para lo que fue fundado, quebrantándolo desde adentro,

produciendo un desfondamiento de sentidos, y de los modos de gobernabilidad.

Las instituciones fueron dejando de ser ordenadoras de sentido por lo cual deben reubicarse para concretar la construcción de esa nueva institucionalidad en materia de infancia. Les incumbe poder ser el sostén de producción de autonomía, y de ciudadanía, a partir de la apropiación consensuada de los espacios, lo que hace posible construir lazos sociales que resistan a la atomización. (Fernández et al., 1999) Fue parte de una estrategia desfondar el potencial del colectivo institucional, de un colectivo público, heterogéneo y diverso, el cual hay que reconstruir, recuperando sus intervenciones desde sus memorias, y en función de sus proyectos políticos de lo público.

Esto requiere que un tema de agenda sea la reconstrucción de ese colectivo institucional, para que las instituciones vuelvan a ser ordenadoras de sentido. Alcanzaría con instrumentos de gestión que democratizen los accesos y las decisiones, a través del despliegue creativo de la acción política y no sólo la institucionalización de espacios para la gestión de recursos (Arias et al., 2011).

Es desde el Paradigma Proteccional, y más precisamente con la promulgación de la Ley 26.061, que las instituciones quedan obligadas a replantearse la forma de relación que tienen con los niños y a abandonar prácticas tutelares, como así también su modalidad de funcionamiento.

En el contexto actual las instituciones, en tanto organizaciones gubernamentales como la escuela, el centro de salud, el hospital, los juzgados, o no gubernamentales como los clubes, las sociedades de fomento, suelen seguir reproduciendo modelos tutelares o repitiendo esquemas de exclusión para los niños de familias pobres .

Sin embargo, en el devenir histórico de las instituciones, se da un proceso dialéctico entre lo instituido y lo instituyente que produce transformaciones de sus condiciones estructurales. Lo instituido sería el sistema de normas que se reproducen en el plano material y simbólico de la institución, lo instituyente responde a los procesos que interpelan el funcio-

namiento de dicho sistema en la historicidad de su despliegue (Lourau, 2001). Lo instituyente tiende a ser síntoma, resistencia o exclusión de lo instituido, necesitando de procesos políticos organizativos que apoyen su movimiento, para que se produzcan instancias superadoras de institucionalización. En ese sentido la Ley 26.061, intenta desde el estado, apoyar procesos instituyentes, a partir de la "invención" o de la creación de un nuevo lugar para la niñez y la familia en la vida de las instituciones.

En ese marco las instituciones deben fundar instancias de inclusión del niño, salir del rol de asistencia y control, para asumir un rol promocional de los derechos. Eso significa poder generar nuevos mecanismos y promover redes de acceso a la educación, a la salud, la recreación, entre otros.

Así, se hace necesario desde el nuevo enfoque protectoral, que las instituciones se transformen a sí mismas, para ser un lugar donde el niño pueda "anclar" (Duschatzky y Corea et al., 2001) donde pueda ser contenido o alojado. Esto interpela a las instituciones a salir de una posición de imposibilidad, de no poder hacer nada diferente con la realidad que los niños presentan, responsabilizándose de crear y recrear dispositivos acordes a sus necesidades.

La deconstrucción de prácticas tutelares, y la construcción de nuevos dispositivos supone la problematización y estudio de las implicancias de este nuevo paradigma de la niñez. Significa instalar prácticas de desinstitucionalización, por el que se promueve el egreso de los niños de las instituciones de tratamiento, con proyectos de contención y seguimiento en su ámbito de pertenencia.

A su vez con la nueva ley se da un proceso de construcción de otro tipo de instituciones, cuya misión es controlar los procedimientos, los programas sociales y las medidas que se toman respecto de los niños y adolescentes, para que pongan en práctica la legislación vigente. Se hace necesario dejar de "controlar al niño" para pasar a controlar a las instituciones, evaluar qué están haciendo.

Las instituciones en el enfoque de derechos, si bien continúan teniendo un lugar de máxima responsabilidad frente a los derechos vulnerados de la ni-

ñez, pasan a ser un actor social más desde un rol de complementariedad y acompañamiento. Esta nueva posición requiere de una articulación superadora del trabajo profesional/institucional, para que la 'complementariedad' y el 'acompañamiento' no sean entendidos como inercia, y les permita ubicarse en la acción al lado de las familias y la comunidad.

Podemos considerar que la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, es una muestra de un organismo de gobierno, un nivel intermedio que tiene que posibilitar la construcción de una reforma institucional que sea vehiculizadora de la reforma legal.

El gran desafío sería cimentar la legitimidad de esa nueva institucionalidad, a partir del consentimiento de los actores sociales involucrados. Pero suele pasar que quienes ocupan cargos de gestión tienen poder pero no autoridad, y la disociación entre poder y autoridad produce un rechazo a someterse a "un cambio".

Siguen siendo acotados los espacios a partir de los cuales se alcancen consensos básicos respecto de cómo seguir efectivizando la reforma legal y cómo avanzar en la reforma institucional. Desde los lugares de conducción aparecen déficit para promover la participación colectiva en la construcción de esa nueva institucionalidad, y los distintos agentes del organismo no logran producir propuestas alternativas, produciéndose así un debilitamiento del espacio institucional.

En esa línea de razonamiento, parecería que en un organismo del Estado, como lo es ésta Secretaría, ejecutor de una política universalista en materia de infancia, creada dentro de un contexto de avance de los derechos sociales en las políticas de Estado, aún prima en su dinámica interna el trabajo como una sucesión de servicios, lo cual viene de la lógica del mercado.

Cabría preguntarse cuáles son las reglas de juego de sus agentes y actores sociales en ese espacio institucional. En un contexto de transformación y transición, sus agentes necesitan ser socializados y constituidos en actores sociales para entrar en el juego, para tener un rol activo en ese cambio, presentar e

involucrarse en proyectos. Pero tras largos años de fragmentación institucional, los equipos se encuentran en una situación de no lugar, su trabajo debe ser objetivable (Fernández et al., 1999) y deben salir de una especie de “anomia”.

Aún hoy se evidencian en el organismo escasos espacios de intercambio, de encuentros para integrar la diversidad de saberes, conocimientos y habilidades entre los trabajadores de la institución (cargos de conducción, profesionales y administrativos de las distintas subsecretarías, direcciones y programas de la Secretaría) para desarrollar la acción conjunta.

Falta una concepción más política de la reforma que trascienda el marco legal, para promover una reforma institucional, un pasaje del organismo de un rol de control y regulación a uno de promoción de una democracia interna, como modo de legitimidad del trabajo sobre los otros.

La dimensión política de las políticas públicas

Extendiendo el análisis, se hace necesario considerar la dimensión política de las políticas públicas, en lo que refiere al marco político institucional, en el diseño, implementación y evaluación, en la construcción y ejercicio de poder político por los actores involucrados en ellas.

Lo público de las políticas refiere al involucramiento social activo en el diseño, la ejecución y evaluación de las políticas, y en la construcción de acuerdos en función del bienestar y la justicia social. La producción, implementación y evaluación de las políticas es producto de una efectiva articulación de la gestión estatal con la dinámica participativa de la sociedad civil. Más que cambios en el modo de funcionamiento de ciertas instituciones, se requiere una transformación radical de las mismas.

Continuando con esta exploración, lo público de las políticas, significa apertura del debate sobre los cursos gubernamentales de acción de una variedad de actores sociales con intereses legítimos, que serán objetos de acciones públicas, lo que sería considera un enfoque de opción o elección pública, dejando la política de ser exclusiva de los funcionarios (VILAS et al., 2011).

Las políticas públicas son la materia propia de la función de gobierno, el proyecto de poder de las fuerzas políticamente dominantes. Desde un punto de vista realista, podemos plantearnos que, en materia de infancia, seguramente debe ser muy difícil para los funcionarios y empleados que desde hace años venían sosteniendo la institucionalidad tutelar, practicar las acciones necesarias para su desmantelamiento definitivo, en pos de generar una nueva institucionalidad, a partir de la sanción de la ley.

Por supuesto los problemas gremiales, los reclamos de los empleados, e incluso el duelo personal que puede implicar esta nueva institucionalidad iniciada, implican el armado de un proceso por el cual todos transitan. La pregunta es si todos están dispuestos con el cambio, qué sucederá con los que no estén de acuerdo, podrán los actores de esta institución entender y aceptar esta situación.

La demanda de participación en el diseño de las políticas públicas para adaptarlas mejor a los escenarios en que deben operar, se presentan con muchas tensiones y conflictividad, conflictos de tiempos y ritmos en la definición e implementación de esas políticas. Por ello la sociedad debe poseer de antemano información suficiente, recursos y condiciones para el debate, y posibilidades de pronunciarse y hacer aportes o críticas, lo que requiere tiempo.

Una política “bajada” puede ejecutarse de modo más acelerada, pero corre riesgo de ver reducido el apoyo de los sectores a los que quiere beneficiar, porque la población fue tomada de sorpresa o no está en condiciones de aportar un apoyo activo a las decisiones que solo le cabe acatar (Vilas et al., 2011). En ese aspecto, la ley 26.061 ha sido un avance en términos de propiciar una política de infancia universal, pero eran ritmos diferentes los que se necesitaban para favorecer un gran debate nacional en que se involucren diferentes actores sociales, y generar consensos que posibiliten a su vez las reformas institucionales acordes. El tiempo y los esfuerzos que se dedican a la información y el debate en la sociedad civil podrían redundar en mayor legitimidad y eficacia de la política, y en contribuir a fortalecer las bases de sustento político de quienes las postulan.

En ese sentido, habría que pensar cuales son las estrategias pensadas para sortear todos estos obstáculos.

culos que aunque no deseados, seguramente van a estar presentes a lo largo del proceso, ignorarlos no los va a hacer desaparecer ni tampoco va a menguar sus consecuencias, es necesario encararlos y darles una respuesta adecuada y pertinente. Además, se necesita avanzar en la sensibilización, capacitación de los agentes estatales clave que intervienen de alguna manera en el tratamiento y administración de políticas y acciones en el ámbito de la niñez.

Siguiendo con esa línea de reflexión, la agenda de gobierno debería contemplar más la participación de los actores, ya que toda política forma parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance, lo que orienta la gestión gubernamental; requiere de una estrategia de conjunto expresada en esa agenda. Para ser eficaces las políticas solicitan el involucramiento de muchas personas, grupos de interés, trabajadores, profesionales, cuyos intereses no son homogéneos, ni compatibilizables.

Así, debería considerarse tema de agenda ese proceso de democratización interna de las instituciones, y de la sociedad en general, en pos de la construcción de una nueva institucionalidad, e independientemente del espacio del Estado; esto remite considerar el tema de las culturas políticas democráticas, las que florecen natural e independientemente de toda historia política institucional.

Además, lo que el individuo adquiere por medio de la socialización en cuanto a creencias y actitudes sobre la vida social y política es el producto siempre amenazado y sujeto a revisión de una memoria social construida en el tiempo, reactivada por ciertos grupos y propuesta a todos como referencia común; la cultura política, considerada el resultado de una historia común de enfrentamientos y conflictos, pero también de negociaciones y concesiones, (...) forja la identidad colectiva, que, a su vez, pone su impronta en todos los sistemas de actitudes individuales por medio de la socialización (Sommers, 1996).

Coincidiendo con este pensamiento surge la idea de que los diferentes principios de orden hegemónicos en una sociedad en un momento dado, delimitan lo que es y lo que no es asunto político porque también hacen prevalecer determinadas concepcio-

nes sobre la cultura, las relaciones que debe guardar con la vida pública y la privada de los individuos.

Cabe consignar que la construcción de esa nueva institucionalidad constituyente de una política de infancia necesita de un proceso político que tiene un horizonte más amplio que una reforma legal, o que una política sectorial. Se necesitan una serie de transformaciones políticas, culturales, de mentalidades y subjetividades.

Como todas las leyes que construyen ciudadanía y son de alta calidad democrática, ésta terminará de jugar su viabilidad en conjunto con un modelo de país inclusivo, con políticas económicas redistributivas que, en un marco de fortalecimiento democrático institucional, considere a la niñez y a la adolescencia como una prioridad ineludible y estratégica.

Hacia la refundación del Estado en un proceso de democratización

Sin dudas, éste proceso de transformación en materia de infancia requiere una reforma del estado. Distintos autores se han referido a la reforma del estado, no solo en términos de instituciones y de procedimientos de gestión sino del estado en cuanto estructura de poder, de la compatibilización entre la configuración de las relaciones sociales de poder y su expresión política e institucional como estado. Se trata de una transformación política, una refundación del estado que es estructura de poder, sistema de gestión y también fuente generadora de identidades (Vilas et al., 2011).

El Estado, desde la Epistemología del Sur, está presente en la sociedad más allá de su institucionalidad, por lo cual su refundación es una lucha social, cultural, por símbolos, mentalidades, habitus y subjetividades (De Souza Santos, 2010). La lucha por una nueva hegemonía, no implica solo cambiar su estructura política, institucional, organizacional, requiere cambiar las relaciones sociales, al incluir en la igualdad y la libertad el reconocimiento de la diferencia.

Refundar el estado no significa eliminarlo, presupone reconocer en él las capacidades de ingeniería social; legitimar otras formas de deliberación democrática, a partir de la diversidad, una democracia re-

presentativa, participativa y comunitaria, extendiendo los campos de deliberación democrática más allá del restringido campo político, y hacia una construcción colectiva (De Souza Santos et al., 2010).

La idea de proyecto colectivo supone entender la dialéctica interna en que descansa la constitución de la subjetividad social. En lo que tiene relación con la capacidad para construir proyectos, el sujeto representa una potencialidad, contiene múltiples posibilidades de sentido. La subjetividad social, consiste en la articulación de tiempos y espacios, de lo histórico cultural, y refiere al surgimiento de sentidos de futuro, superando así la lógica de las determinaciones, por la activación de lo potencial (Zemelman, 1997).

Se trata de un proceso que requiere de una reconfiguración profunda del campo político, nuevos actores sociales y políticos, nuevos repertorios de demandas, nuevas disponibilidades ideológicas. Es un proceso de tensiones entre lo constituido y lo constituyente, es un proceso de desinstitucionalización y reinstitucionalización (De Souza Santos et al., 2010). Para ello se requiere profundizar el debate, preparar a la clase política convencional para la pérdida del control de ese debate, ya que el debate tiene que estar en la sociedad en su conjunto, no en una retórica política, que legitime y valorice el debate.

En relación a las políticas de infancia, la cuestión de la ingeniería institucional sobre la que debe concretarse la nueva forma de relación entre el Estado y sus niños no es menor. De hecho, muchas provincias que han dictado nuevas y excelentes leyes en términos de desarrollo de los mejores estándares internacionales, no han logrado transformar la vieja institucionalidad (tutelar) sobre la que se intenta hacer funcionar a la nueva legalidad. Conlleva desaciertos, fracasos y frustraciones, por lo que se hace necesario transformar lo viejo sobre lo que intenta funcionar lo nuevo, esa arcaica ingeniería institucional deslegitima la autoridad que trae la reforma legal, ya que la misma debería inscribirse en el camino de articulación, el de la corresponsabilidad de una multiplicidad de actores sociales, en un hecho o proyecto colectivo.

Reflexiones finales

A modo de síntesis, es pues un desafío seguir trabajando en pos de la construcción de una nueva institucionalidad en materia de infancia, en sobre cómo debe implementarse la reforma legal, con qué contenidos y de qué forma debe darse la reforma institucional, propiciando espacios de articulación tanto al interior del Estado como con los distintos sectores sociales.

El primer reto es hacia todos y cada uno de nosotros, cuanto nos llevará aceptar y aplicar las nuevas reglas de juego, podremos hacerlo desde la convicción, el acuerdo, o la voluntad política o se necesitará de la coerción jurisdiccional para llevarlo a cabo. De poder construir esta política de infancia, este sistema de protección integral, no sólo como una política de Estado sino como una nueva institucionalidad, dependerá el futuro de los derechos de la infancia y la adolescencia, y el ejercicio de la ciudadanía. Debemos asumir el compromiso histórico de propender el cambio y su implementación.

Además, los organismos deberán trabajar para la obtención de los recursos públicos y transferencia de los fondos a las provincias que financien las políticas públicas del nuevo sistema de protección integral, quienes a su vez deberán garantizar la distribución justa y equitativa de las partidas presupuestarias correspondientes y de todos los recursos nacionales e internacionales. A partir de este nivel se prevé la ejecución de la política pública a través de las redes institucionales provinciales.

Estas políticas deberán descentralizarse hacia los municipios, último eslabón de la nueva institucionalidad, pero instancia administrativa más cercana a la ciudadanía, donde las unidades de desarrollo local deberán cristalizar la gestión y la calidad de los servicios, además de la articulación con los organismos no gubernamentales en consejos locales de amplia participación en la evaluación y monitoreo de las políticas públicas. Así intentará superar dos problemas inherentes a las políticas públicas de nuestro sistema federal: la intersectorialidad (la relación entre los poderes del Estado y la articulación de las distintas áreas de gobierno) y la interjurisdiccionalidad (la relación entre los diferentes niveles de gobierno).

La reforma legal es una oportunidad para transformar sustancialmente una institucionalidad inadecuada, ineficiente y muy costosa; la creación de una nueva ingeniería institucional en materia de infancia como el escenario deseable.

Falta transitar un arduo camino para producir una reconversión institucional efectiva dirigida a transformar sustancialmente las históricas políticas tutelares asistencialistas y filantrópicas en políticas públicas universales y específicas, planteadas desde un enfoque de promoción de la ciudadanía plena de la infancia, como así también que las instituciones se reconstituyan en "colectivo" y ser da-

doras de sentido, para que esas transformaciones no sean solo un cambio de denominación.

Es un camino posible, con marcos referenciales teórico-metodológicos existentes y a construir, para lo cual se requieren instrumentos de gestión que generen prácticas concordantes con un discurso, considerando la participación intersectorial de los diversos actores sociales como fundante; un sistema de protección integral de derechos, que sea un proceso de construcción junto a otros, haciendo efectiva éstas políticas. Incumbe una profunda transformación del Estado, que amplíe el debate, los canales de participación y la construcción de ciudadanía.

Bibliografía

- Arias, A. (2011) *Participación ciudadana y canales de participación. Aportes a partir del análisis de las experiencias de "participación" en las áreas de política social asistencial*. En Revista Demos Participativa N° 4. Buenos Aires.
- Ariès, P. (1957) *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Madrid, Editorial Taurus.
- Beloff, M. (2005) *Constitución y derechos del niño*. En Estudios sobre justicia penal. Ed. Del Puerto. Buenos Aires.
- Carballeda, A. (2010) *La cuestión Social como cuestión nacional, una mirada genealógica*. En Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. N° 76. Buenos Aires.
- De Jong, E. (2004) *Cuestión Social, familia y Trabajo Social en Cuestión Social*. Revista Margen de Trabajo Social.
- De Souza Santos, B. (2010) *La refundación del Estado y las epistemologías del Sur*. Buenos Aires: Editorial Antropofagia.
- Donzelot, J. (2007) *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dubet, F. (2004). *¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?* En: Tenti Fanfani E. (Orgel); Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.
- Fernández, A. (1999) *Las instituciones estalladas*. Buenos Aires. Eudeba.
- Foucault, M (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Curso En El Collage De France 1978-1979. Fondo De Cultura Económica USA.
- LOURAU, R. (2001) *El análisis institucional*. Amorrortu Editores. 2001.
- Lewkovicz, I; Corea, C. (1999) *¿Se acabó la infancia?* Ensayo sobre destitución de la niñez, Editorial Lumen, Buenos Aires.
- Moreno, J. L. (2000) *La política social antes de la política social* (caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX), Editorial Trama, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Sommers, M. (1996/97) *Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: El lugar de la cultura política y de la esfera pública*. Zona Abierta, Cultura política, NC 77/78, Madrid, 1996/97. Pp. 255-337.
- Vilas, C. (2011) *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. Pp.111-145.
- Zemelman, H Y Leon, E. (1997). *Subjetividad: Umbrales del pensamiento social*. Ed. Átropos. México.

Fuentes documentales

Boletín Oficial. Ley 26.061 (sancionada el 28 de septiembre del 2005 y publicada en el BO el 26 de octubre del 2005).

Artículos centrales

Política Social, Multiculturalismo e Intervención en lo Social. Pensando en Latinoamérica

Alfredo Juan Manuel Carballeda*

Fecha de recepción: 6 de julio de 2012
Fecha de aceptación: 14 de agosto de 2012
Correspondencia a: Mariana Benigni
Correo electrónico: meryb86@hotmail.com

* . Profesor titular en Carrera de Trabajo Social. FSOC-UBA y en Facultad de Trabajo Social UNLP.

Resumen:

El presente artículo corresponde a una ponencia presentada en el IX Encuentro de Centroamérica y el Caribe "Políticas sociales y Trabajo Social" Universidad Nacional de Cartagena de Indias, Colombia, en marzo de 2011.

Palabras clave: Política social - Multiculturalismo - Intervención en lo social.

Resumo

Este artigo é um artigo apresentado no IX Central Americano e do Caribe "Política Social e Serviço Social" da Universidade Nacional de Cartagena das Índias, Colômbia, em março de 2011.

Palavras chaves: Política social - Multiculturalismo - Intervenção na área social.

"Si nos dicen que hay una humanidad, que hay una ciencia atómica y que hay una medicina, que ya todo está hecho y que ya nada podríamos aportar nosotros, siempre cabe la duda, por el simple hecho de que afirmar lo que otros afirman es colonización."

Rodolfo Kusch

La cuestión social americana, la multiculturalidad y su origen

El origen de la cuestión social en América posee una serie de características singulares. Sus inicios se pueden ubicar en los años de la conquista, cuando a partir de ella comenzaron a generarse nuevas formas de la desigualdad, ruptura de pautas culturales, traslados violentos y forzosos de poblaciones al continente y dentro de éste.

La cuestión social americana, tiene como inicio la transformación de lo diferente en desigual. Lo cultural se transfiguró, por un lado, en un instrumento de dominación, en un intento de homogeneizar poblaciones para hacer más eficiente y justificar el saqueo de nuestro continente. Pero, también la cultura de los expoliados obró como forma de resistencia y de lucha. América se transformó desde los inicios de la conquista en un campo de lucha cultural, de puja por el sentido, dando nuevas expresiones a necesidades y cosmovisiones. Ese origen, muestra una forma peculiar de manifestación cultural múltiple y singularmente americana, que se distingue de otras formas de expresión y de dominación en otros lugares del planeta.

América es singular en si misma y desde allí, tal vez, sea posible abordar la noción de multiculturalidad, donde, ella, está fuertemente ligada a procesos propios de nuestro continente. Así, la

multiculturalidad americana, tiene características propias. En este aspecto, multiculturalidad y cuestión social pueden reconocer un origen cercano, casi inmediato, a través de encuentros y cruces culturales inesperados y posiblemente nunca pensados desde la racionalidad de los diferentes conquistadores.

El ser americano puede ser fruto de una decisión o el producto de la coerción. Esta tensión entre coerción y libertad, también constituye una pauta singular de la cultura americana. Pero, igualmente, es posible pensar que ser americano puede significar una opción que inevitablemente se ubica en el orden cultural.

La identidad americana, no proviene sencillamente de una relación temporal relacionada con el orden de llegada, es decir aborígenes, castellanos, vascos, africanos, italianos, judíos, árabes, asiáticos, que pudieron o no, tomar esa decisión de ser.

Los movimientos poblacionales hacia nuestro continente, también en forma mayoritaria se ligaron a diferentes expresiones de la cuestión social. Se migraba para sobrevivir, encontrar un futuro, evadir persecuciones políticas, raciales y religiosas. La Identidad americana se construye en una conjunción compleja, donde se entrelazan esperanza, malestar, tristeza y padecimiento.

En esa intrincada trama se construye una situación, modo de ser al fin en el continente, evidentemente atravesado por múltiples expresiones culturales. Dentro de esas confusas tramas culturales y sociales también se gestaron los movimientos de resistencia y lucha por mejores condiciones de vida, de ciudadanía, de derechos sociales y respeto por lo que hoy conocemos como derechos humanos.

Las guerras de la independencia de los países de nuestra América hablan de esa historia de encuentros culturales, quizá azarosos, pero claramente ligados en la lucha por derechos civiles y más tarde sociales. En otras palabras, en América el multiculturalismo, entendido como expresión política de la multiculturalidad, también se construye en la resistencia y en la lucha y desde allí en impensados proyectos colectivos.

En la actualidad, la multiculturalidad puede entenderse como; la defensa de los derechos culturales de las minorías dentro de los estados; la posibilidad de convivencia entre comunidades con culturas y religiones o etnias diferentes; la existencia de distintas culturas en el contexto de un mismo espacio social o geográfico.

A su vez, la multiculturalidad se presenta como una nueva forma de resistencia, ahora frente a las nuevas expresiones de la globalización en clave neoliberal, construyéndose desde allí nuevas síntesis, donde desde lo singular, la libertad, la tolerancia, el respeto mutuo y la igualdad pueden dar forma a diferentes manifestaciones culturales a través de consensos y límites que se construyen en escenarios novedosos e intensamente atravesados por las tensiones entre necesidades y derechos.

Si la cuestión social emerge a partir de la solidaridad perdida y de la fragmentación de lo social, la relación entre esta y la cultura se hace evidente e inexorable.

Desde estos aspectos, tal vez, es posible pensar diferentes puntos de encuentro entre multiculturalismo, política social e intervención. Especialmente desde la incorporación de más derechos y su aplicación concreta desde las políticas y la intervención en lo social.

En otras palabras, la gestión de la multiculturalidad requiere de definiciones específicas y especialmente de campos de intervención social que desde la práctica habiliten, faciliten y promuevan el derecho a la diversidad como así también, el derecho a la integración.

Estas cuestiones, implican la necesaria relación entre multiculturalismo, derechos humanos, justicia social e igualdad distributiva.

Multiculturalismo e Intervención Social una mirada desde los Derechos

Numerosas de las manifestaciones vigentes de la cuestión social dialogan en forma permanente con diferentes expresiones vinculadas con el multiculturalismo. La aplicación de aspectos multiculturales, trasciende los límites de ésta y dialoga con numerosos campos. La multiculturalidad en una sociedad desigual, puede ser solo una mera declaración de principios o enunciados. Es decir, la multiculturalidad es posible en la medida que se incrementen los derechos, con el consecuente acceso a éstos, y esta ingrese en un terreno de igualdad y justicia social.

De la misma manera, tanto en el terreno de las políticas sociales como en el de la intervención social, la multiculturalidad se encuentra abarcada dentro de los derechos de primera, segunda tercera y cuarta generación, que comienzan a expresarse en nuestras sociedades, como el derecho al matrimonio igualitario, a la asignación universal por hijo, a la tecnología, a no migrar, en definitiva: a pertenecer desde una serie de pautas propias y libres.

En la actualidad la diversidad cultural como forma de interpelación al campo de lo social, vuelve a hacerse visible desde diferentes planos. Interpela desde el diseño de políticas sociales, su aplicación, las modalidades de intervención, los marcos comprensivo - explicativos de éstas y hasta sus aspectos instrumentales. Por otra parte, es posible que la intervención social desde la multiculturalidad pueda abarcar no solamente este campo, sino también enriquecer y fortalecer otro tipo de intervenciones.

Esta serie de acontecimientos, indefectiblemente, genera nuevos interrogantes para el diseño y aplicación de políticas sociales y la intervención social, especialmente desde su relación con los derechos humanos y sociales.

Los derechos humanos y Sociales como tales, para poder salir del terreno de lo únicamente enunciado, requieren de políticas especiales, novedosas, que esencialmente faciliten y promuevan a la diversidad como un espacio de recuperación

de identidades perdidas o menoscabadas y desde allí generar nuevas potencialidades, capacidades y habilidades.

Estas cuestiones interrogan en forma diferenciada a la intervención en lo social, especialmente desde la relación entre esta y la producción de subjetividad. Visualizando que el Trabajo Social puede profundizar su intervención desde una perspectiva centrada en el lugar de lo otro como productor de verdad, como constructor de subjetividades, tenga un espacio claro y definido en el hacer cotidiano. Posiblemente, a través de más y nuevas búsquedas y diálogos con diferentes campos de conocimiento que desde una perspectiva metodológica alcance a dar más sentidos a las ciencias sociales, integrando la práctica con lo expresivo, lúdico y creativo.

El multiculturalismo se transforma, desde una perspectiva centrada en los derechos humanos, en una nueva oportunidad para las ciencias sociales. Especialmente, si se lo entiende como un enunciado que tiene posibilidades de dar nuevas respuestas a las imposiciones que el fenómeno de la nueva forma de globalización conlleva. Si es que esta intenta constituirse como un nuevo proceso de uniformización de la cultura bajo la hegemonía del proyecto neo liberal.

De este modo, la diversidad se presenta como una circunstancia que puede facilitar la liberación de los mandatos ideológicos, conceptuales y metodológicos que producen muchos de los discursos hegemónicos ligados al poder económico y las viejas pretensiones universalistas que fundaron la modernidad occidental.

Asimismo, el multiculturalismo se presenta en América como una nueva oportunidad, en dos aspectos. Por un lado, en la posibilidad de recuperación de una forma de integración perdida desde la conquista y por otro, como espacio de encuentro e intercambio entre la múltiples expresiones de lo singular americano. El multiculturalismo se encuentra así con la posibilidad de orientar las políticas sociales y la intervención hacia el horizonte de la resolución de la problemática de la fragmentación social en su particularidad americana.

Desde esta perspectiva, los derechos humanos y sociales, se construyen y recuperan en la práctica cotidiana y en forma dinámica se relacionan estrechamente con los cambios sociales, ya que, de diferentes maneras, esta orientación permitiría visualizar nuevos y mas espacios vacíos en la protección de los individuos.

El multiculturalismo se constituye, en este aspecto en una vía de entrada que dialoga con; el derecho a la identidad, a pertenecer, a ser escuchado, generando desde allí nuevas relaciones y diálogos con la cuestión social.

Algunos aspectos contextuales

La multiculturalidad emerge, dentro de la agenda pública, en un clima de época signado por el neoliberalismo, caracterizado por la desigualdad y la decepción. De esta manera, las problemáticas sociales complejas dialogan en forma estrecha con nuevos temas que se van constituyendo como campos de intervención y estudio. Estos, como producto de la fragmentación social, muestran la necesidad de construir nuevas formas de integración que tengan en cuenta a la diversidad cultural dentro de las complejas tramas que se constituyeron en paralelo a las desigualdades sociales. Especialmente en las múltiples rupturas del lazo social, sumadas a la lógica de la insatisfacción permanente que motoriza a gran parte de nuestras sociedades, desde las dificultades de ser en un mundo signado por la posesión de bienes como forma de satisfacción hasta la desigualdad como forma de estigmatización.

La multiculturalidad surge en un momento donde las posibilidades de respuesta desde las Políticas Sociales, se ven atravesadas por fuertes restricciones y condicionamientos, con instituciones azoradas ante las diferentes expresiones contextuales y prácticas profesionales no del todo preparadas para comprender esta aparición de lo otro, de lo diferente en el lugar de la demanda.

De este modo, la multiculturalidad, aún está atravesada por el riesgo de ser considerado solo una expresión estética que declame nuevas libertades y derechos que son de muy difícil o compleja

aplicación. La visión de lo otro en América, puede aportar en este contexto algunos elementos conceptuales que puedan articular el multiculturalismo, la política social y la intervención. Desde esta perspectiva es posible pensar que el otro no es solo un extraño que nos observa, sino que también nos construye desde una mirada que ratifica lo que se es.

A su vez también la multiculturalidad se expresa en un momento de crisis de los espacios de socialización, como la familia, el barrio, la escuela, la universidad o el trabajo y muestra el surgimiento de interpelaciones dirigidas especialmente a su sentido, a la posibilidad y necesidad de una reconfiguración de la cual, muchas veces, se es testigo en forma aturdida y desorientada.

Pero, esa crisis también da cuenta de un conflicto de los espacios cerrados como el hospital, la escuela, la fábrica, en tanto lugares de construcción de subjetividad y de transmisión de pautas, códigos, identidades y pertenencia.

La recuperación de sentido en los procesos de socialización también implica un diálogo intenso con las diferentes expresiones culturales, donde el individuo aprende pautas, conocimientos y códigos relacionados con su vida en sociedad y con su propia historia sociocultural. Esta interrelación, posiblemente permitirá la expresión de potencialidades y habilidades para su integración al medio social donde se encuentre. De allí que la socialización como proceso histórico social, por fuera de las imposiciones y mandatos hegemónicos, se construye en la medida que la diversidad cultural inscrita en su biografía, y la historia de su propio escenario de vida sean reconocidos y aceptados, dentro de la posibilidad de la articulación entre socialización y solidaridad. Allí, donde la relación con los otros pasa del vínculo, a la ayuda y de allí al acto político.

El vínculo y el lazo social como elementos constitutivos de solidaridades se fueron diluyendo en las lógicas impuestas desde el neoliberalismo, trocando a la solidaridad por la competencia en forma desesperada, muchas veces como necesidad o mandato ligado a la sobrevivencia. La recu-

peración de solidaridades desde la intervención, puede mostrar la oportunidad de rescatar viejas formas de organización de lucha, de construcción de sentido, ahora a la luz de nuevos interrogantes y problemas.

La crisis de incertidumbre que atraviesan nuestras sociedades, acompaña esa distribución de nuevos escenarios, donde lo que sobresale es una gran diversidad de cuestiones que van cimentando un sentido diferente a las palabras y construcciones discursivas ligadas, por ejemplo, a las nociones de; educación, familia, trabajo, futuro, sociedad. Las últimas décadas muestran al mercado como un ordenador de la sociedad, pero básicamente como una forma nueva de construcción de subjetividad que lentamente, va siendo atravesada por el malestar y el desaliento. Tal vez, producto de formas constitutivas de la identidad y pertenencia efímeras, ligadas al consumo de objetos que trascienden su horizonte de materialidad y adquieren, dentro del reino del mercado, una intensa dimensión en el orden de lo simbólico.

Una sociedad enunciada desde el bienestar para quien pueda pagarlo que no garantiza el malestar subjetivo de unos y otros, producto de una civilización que a través de la coerción construyó un encuentro trágico entre deseo y decepción, una cultura que llegó a declamar el “derecho a la desigualdad” como filosofía. Pero que también deshizo las nociones de espacio, lugar y territorio primero privatizándolas y luego haciendo que sean atravesadas por la lógica del gasto y el costo beneficio. De este modo, los territorios, fueron apropiados por un nuevo Leviatán al cual debía rendírsele culto a través del consumo y del sufrimiento que produce la desigualdad.

En este aspecto, la diversidad cultural requiere de un lugar para poder ser, para salir del enunciado y la declamación y ese espacio como tal es el de lo público.

El neoliberalismo también trajo una fuerte crisis que derivó en una pérdida de lo público como espacio, como lugar donde desarrollar procesos de socialización histórica y cultural. Lo público como espacio hoy, aún en muchos casos, tiene

una función múltiple y heterogénea, va desde pequeños escenarios hasta "lugares" donde se construye la identidad desde ese espacio. Es decir, como escenario que permite la expresión de la diversidad y desde allí a veces se construyen identidades propias. El lugar como escenario y territorio de la identidad, implica la posibilidad de reconocimiento intersubjetivo donde un grupo de individuos pueden reconocerse en el y definirse desde esas características que conjugan espacio y modo de relación y desde allí comprender y explicar la complejidad de los lazos sociales que los unen desde el espacio y la historia. En los años del neoliberalismo, esa relación es fuertemente efímera, compleja especialmente desde su constitución, facilitando la aparición de culturas de la frustración y el desengaño más que de la diversidad o la multiplicidad.

La inscripción subjetiva de la identidad se construye mayoritariamente en el espacio público, desde su apropiación, allí, si se hace factible la posibilidad de confrontar y dialogar con otras identidades.

La apropiación de lo público por las empresas, las restricciones en la circulación, la parcelación de lo estatal, impidieron e impiden en muchos casos una expresión sin ataduras de lo multicultural, restringiéndolo al escaparate del espectáculo, la estética desde la lógica costo beneficio y del marketing. En este aspecto la diversidad cultural en los años del neoliberalismo ingresa en una contradicción donde, por un lado es llamada a hacerse visible, pero por otro determina según la lógica del mercado los lugares y caminos de esa visibilidad.

Multiculturalidad y otredad, algunos apuntes desde una perspectiva americana

Desde América también es posible pensar las diferentes formas peculiares del multiculturalismo. En este aspecto, la visión de lo otro y la construcción de identidad, también se pueden observar desde una perspectiva diversa. La otredad, en América, especialmente desde una perspectiva histórica, puede implicar una serie de imágenes

y representaciones atravesadas por miradas que transitan caminos que van desde el temor y el encantamiento llegando a veces al asombro y la admiración.

De allí que desde la historia de nuestro continente sea posible analizar diferentes etapas de disciplinamiento que pueden ubicarse en la etapa la fundacional de éste, que coincide con la construcción euro-céntrica de la modernidad, la ilustrada, que concuerda con los procesos revolucionarios del siglo XIX, el de la construcción de los estados modernos, el redisciplinamiento relacionada con el desarrollismo de la década de los sesenta del siglo XX y el neodisciplinamiento vinculado al modelo neoliberal.

Todas esas estrategias, concuerdan en que tienen como centro el accionar sobre las culturas americanas, adaptándolas a diferentes procesos de dominación según las características de cada época. Lo cultural, ligado con la idea de lo otro es campo de acción política desde diferentes estrategias de dominación, desde la negación de las culturas y su diversidad, su sometimiento y hasta su asimilación dentro de la lógica del mercado, muestran otra característica singular de la relación entre América y la civilización occidental.

El otro americano es un extraño para el conquistador. Pero en poco tiempo se irán construyendo desde las representaciones sociales, otras imágenes un poco más cercanas en lo externo, en las apariencias, pero indescifrables e impredecibles en lo interior.

En América el otro deja de ser un opuesto, se acerca a lo diferente. El español que llega a América, en poco tiempo se transforma en diferente para quienes quedaron en Europa. El otro en América además del aborigen y el africano, también es el español, el europeo que llega en forma imprevista, cargado de miradas de desaprobación y desprecio muchas veces por ser expulsado desde ese continente. Esa forma de construcción de identidad es, en numerosos aspectos una síntesis entre excluido y renegado.

La identidad, de esta manera se construye desde esa síntesis de negación de lo no visto, de aquello

que no quiere ser visto ni mostrado por pudor o temor. La construcción de la otredad en América se da en oscuros laberintos y senderos, estrechos pasillos, donde se esconde aquello que genera temor.

La construcción de la otredad para el continente europeo y la civilización occidental, es tenebrosa, surge del miedo, es de alguna manera producto de éste.

La otredad en América inesperadamente se transforma en resistencia como expresión instantánea hacia un poder que oprime pero no logra destruir totalmente el contrato social del oprimido. Este, en tanto vencido, aún así, construye mundos similares a los viejos apropiándose lentamente de los nuevos. Las pujas ordenan y dan sentido a esa construcción, la batalla, la lucha, la contienda, en gran parte son los verdaderos elaboradores de lo nuevo en América.

Luego del gran viaje, de la travesía de los mares, de internarse en mundos desconocidos los europeos llegan a “descubrir”, básicamente una otredad que también necesitan.

Como en una especie de maldición Europa, necesita reflejarse en lo inesperado y desconocido para poder construir su propia identidad. Paradójicamente, la barbarie lo incivilizado generará respuestas impensadas. Para encontrar sentido en la búsqueda exasperada de una explicación de su pasado, tratando de resolver las inquietudes que presenta la pregunta acerca del origen de esa civilización. Para poder desde allí ratificar el mito del progreso indefinido que se gesta lentamente en los años de la conquista y hace su eclosión desde el pensamiento Ilustrado.

América como continente secreto, recóndito, se construye desde una multiplicidad de culturas que se expresan en otras formas de ser. Así, la sangre como linaje no garantiza ningún tipo de pureza. Ese otro es impuro aunque su propio padre no lo admita, esa impureza constituye la virtud americana de ser. De su impensada forma. De un rostro nuevo conocido y desconocido que está allí, que observa y desde esa mirada construye nuevas formas de la identidad.

El otro y lo propio rompen en América el lugar atribuido al primero como lo objetivo y al segundo como lo subjetivo. Teniendo en cuenta que la construcción de identidad se produce dentro de un proceso complejo de tramas y relaciones inter-subjetivas, sociales y lingüísticas que mediatizan el mundo del cual está formando parte. De esta manera, la cultura puede ser entendida desde la construcción de significados de tipo cognitivo, valorativos y estéticos.

Así subjetividad y cultura muestran otras formas posibles de diálogo. La subjetividad se transforma en un campo cultural.

La intervención del Trabajo Social, multiculturalidad y multiculturalismo

El Trabajo Social tiene una posibilidad de acción desde su práctica cotidiana que se vincula en principio actuando en función de facilitar, promover y generar procesos de singularización y además, desde esa reafirmación de lo singular promoviendo la construcción desde esa singularidad recuperada nuevas formas de intercambio y reciprocidad con el todo social.

Generando también, de esta manera, diferentes formas de encuentro y diálogo entre lo diverso desde un plano de igualdad. Estas cuestiones pueden implicar la necesidad de ampliar su mirada desde la intervención, especialmente a partir de la revisión de sus aspectos instrumentales epistemológicos y éticos. Cimentando más y nuevos puentes entre Trabajo Social y diversidad. Construyendo, de esta manera, nuevos caminos desde la práctica concreta hacia la definición de categorías y conceptos acordes con nuestra realidad Americana.

La intervención en lo social, implica también lo singular, desde la cercanía de la mirada, pero también la relación con la presencia de aquello que se muestra como lejano pero presente desde lo macrosocial.

La intervención en lo social convoca, de esta manera, a la confrontación de las experiencias de la existencia, especialmente a aquellas que faciliten

la recuperación y apropiación de saberes. Una forma de intervención que sea capaz de convertir las fragilidades y situaciones inestables de nuestra época en certezas que construyan nuevas formas de sentido.

En este escenario complejo y turbulento, las preguntas acerca del sentido de lo que hacemos resuenan con mayor vigor y estruendo.

Así la intervención se torna en un lugar de construcción de nuevas preguntas, donde lo construido puede ser desarmado, re hecho y básicamente transformado. La intervención vista desde esa perspectiva implica una necesaria generación de acontecimiento, de instalación de un espacio político que interpela en forma intensa y si se quiere despiadada a la desigualdad, a la sin razón de ésta, a hipócritas justificativos y especialmente a quienes intentan ubicarla en un marco explicatorio de una lógica neoliberal, hoy claramente en decadencia.

La intervención en lo social, en la medida que ubique, descubra y encuentre nuevos espacios para la palabra podrá reconstituirse como una herramienta de interpelación, desde donde es posible ver lo "no visto" ocultado sistemáticamente por los fantasmas de la dominación.

La intervención sale de lo esperado en tanto hace visible lo que la injusticia oculta, lo logra en la medida que pueda 'decir' con otra gramática, con otro orden, alterando el establecido, transformado lo dicho en la apertura de nuevos espacios para el hacer. Intervenir es intentar reinscribir el texto que se presenta como inamovible expresando una escena, donde los caminos de lo necesario se muestran como lo imposible. La intervención reinscribe en la medida que sepa que decir, que recuperar, en definitiva, que escribir en nuevos textos que marquen una orientación hacia lo propio, lo genuino, donde nuevamente lo "otro" se presenta como lugar de verdad.

Bibliografía

- Amejeiras, A; Jure E. (2006) *Diversidad Cultural e interculturalidad*. Editorial Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Carballeda, A. (2002) *Los Cuerpos Fragmentados*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- Huergo, J. (1993). *Notas para un anticollage*. Posibilidades de las prácticas sociales en la época del neodisciplinamiento. Revista Margen N° 3. Buenos Aires.
- Lipovetsky, G. (2008) *La sociedad de la decepción*. Editorial Anagrama. Barcelona 2008.

Artículos centrales

Embarazarse para abortar

Reflexiones desde la psicología profunda

Noemí Allidiere*

Fecha de recepción: 16 de junio de 2012
Fecha de aceptación: 25 de agosto de 2012
Correspondencia a: Noemí Allidiere
Correo electrónico: noemiallidiere@gmail.com

* Profesora Regular Titular. Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Doctora en Psicología Clínica.

Resumen:

A partir del análisis crítico de la frase 'Ninguna mujer se embaraza para abortar', se desocultan algunas motivaciones inconscientes que pueden llevar a una mujer, en un estado especial de su subjetividad y en un momento singular de su biografía, a embarazarse en condiciones tan adversas que preanuncian un aborto. Ante un embarazo inoportuno y aparentemente inexplicable se imponen las preguntas: ¿por qué?, ¿por qué ahora? y ¿para qué?, encontrándose algunas respuestas en la no lógica del inconsciente. Se describen motivaciones como la necesidad de la mujer de sentirse 'no muerta'; de confirmar el buen funcionamiento de su cuerpo y una endeble identidad femenina; lograr una prueba de amor y dar sustento a su autoestima; conjurar la soledad; repetir la historia de la madre; elaborar fallidamente un duelo; etc.

Se considera la conveniencia de no excluir a los hombres en el abordaje profesional de las situaciones de embarazo/aborto.

Por último, se recomienda que, ante la compleja situación de tener que legislar respecto del aborto, se tenga en cuenta la dimensión del inconsciente y se protocolice muy cuidadosamente, la imprescindible (y obligatoria) asistencia y acompañamiento de las mujeres (y hombres) desde un punto de vista integral (médico, psicológico, social y jurídico), tanto durante el proceso de decisión de la interrupción 'voluntaria' del embarazo, como del seguimiento del período post-aborto. El esclarecimiento de las motivaciones profundas que llevaron a un 'embarazo para abortar', será la única posibilidad de elaborar el duelo y amortiguar los síntomas del síndrome post aborto (SPA) previniendo futuros embarazos 'expiatorios' y futuros abortos.

Palabras claves: Aborto - Deseo inconsciente - Prevención.

Resumo

A partir da análise crítica da frase "Nenhuma mulher engravidada para abortar", desvelam-se algumas motivações inconscientes que podem levar uma mulher, em um estado especial de sua subjetividade e em um momento singular de sua biografia, a engravidar em condições tão adversas que prenunciam um aborto. Perante uma gravidez não planejada e aparentemente inexplicável, questões como: por quê?, por que agora? e para quê?, impõem-se, e algumas respostas podem ser encontradas na não lógica do inconsciente. Motivações, como a necessidade de a mulher se sentir "não morta"; de confirmar o bom funcionamento de seu corpo e uma frágil identidade feminina; conseguir uma prova de amor e sustentar sua autoestima; conjurar a solidão; repetir a história da mãe; elaborar o luto de modo falho etc. são descritas.

Também é considerada a conveniência de não excluir os homens da abordagem profissional das situações de gravidez/ aborto.

Por último, recomenda-se que, perante a complexa situação de ter que se legislar a respeito do aborto, a dimensão do inconsciente seja levada em consideração, ao mesmo tempo que seja protocolizada muito cuidadosamente a imprescindível (e obrigatória) assistência e acompanhamento das mulheres (e homens) de um ponto de vista integral (médico, psicológico, social e jurídico) tanto durante o processo de decisão da interrupção "voluntária" da gravidez, como do aparecimento do período pós-aborto. O esclarecimento das motivações profundas que levaram a uma "gravidez para abortar" será a única possibilidade de elaborar o luto e amortecer os sintomas da síndrome pós-aborto (SPA), prevenindo uma futura gravidez "expiatória" e futuros abortos.

Palavras-chave: aborto, desejo inconsciente, prevenção.

Introducción

La sociedad argentina y sus organismos legislativos han llegado a un grado de madurez suficiente como para desocultar la cruda realidad de los quinientos mil abortos estimados que, por año, coexisten con los aproximadamente setecientos mil nacimientos. La ratio es suficientemente significativa y, por sí misma, confirma la necesidad de debatir y legislar acerca del aborto en la Argentina. Recientemente la Corte Suprema ha dictado un fallo esclarecedor sobre la vigencia de la

excepción de punibilidad (artículo 86, inciso b, del Código Penal) que existe sobre aquellos abortos consecuencia de gestaciones por violación o abuso intra o extrafamiliar, o cuando existe riesgo para la vida o para la salud de la mujer. Situaciones que no incluiré en este análisis.

Me ocuparé, en cambio, de la problemática del aborto ampliado, producto de un embarazo en relaciones consensuadas, problemática que el Congreso de la Nación deberá nuevamente abordar este año.

La inclusión del aborto en el Código Penal entre los delitos punibles es, sin duda, consecuencia de haber ignorado, a lo largo de la historia, el intenso sufrimiento y la contradicción subjetiva con que las mujeres vienen soportando, frecuentemente en soledad de género, la necesidad de no continuar con un embarazo que desencadenará en el nacimiento de un niño al que no están en condiciones subjetivas de significar y alojar como hijo. La criminalización y penalización del aborto deviene pues, en cruel revictimización hacia mujeres que atraviesan una circunstancia límite en sus vidas.

Sin embargo, y dejando claro lo expresado, pienso que la posible legalización del aborto no modificará, de modo considerable, la tendencia de muchas mujeres, material y/o emocionalmente carenciadas, a embarazarse en condiciones tan adversas que preanuncian un aborto; porque analizados desde la no lógica del inconsciente, muchos de los embarazos/abortos resultan dolorosa e irracionalmente necesarios y sobrevivirán a cualquier legislación. En otras palabras y desde las complejidades y contradicciones propias del psiquismo, que tienden a desafiar al sentido común, considero que muchos embarazos se producen para ser abortados.

El sostenimiento de esta premisa, me lleva a tener que analizar críticamente la afirmación: 'Ninguna mujer se embaraza para abortar'. Afirmación que, desde un discurso con ciertos resabios positivistas, circula en los foros y organizaciones de mujeres que, muy auténticamente, luchan por la despenalización/legalización del aborto en nuestro país.

La consideración de la compleja subjetividad femenina, que no responde a causalidades lineales, me obliga a cuestionar esta afirmación y a interrogarme acerca de las múltiples motivaciones conscientes y especialmente inconscientes que llevan a una mujer a embarazarse en condiciones adversas en un momento singular de su vida. Embarazo inoportuno que no obstante, cumple alguna función en la regulación de la homeostasis psicofísica de la mujer.

Motivaciones inconscientes y embarazo

Las preguntas que se imponen ante un embarazo aparentemente inexplicable son entonces: ¿por qué?, ¿por qué ahora? y ¿para qué?

Estas preguntas, que se reactualizan ante cada situación particular, están sostenidas en la certeza de que no hay embarazo casual, que todo embarazo constituye un mensaje a descifrar. Un mensaje que se inscribe en el cuerpo femenino como expresión sintomática de un estado especial de su subjetividad y en un momento particular de su biografía.

En el ejercicio de la clínica psicológica, he observado múltiples y complejas motivaciones en la génesis de los embarazos/abortos (y también de los embarazos/hijos). Ejemplificaré describiendo algunas situaciones:

- mujeres que se embarazan para sentirse vivas, que 'son', que existen. Se trata de mujeres con rasgos alexitímicos, que tienen dificultades para experimentar emociones y que no se sienten 'reales'. El embarazo (como en las patologías que presentan autoagresiones hacia el propio cuerpo – cortes, golpes, privación de oxígeno, etc.) -, tendría la función de hacerlas sentirse transitoriamente no-muertas.
- mujeres que se embarazan para 'testear' su posibilidad de fecundidad y el buen 'funcionamiento' del cuerpo. Por lo general son muy jóvenes, en conflicto con su sexualidad y/o intensa rivalidad con sus madres. Necesitan confirmar su identidad femenina.
- mujeres afectivamente muy carenciadas, con baja autoestima, que se embarazan, independientemente de las características del vínculo con el hombre, en un intento inconsciente de lograr una 'prueba' o 'regalo de amor.'
- mujeres que desde sus carencias afectivas sienten al embarazo como la única posibilidad de tener 'algo propio o de evitar la sole-

dad. En el caso de acceder a la maternidad es frecuente que ubiquen inconscientemente al hijo en el lugar de sostenedor afectivo y no de sostenido.

- mujeres que repiten la historia de la propia madre. En estos casos, la clave para encontrarle significados a un embarazo inoportuno e inexplicable se encuentra en la reconstrucción de la historia ginecológico-reproductiva (menarca, embarazos, abortos espontáneos y provocados, menopausia, etc.) de la madre de la embarazada.

Otras claves suelen hallarse en las historias secretas y ocultas de la familia (abusos, incestos, abortos, hijos muertos, adopciones ilegales, relaciones e hijos extraconyugales, etc.). En oportunidades lo silenciado por una generación reaparece, en forma de un embarazo inoportuno, en la otra.

- mujeres que se embarazan para calmar a la propia madre interna (y muchas veces también a la madre real) en un despliegue aun vigente, de la conflictividad temprana (preedípica) entre madre e hija. Conflicto que Freud llama "el continente negro" y los autores franceses "el estrago". Se trata de embarazos/hijos o embarazos/abortos sacrificiales, en 'honor' a la madre persecutoria.

En el caso de que el niño nazca, es común que lo críe la abuela como propio; situación que resulta frecuente con el primogénito. La mujer joven apacigua así, a su propia madre, donándole un hijo.

- mujeres que tienen la compulsión a embarazarse para abortar, en un reiterado ciclo de tener/perder. Durante cada embarazo se renuevan mecanismos psíquicos propios de la manía (exaltación del ánimo, euforia, hiperactividad, omnipotencia); y, con cada aborto, y luego de un breve lapso de sentimientos de 'triumfo' sobre el feto eliminado, surgen mecanismos psíquicos propios de la depresión (inhibición del ánimo, tristeza u enojo, aislamiento social, autodesvalorización).
- embarazo/hijo o embarazo/aborto como elaboración fallida de un duelo. En caso de

parir, el niño suele ser ubicado inconscientemente como sustituto ilusorio del ser perdido. En caso de abortar, se reitera activamente con el feto, la pérdida pasivamente sufrida con el ser perdido.

Las motivaciones inconscientes descriptas, aunque paradigmáticas, son sólo una pequeña muestra de las muchas posibles; tantas, como subjetividades femeninas y complejidades familiares estén en juego.

No obstante y generalizando, observamos que en todos los casos descriptos, la 'necesidad' inconsciente de embarazo desafía a la lógica. Por este mismo motivo, aunque la educación sexual sea necesaria, no resulta suficiente. La información acerca de la salud reproductiva y del uso de anticonceptivos suele quedar escindida del yo o bloqueada por las emociones durante la intimidad sexual, no pudiendo ser usada con eficacia por la pareja.

El embarazo inoportuno, surgido del deseo inconsciente, aunque cumpla transitoriamente la función de regular la homeostasis psicofísica, entraña un altísimo grado de sufrimiento para la mujer. También, y más frecuentemente de lo que se supone, para algunos hombres. En este sentido considero que cuando desde las instituciones y organizaciones sociales el embarazo y la decisión del aborto se abordan solamente desde la perspectiva de la mujer, el hombre queda excluido y negado en su potencial y posible deseo (y derecho) de paternidad, ejerciéndose, en oportunidades, una suerte de violencia de género invertida.

Legislar sobre el aborto

Las reflexiones precedentes me llevan a pensar en las complejidades que tendrán que abordar nuestros representantes en el Congreso para legislar sobre el tema. Espero que la madurez alcanzada por nuestra sociedad y por las instancias legislativas, posibiliten un debate profundo y sin hipocresías tendiente a humanizar las leyes sobre la salud reproductiva. La realidad de los quinientos mil abortos anuales estimados así lo amerita.

La criminalización/penalización del aborto que sanciona -sólo- a las mujeres durante una de las crisis más extremas de sus existencias, representa un resabio del cruel dominio patriarcal, en el siglo XXI.

Sin embargo, cualquier posible legislación que acepte la “Interrupción voluntaria del embarazo” -que como su nombre indica alude a una función consciente: la voluntad; y tiende a borrar a la sujeto del deseo inconsciente-, tendrá que protocolizar, muy cuidadosamente, la imprescindible asistencia y el acompañamiento de las mujeres desde un punto de vista integral (médico, psicológico y social) tanto durante la toma de decisión de la interrupción de su embarazo, como del seguimiento del período post-aborto.

La inclusión de la psicológica profunda, no sólo para contener y acompañar a la mujer (y, en oca-

siones, al hombre) involucrados en la situación, sino también para comprender y elucidar las motivaciones que los llevaron a un embarazo sin lugar mental para un potencial hijo, será la única posibilidad de elaboración del duelo y de la amortiguación de los síntomas del síndrome post aborto (SPA) -disfunciones sexuales; promiscuidad sexual; auto y heteroagresividad; ideación suicida; trastornos de ansiedad y somáticos; depresión crónica; actuaciones; adicciones; etc.- y, particularmente, para evitar futuros embarazos ‘expiatorios’ y futuros abortos.

El esclarecimiento de las motivaciones profundas, a través de la escucha, atención y seguimiento especializados y obligatorios de la mujer (y, de ser posible del hombre) durante esta crisis, permitirá, además, el surgimiento y la consolidación reparatoria de buenas maternidades y paternidades futuras.

Bibliografía

Allidiere, N. (1996) El deseado embarazo “no deseado”. Disponible en:
http://catedras.fsoc.uba.ar/allidiere/PDFs/EL_deseado_embarazo.pdf

Aray, J. (1968) *Aborto: estudio psicoanalítico*. Paidós/Hormé, Buenos Aires.

Chatel, Marie M. (1993) *El malestar en la procreación*. Nueva Visión, Buenos Aires.

Giberti, E; Barros, G; Pachuk, C. (2001) *Los hijos de la fertilización asistida*. Sudamericana, Buenos Aires.

Artículos centrales

El acontecimiento de la ley nacional de salud mental

Los debates en torno a su sanción

Silvia Faraone*

Fecha de recepción: 4 de octubre de 2012
Fecha de aceptación: 20 de octubre de 2012
Correspondencia a: Silvia Faraone
Correo electrónico: sfaraone@sociales.uba.ar

* Docente e investigadora. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

Resumen:

Si bien la Argentina avanza hacia la consolidación de un Estado de derecho, cabe señalar la existencia de una importante franja poblacional que continúa victimizada y sobre las cuales se violan sistemáticamente derechos humanos. Las personas privadas de su libertad, como es el caso de las personas con sufrimiento psíquico internadas en los hospitales psiquiátricos por tiempo indefinido y en muchos casos compulsivamente, no sólo son víctimas de las antiguas formas de reclusión, destierro y confinamiento, sino también, víctimas de graves hechos de abusos y negligencia.

A diferencia de otros países (Italia, Brasil, Chile, entre otros), en la Argentina se inicia un proceso legislativo con leyes jurisdiccionales que ponen el eje en reformas psiquiátricas. A lo largo de los últimos cinco años, nivel nacional, el tratamiento de una Ley de Salud Mental y Derechos Humanos fue un desafío asumido en la Comisión de Salud de ambas cámaras legis-lativas. Se presentaron dos proyectos de ley uno de los cuales, a partir de diciembre de 2010, fue aprobado por ambas cámaras y sancionado como ley (Ley

26.657). Tanto la aprobación por unanimidad del proyecto de ley en Diputados como un dificultoso proceso para la aprobación en el Senado, es el resultado de disputas, consensos y conflictos de intereses que merecen ponerse en juego.

El objetivo de este artículo se inscribe en el análisis de este proceso centrando la mirada en los actores partícipes de las discusiones parlamentarias a fin de captar las tensiones, conflictos y oportunidades que estarán presentes en el proceso de legitimación, de reglamentación e institucionalización de la ley, así como en las prácticas innovadoras que la misma conlleva.

Palabras claves: Salud mental - Legislación - Actores sociales.

Resumo

Si bem Argentina avança para a consolidação de um Estado de direito, cabe assinalar a existência de uma importante faixa populacional que continua vitimada e sobre a quais se violam sistematicamente direitos humanos. As pessoas privadas de sua liberdade, como é o caso das pessoas com sofrimento psíquico internadas nos hospitais psiquiátricos por tempo indefinido e em muitos casos compulsivamente, não só são vítimas das antigas formas de reclusão, desterro y confinamento, mas também, vítimas de graves abusos e negligência.

A diferença de outros países (Itália, Brasil, Chile, entre outros), na Argentina se inicia um processo legislativo com leis jurisdicionais que põe o eixo em reformas psiquiátricas. Ao longo desses últimos cinco anos, a nível nacional, o desenvolvimento de uma Lei de Saúde Mental y Direitos Humanos foi um desafio assumido na Comissão de Saúde das câmaras legislativas. Apresentaram-se dois projetos de lei um dos quais, a partir de dezembro de 2010, foi aprovado por ambas as câmaras e sancionado como lei (Lei 26.657). Tanto a aprovação por unanimidade do projeto de lei entre os Deputados como um dificultoso processo para a aprovação no Senado é resultado de disputas, consensos y conflitos de interesses que merecem entrar no jogo.

O objetivo deste artigo baseia-se na análise desse processo centrando no olhar dos atores partícipes das discussões parlamentares a fim de captar as tensões, conflitos e oportunidades que estarão presentes no processo de legitimação, de regulamentação e institucionalização da lei, assim como nas práticas inovadoras que a mesma acarreta.

Palavras chave: Saúde mental, legislação, atores sociais.

Introducción

La Ley 26.657 fue promulgada en diciembre de 2010 y resulta necesario reflejar los cambios acaecidos en el campo de la salud mental a partir de este acontecimiento, ya que ubica a los procesos de reforma psiquiátrica (Faraone, 2005; Amarante, 2009; Galli, 2011) en un grado de legalidad que permite el análisis desde un nuevo orden. En este artículo se examina la ocurrencia del proyecto de ley como un acontecimiento discursivo (Foucault, 2008), es decir, en el sentido práctico, político, institucional y moral, y no estrictamente como un acontecimiento arqueológico, que implica una novedad histórica, una ruptura radical (Foucault, 2008), dado que las discusiones en torno a los distintos proyectos e instancias de sanción de la Ley no reflejaron nuevas prácticas, sino que permitieron considerar sus formas ocultas (Castro, 2004).

Analizar el proceso que posibilitó la sanción de la Ley 26.657 reviste importancia, ya que los debates parlamentarios que originó instalaron frondosos intercambios entre legisladores –diputados y senadores–, expertos y representantes de instituciones y organizaciones del campo de la salud mental. En un significativo número de reuniones se representaron diferentes intereses corporativos, ideológicos y teóricos (Kraut y Diana, 2011) que estarán presentes en el proceso de legitimación, de reglamentación e institucionalización de la ley y de las prácticas innovadoras que la misma conlleva.

Estos intercambios fueron registrados en versiones taquigráficas en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN) y la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (HCSN) y parte de ellas constituyen el material que se considera en este artículo. En este punto es conveniente plantear una mirada sobre la construcción de una viabilidad legislativa relacionada con los derechos humanos y la salud mental (Faraone y otros, 2011; CELS-MDRI, 2008; Galende, 2007), visible en la conformación de los textos de los documentos legislativos considerados en ambas cámaras. En este sentido, las exposiciones de los

expertos constituyen insumos que permiten caracterizar las “prácticas discursivas” (Foucault, 2008: 65) que se estaban imponiendo en nuestro país en torno a los procesos de reforma psiquiátrica y sobre las cuales son necesarias plantear el nuevo orden de situación en tanto alianzas, conflictos y oportunidades.

Desde el momento de la presentación del primer proyecto de ley nacional de salud mental en la HCDN, en 2006, se generaron foros, encuentros y debates públicos en los cuales participaron académicos, organismos internacionales, autoridades políticas, asociaciones de profesionales, familiares y usuarios de servicios de salud mental, que plantearon diversas teorías en torno a la problemática de la salud-enfermedad mental y a los procesos de reforma psiquiátrica.

Los discursos pronunciados ante los diputados y senadores pertenecientes a las comisiones de salud de ambas cámaras, permiten acceder a los puntos nodales de los procesos de transformación en el campo de la salud mental en la Argentina (Rosendo, 2011). Las exposiciones mencionadas dejaron al descubierto, por un lado, la necesidad de que hubiera una ley en salud mental, pero por otro, manifestaron tensiones en relación a los contenidos específicos que debía contener dicha legislación. Con el fin de poner en evidencia esas tensiones, se rastreará acá el modo particular en que se definen los enunciados desde un análisis de los discursos en su exterioridad, tal como lo plantea Murillo “buscando sus condiciones de existencia en las prácticas sociales y no en los sujetos” (Murillo, 1997: 30).

De modo que el acontecimiento de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental adquiere un aspecto de importancia central, como relación de fuerza, como interjuego de fuerzas históricas que se rigen por el azar de la lucha. Pensar la construcción del proyecto de ley como acontecimiento conlleva a problematizar las relaciones de poder, en tanto posiciones no ubicadas en la exterioridad, que son a la vez intencionales y no subjetivas, pero muestran relaciones que encuentran resistencias.

Los consensos en la cámara de diputados

El proyecto de ley que se aprobó por unanimidad en la HCDN el 14 de octubre de 2009¹ fue presentado por los diputados Leonardo Gorbacz (representante del ARI por Tierra del Fuego), Emilio García Méndez y Fabiana Ríos (también del ARI) en 2007². El año anterior habían presentado otro proyecto las diputadas Marta De Brasi (de Audeterminación y Libertad) y Lucrecia Monti (del Partido Justicialista)³ y, en ese lapso se trabajó en la Comisión de Salud y Acción Social de esta Cámara con el objetivo de unificarlos y elaborar un dictamen en conjunto. Si bien ambos textos contaban con una línea legislativa garantista de los derechos humanos de las personas con padecimiento mental, el proyecto de De Brasi y Monti tenía un perfil más reglamentarista.

Los primeros proyectos

A continuación se comparan los puntos sobresalientes de ambos proyectos.

Definición. El proyecto Gorbacz-García Méndez-Ríos entiende por salud mental: "un proceso determinado por componentes históricos, sociales, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona (art. 4). También incluye taxativamente, dentro de la definición, los trastornos de alcoholismo y los diversos tipos de adicciones (art. 4, inc. 5).

Autoridad de aplicación. Si bien ambos proyectos ubican la autoridad de aplicación en el Ministerio de Salud de la Nación, el proyecto Gorbacz-García Méndez-Ríos propone la creación de una dirección nacional de salud mental.

Política. El texto de De Brasi-Monti propone la creación de un sistema federal de salud mental y establece que las provincias deberían adaptar

sus legislaciones a esta norma nacional. También plantea la necesidad de contar con un plan nacional de salud mental y un consejo federal, como órgano de carácter consultivo, honorario y de asesoramiento.

El proyecto Gorbacz-García Méndez-Ríos, en cambio, propone la generación de un órgano consultivo de derechos humanos y salud mental, que tendría por objeto la protección de los derechos humanos de las personas con padecimiento psíquico. A diferencia del primero, este texto establece que el Estado Nacional debe realizar convenios con las jurisdicciones para garantizar el desarrollo de acciones conjuntas tendientes a garantizar los principios de la normativa nacional.

Modalidad de abordaje. Si bien ambos planes centran el abordaje en una concepción de equipo interdisciplinario, el proyecto Gorbacz-García Méndez-Ríos detalla aspectos de su organización:

[...] las diferentes profesiones que componen el equipo profesional tendrán los mismos deberes, obligaciones y derechos en cuanto a la organización de la tarea y del sistema de atención; y deberes y obligaciones diferenciadas de acuerdo a su formación disciplinar. Los diferentes profesionales universitarios que integran los equipos están en igual condición para ocupar los cargos gerenciales y de conducción de los equipos y/o de las instituciones (art.12).

Internaciones. Ambos proyectos pusieron el eje en la internación como último recurso terapéutico. El presentado por De Brasi-Monti especifica que estas no deben extenderse por más de 30 días, mientras que la propuesta de Gorbacz-García Méndez-Ríos no pone límites en tiempo de internación, pero establece que aquellas que se extiendan por más de 60 días corridos se debe comunicar a un órgano de revisión. Asimismo, avanza

1. Exp. 0126-D-2009.
2. Exp. 0276-D-2007.
3. Exp. 1376-D-2006.

en el concepto de internación involuntaria para aquellos “casos en que mediare una situación de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros” (art. 20), y determina un plazo de 48 horas para informar al juez y al órgano de revisión. También establece que en dichas internaciones el usuario o su representante tienen el derecho de designar un abogado, y que de no ser así el Estado tiene la obligación de proporcionarle uno.

Dos artículos en el proyecto Gorbacz-García Méndez-Ríos son importantes a los efectos de este análisis:

La creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o cualquier otro equivalente queda prohibida por la presente ley. En el caso de los ya existentes se deberán adaptar a los objetivos y principios expuestos. Esta adaptación en ningún caso significará reducción de personal ni merma en los derechos adquiridos de los mismos (art. 25).

Las internaciones por causas relacionadas a problemáticas de la salud mental han de ir realizándose progresivamente en hospitales generales, para lo cual los hospitales de la red pública han de ir contemplando la atención en el campo de la salud mental como un elemento más de sus prestaciones (art. 26).

Altas, externaciones y permisos de salida. En ambos proyectos se da autoridad y responsabilidad al equipo tratante para decidir sobre estos temas, aunque en el texto de Gorbacz-García Méndez-Ríos este artículo es más taxativo, ya que establece que “son facultades del equipo tratante que no requiere autorización del juez” (art. 23). Este artículo obliga además a informar al juez en los casos de internaciones involuntarias o voluntarias según los términos del artículo 18 ó 26, y las internaciones realizadas en el marco del artículo 34 del Código Penal. El proyecto De Brasi-Monti establece que la internación debe ajustarse a los principios establecidos por el Código Civil de la Nación y las leyes complementarias, mientras que este primer proyecto de Gorbacz-García

Méndez-Ríos modifica a través del capítulo XI los códigos de fondo (Título X, libro primero, sección primera del Código Civil, art. 463 y 479), y deroga los artículos 469, 475 y 482 del Código Civil. Ambos proyectos proponen la derogación de la Ley 22.914.

Los encuentros de debate

Al mismo tiempo, se organizaron tres encuentros de debate en la HCDN, con el objetivo de consolidar legitimidad y viabilidad legislativa a una ley de salud mental. No se constituyeron como debates públicos, en el sentido de cuestionamientos o disidencias, sino como instancias de apoyo a los proyectos.

El primer encuentro. Se realizó el 20 de marzo de 2007 y contó como disertantes a los doctores Javier Vásquez (asesor en derechos humanos de la Oficina Regional de la OPS en Washington), Hugo Cohen (asesor subregional en salud mental para América del Sur de la OPS) y Antonio Di Nanno (en ese momento coordinador de la Unidad Ejecutora de Salud Mental del MSN). El tema central de exposición fue derechos humanos, libertades fundamentales y salud mental, y el debate se centró en los temas de voluntariedad y detención arbitraria de personas, y la violación de los estándares internacionales de derechos humanos. Otro punto destacado en las exposiciones fue la importancia de contar con un órgano de revisión, así como el derecho de apelar sus decisiones ante un tribunal superior. El Dr. Vásquez planteó la necesidad de “negociación entre los tres poderes del Estado -legislativo, ejecutivo y judicial-, ya que la creación del Órgano de Revisión implica el cambio de procedimientos de admisión y de revisión en las instituciones psiquiátricas” (HCDN, 2007a). Este representante de la OPS, promovió un apoyo fundamental al tratamiento de ambos proyectos:

Creo que las dos iniciativas que se están analizando en este Congreso son fundamentales porque pueden ser instrumentos jurídicos que reestructuren los sistemas de salud mental de conformidad con los compromisos internacionales y regionales que

tiene la Nación Argentina en el tema de los derechos humanos (HCDN, 2007a).

Segundo encuentro. Se desarrolló el 12 de abril de 2007 en el marco de las jornadas tituladas Hacia una ley de Salud Mental, organizadas por las diputadas De Brasi y Monti con el objetivo de presentar públicamente su proyecto. Si bien, tal como se expresó, este no tenía grandes diferencias con el presentado por los diputados Gorbacz, García Méndez y Ríos no hubo una presentación conjunta, lo que hizo que el doctor Juan Sylvestre Begnis, presidente de la Comisión de Salud y Acción Social de la HCDN, instara al trabajo en conjunto y de unificación en su discurso inaugural. Este momento marcó un punto de inflexión a partir del cual fue dificultoso el trabajo conjunto entre los autores de ambos proyectos.

Las jornadas fueron coordinadas por el doctor Armando Bauleo⁴, y contaron con un espectro amplio de participantes convocados para exponer acerca del proyecto de ley De Brasi-Monti⁵. De las disertaciones se concluye que los expositores no profundizaron diferencias explícitas en sus discursos, dado que esta instancia se ceñía a legitimar la necesidad de una ley de salud mental. Sin embargo, al interior de los grupos de derechos humanos, que si bien habían sido auspiciantes de las jornadas no habían sido convocados a disertar, se dieron conflictos de intereses: el foco estuvo puesto en la participación como conferencistas de representantes de instituciones hegemónicas, tales como las cátedras de psiquiatría o las direcciones de los hospitales monovalentes.

Tercer encuentro. El otro espacio se realizó el 9 de diciembre de 2008 y en su transcurso el presidente de la Comisión de Salud y Acción Social, doctor Sylvestre Begnis, puntualizó: "Consideramos el proyecto de ley prioritario para

el área de la salud en la República Argentina y además específicamente en el área de los Derechos Humanos" (HCDN, 2008).

Las instituciones representadas en este encuentro fueron el CELS, la APA, el COGESAM, la OPS y la Dirección Nacional de Asistencia Directa a Personas y Grupos Vulnerables de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Todas las intervenciones apuntaron al apoyo del proyecto de ley, si bien con algunas diferencias. El representante de la APA manifestó que "[el proyecto de ley] nos parece un instrumento indispensable en estos momentos [...]. La APA adhiere a buena parte del articulado de este proyecto, a su espíritu en general y al texto que lo compone, pero también tenemos diferencias en algunos puntos" (HCDN, 2008). El enviado del CELS adhirió en términos generales a la ley y expresó la necesidad de: "avanzar en la reforma de los códigos civil y procesal penal y en la ley de Ministerio Público para poder adecuar la legislación local a la ratificación de la convención" (HCDN, 2008). El representante del COGESAM planteó la necesidad de la interdisciplinariedad, concepto que más tarde fue central durante las discusiones en la HCSN: "cabe señalar que debe prevalecer una convivencia democrática, porque si hay algo que tenemos que establecer en una ley de salud mental es la democratización del poder" (HCD, 2008). Este tema fue retomado por la gente de la Secretaría de Derechos Humanos, en el análisis del concepto de diagnóstico integral y la revisión del de incapacidad.

Presentación del nuevo proyecto del diputado Leonardo Gorbacz

En 2009, los proyectos presentado en 2007 dejaron de tener vigencia legislativa y, el 2 de marzo, el diputado Gorbacz presentó un nuevo proyecto, con modificaciones en algunos artículos con

4. Tuvieron el auspicio de la Facultad de Psicología de la UBA, la Asociación de Psicólogos de Buenos Aires, la revista Topía, el Congreso de Salud Mental y Derechos Humanos de la Universidad Popular de Madres de Plaza de Mayo, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Ministerio de Salud de la Nación.

5. Entre los cuales se puede destacar a representantes de organismos internacionales -Alejandro Morlachetti (OPS)-, académicos -Juan Carlos Stagnaro (Facultad de Medicina, UBA), Sara Slapak (Facultad de Psicología, UBA), Enrique Stein (Universidad Nacional del Comahue)-, autoridades políticas -Antonio Di Nano (a cargo de la Unidad Coordinadora y Ejecutora de Salud Mental y Comportamiento Saludable del Ministerio de Salud de la Nación, Ricardo Soriano (ex director de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires) y César Bendersky (director de Salud Mental de la Ciudad de Buenos Aires)-, directores de hospitales monovalentes -Miguel Ángel Materazzi (Hospital Borda), Jorge Rosetto (Colonia Montes de Oca), Jorge Pellegrini (Hospital de Salud Mental de San Luis), y Alberto Godino (jefe de Salud Mental del Hospital Italiano). En el cierre expusieron Eugenio Zaffaroni (ministro de la Corte Suprema de Justicia), Eduardo Luis Duhalde (secretario de Derechos Humanos de la Nación) y Hebe de Bonafini (presidenta de la Asociación de Madres de Plaza de Mayo).

respecto al texto anterior, producto de las consultas que se habían realizado. Esta nueva iniciativa contaba con la firma de un número importante de legisladores, representantes de diferentes bloques políticos resultado del trabajo en la comisión de salud realizado durante el período anterior: Juan Sylvestre Begnis, Adela Segarra, Cecilia Merchan, Luis Cigogna, (todos del Frente para la Victoria), Mónica Fein (Frente Progresista), Vilma Ibarra (Nuevo Encuentro), Roy Cortina (Partido Socialista), Mónica Torfe (Partido Renovador de Salta), y María Luisa Storni (UCR)⁶. En términos generales, los cambios fueron:

Agregaba en las internaciones el término de “recurso terapéutico de carácter restrictivo”.

Establecía que “las personas internadas bajo su consentimiento podrán en cualquier momento decidir por sí misma el abandono de la internación” (art. 18).

Incorporaba el artículo 19: “El consentimiento obtenido o mantenido con dolo, debidamente comprobado por autoridad judicial, o el incumplimiento de las obligaciones [...] de la presente ley, harán pasible al profesional responsable y al director de la institución de las acciones civiles y penales que correspondan”.

Acortaba el plazo de información al juez y al órgano de revisión para los casos de internaciones involuntarias a 10 horas.

Ampliaba y especificaba las obligaciones de la autoridad de aplicación (en coordinación con otros ámbitos del Estado)

Establecía un presupuesto de salud mental de por lo menos el 10 por ciento del de salud, incluía recomendaciones dirigidas a los ámbitos académicos para la formación de profesionales en las disciplinas involucradas, promovía la adecuada cobertura de salud mental de las obras sociales y proponía el desarrollo de estándares de habilitación y supervisión de servicios de salud mental

públicos y privados, la realización de un censo nacional en todos los centros de internación y el desarrollo de planes específicos de inserción socio-laboral.

En las disposiciones complementarias dejaba sin efecto las modificaciones al Código Civil en lo correspondiente al Título X (De las Personas Incapacitadas e Inhabilitadas) propuestas en el anterior proyecto. Incorporaba un nuevo artículo a este código de fondo:

Las declaraciones judiciales de inhabilitación o incapacidad deberán fundarse en un examen de facultativos conformado por evaluaciones interdisciplinarias. No podrán extenderse por más de tres años y deberán especificar las funciones y actos que se limitan, procurando que la afectación de la autoridad personal sea la menor posible (art. 152 ter.).

● No derogaba el artículo 482 del Código Civil sino que lo sustituía por el siguiente:

No podrá ser privado de su libertad personal el declarado incapaz por causa de enfermedad mental o adicciones, salvo en los casos de riesgo inminente para sí o para terceros, quien deberá ser debidamente evaluado por un equipo interdisciplinario del servicio asistencial con posterior aprobación y control judicial [...] (art. 482).

Otra modificación del nuevo proyecto era el art. 45, que establecía que la ley es de orden público. Esto significa que las provincias no deben adherirse sino que constituye un piso y su cumplimiento es obligatorio.

Un nuevo encuentro. En el transcurso del análisis del nuevo proyecto de Gorbacz y otros en la HCDN, se realizó un nuevo encuentro deliberativo. En él expuso el doctor Benedetto Saraceno, director del Departamento de Salud Mental y Substancias Abusivas de la OMS, quien enfatizó

6. Exp. 0126-D-2009.

sobre la importancia del tratamiento de una ley de salud mental. Se refirió también a las causas de discapacidad –aclaró que entre las 10 primeras se cuentan la depresión, el alcohol, la esquizofrenia y la bipolaridad, es decir que pertenecían al área de salud mental– y al problema del estigma: “el 99 por ciento de las personas que tiene algún problema de salud mental tiene algún grado de estigma” (HCDN, 2009). Saraceno dio por sentado la intencionalidad de una práctica sin manicomios, aunque planteó las principales resistencias:

Todos queremos salir del manicomio, todos queremos lanzarnos a la comunidad, todos queremos reintegrar a los pacientes con plena ciudadanía, todos queremos compartir el esfuerzo con la atención primaria [...]. Si estamos de acuerdo pero no pasa. ¿Por qué no pasa? Por las barreras. [...] No se hace salud mental como lo hace Latinoamérica, gastando el 85 por ciento del presupuesto de salud mental para mantener hospitales psiquiátricos, que a veces dan vergüenza [...]. No se puede concebir [...] que el escaso recurso financiero sirva para mantener lugares que, en algunos casos, han sido denunciados por organismos internacionales como violaciones de derechos humanos. [...] No podemos concentrar el recurso médico, el financiero, los enfermeros, trabajadores sociales porque al manicomio llega un fragmento de la demanda [...]. Necesitamos descentralizar el recurso para aumentar la cobertura de respuestas a la demanda. [...] La atención primaria no puede volverse una religión ni un mito [...]. Tenemos que pensar la noción de interacción entre atención primaria y secundaria. [...] Se necesitan profesionales de la salud mental más educados en la salud pública. [...] Tenemos que transitar de una aproximación biomédica a una biopsicosocial [...]. No es lo mismo decir “Usted es un esquizofrénico argentino” que decir “usted es un argentino que padece esquizofrenia”. [...] La rehabilitación no es un taller, en un manicomio donde se hacen ceniceros y muñequitas. Esto no es rehabilitación, es una mentira [...] la rehabilitación es vivir, es mirar la televisión, ir a un bar, tomar un trago de vino, hablar, leer el periódico [...].

Yo no quiero locos pintando. Quiero locos ciudadanos [...] (HCDN, 2009).

Las diferencias en términos discursivos no surgieron en la exposición del doctor Saraceno, sino en las de representantes de instituciones y organizaciones del campo de la salud mental que intervinieron solicitando la palabra a posteriori. El representante del COGESAM dijo:

Creo que no estoy tan de acuerdo con que todos queramos que se termine el manicomio [...]. Estos obstáculos son de diversos factores: son corporativos, corporativos profesionales, corporativos farmacéuticos, corporativos gremiales, que verdaderamente encuentran en el manicomio una institución que sirve como una unidad de producción (HCDN, 2009).

Un médico psiquiatra de la APA expresó:

Una preocupación que también me asiste es depositar demasiada fe en una ley [...]. El problema podría presentarse en que la ley sea el punto de partida de un proceso cuando entiendo que es conveniente que sea la expresión del proceso en desarrollo [...]. Me parece que el proceso de reforma sería más efectivo en la medida en que tenga un trabajo de consenso y no una ley que sea el punto de partida [...] (HCDN, 2009).

Otro psiquiatra, jefe de un hospital monovalente de la Ciudad de Buenos Aires, apuntó:

Otro tema que quiero plantear es la desmanicomialización y la desinstitucionalización [...]. En un hospital general donde no se sabe qué hacer, se le tiene mucho miedo al paciente. Además sabemos que si hay alguien que se está muriendo de cáncer y es molestado “por ese hijo de” que está gritando por los pasillos, que encima le quiere arrancar la tubuladura, en el pase del día siguiente el jefe del servicio de psiquiatría va a tener que explicar por qué ese paciente psiquiátrico está molestando a ese pobre ángel que se está muriendo de cáncer [...]. Parecería que estamos en una encerrona porque si decimos que hay que barrer

con todo, estamos haciendo probablemente el juego a un proyecto de tipo inmobiliario. Si por otro lado decimos no, es posible que nos estemos oponiendo [...]. Es un discurso reaccionario porque como se puede sostener que subsista algún hospital psiquiátrico. [...] Entonces, considero que hay mucho para debatir en este terreno y las cosas no son sólo los que mantienen las posiciones progresistas versus los que mantenemos la posición más retrógrada. Detrás de los progresistas muchas veces también está lo retrógrado [...] (HCDN, 2009).

Las palabras de un médico psiquiatra, ex director nacional de Salud Mental, sintetizaron el debate que se abrió en esta instancia parlamentaria y que más tarde fue retomado aún más fuertemente en la HCSN, luego de la aprobación del proyecto en la Cámara Baja.

Algo empioja la discusión, recuerden el proceso de las mentes empiojadas de las ideologías externas. Algo que empioja la discusión es la lucha de poder que se han armado en relación a las disputas sobre que es lo que se puede hacer con la salud mental. [...] Hay que hacer punta con una ley, hay que llevarlo a cabo, pero también hay que entender la complejidad tremenda que funciona en este océano donde sabemos que hay muchos tiburones, muchos pulpos, muchos intereses que con la excusa de la desmanicomialización a lo Reagan se están haciendo negocios inmobiliarios, que nosotros sabemos que están ahí dando vueltas [...] (HCDN, 2009).

Estos debates pusieron en la escena parlamentaria las pujas y luchas de poder presentes en el campo de la salud mental. Finalmente, el 14 de octubre del 2009 el proyecto de ley logró por unanimidad la media sanción en la HCDN, con

lo que se abrió un nuevo capítulo para la sanción definitiva de la misma.

Debates y disensos en la Cámara de Senadores

En este ámbito se dio un proceso distinto al de la HCDN, donde si bien hubo debates, consultas, exposiciones de expertos, no se pusieron en juego la diversidad de posicionamientos que surgieron en la HCSN, a partir de los conflictos de intereses que suscitó el proyecto de ley en el seno mismo del campo de la salud mental, sus actores, sus organizaciones, sus instituciones.

La multiplicidad de proyectos

Además del proyecto impulsado por Gorbacz y otros, y aprobado en la HCDN, que ingresó a la HCSN el 18 de octubre de 2009, se presentaron allí otras cinco iniciativas, que en general respondían a intereses particulares de actores o grupos en puja. Fueron impulsados por los senadores:

- Perceval y Bongiorno, del bloque Encuentro de los Rionegrinos, de la Alianza Frente para la Victoria⁷.
- Díaz y Martínez, del bloque Por Tierra del Fuego, de Afirmación por una república igualitaria⁸.
- Rodríguez Saa y Negri de Alonso, del bloque Justicialista San Luis, de la Alianza Frente Justicialista⁹.
- Cabanchik y Di Perna, de los bloques Proyecto Buenos Aires Federal y Trabajo y dignidad, de la Coalición Cívica BA y el Frente por la integración Chubut¹⁰.
- Cano y Rached, del bloque Unión Cívica Radical, del Frente Cívico y Social. Tucumán y el Frente Cívico por Santiago del Estero¹¹.

7. Presentado el 6 de abril de 2009; exp. S-0859/09.

8. Presentado el 26 de mayo de 2009 y luego retirado; exp. S-1523/09.

9. Presentado el 8 de setiembre de 2009; exp. S-2516/09.

10. Presentado el 5 de mayo de 2010; exp. S-1190/10.

11. Presentado el 7 de mayo de 2010; exp. S-1273/10.

Si bien en líneas generales, estos proyectos abogaban por algún dispositivo transformador de la atención en el campo de la salud mental, cada uno tenía particularidades que marcaban direcciones en los procesos de reforma. Aunque sus diferencias no eran sustantivas, el número de proyectos y su dispersión operaron como obstáculos para el tratamiento del proyecto aprobado por la HCDN¹². Durante esta situación y a solicitud de los senadores de la Nación, se desarrollaron exposiciones de representantes de instituciones y organizaciones del campo de la salud mental.

El campo disciplinar. Las disertaciones mostraron las relaciones de poder dentro del campo de la salud mental: la figura del médico psiquiatra fue considerada la corporización de un poder disciplinario que invisibilizaba a los otros actores. Sin embargo, a pesar de sus discursos de diferenciación, los representantes de las otras profesiones reproducían la hegemonía médica en su propio campo disciplinar y no eran ajenas a la construcción del poder disciplinario que afecta y somete a los individuos expuestos a problemas vinculados a procesos de salud-padecimiento-atención-cuidado en lo mental.

En las disertaciones de los representantes de instituciones se verificó una apropiación de la mirada médica por otras disciplinas del campo de la salud. Así, la condición de esta mirada, su neutralidad, la posibilidad de ganar acceso al objeto, en suma, la relación misma de objetividad, constituida del saber médico y criterio de su validez (Foucault, 2007: 17), tiene cierta distribución en el tiempo hacia otras prácticas profesionales que intervienen en el complejo campo que hoy constituye la salud mental. Es interesante en este punto recordar cómo Foucault expone, tomando el período entre 1800 y 1830, que la propia creación de la psiquiatría, a diferencia de lo que comúnmente se interpreta, se dio como una es-

pecialidad de la medicina, aunque sin contar con procedimientos acordes a su práctica. Y releva una serie de procedimientos psiquiátricos que se legitiman con la medicina en el momento en que esta adquiere el estatuto de ciencia. Nace entonces como saber neutral, apoyado en una presunta naturaleza.

A diferencia de lo planteado por Foucault para ese período histórico, en las disertaciones de los representantes de instituciones y organizaciones se percibió algo nuevo: la existencia de disciplinas no médicas que le disputaban a esta ciencia ciertos principios y hegemonías. No se trataba de un discurso que legitimara el accionar de la psicología, el derecho, la sociología o la política, sino de la reproducción de un saber especial ya certificado¹³. Y en un continuo, ciertas prácticas y saberes del campo de la salud mental pujaban por inscribirse dentro del paradigma médico, como condición de legitimidad, a través de propuestas que impactarían en las prácticas concretas, en los servicios.

La puja por los espacios de disertación

En el debate en la HCSN se pudo observar que, mientras que los organismos de derechos humanos mantuvieron en sus argumentaciones el perfil garantista de los derechos de las personas con padecimiento psíquico que tenía el proyecto de ley, los discursos de los representantes de las instituciones invitadas discurrieron fundamentalmente en torno a dos artículos que ponían puja lugares, espacios y consolidaciones corporativas: el 13, referido a los cargos de conducción y gestión de los equipos, y el 16, que precisa el perfil de los profesionales con capacidad para disponer una internación. En otro plano, la definición del concepto padecimiento mental, en el artículo 1° del proyecto de ley, también creó intersticios de disputa y diferencias entre los disertantes.

12. Al ser sancionada la ley en la HCSN, el texto enviado por la HCDN no debe tener cambios, si es modificado debe volver a ser considerado por la Cámara Baja.

13. "Entre aquellos a quienes podemos considerar como los fundadores de la psiquiatría, la operación médica que llevan a cabo cuando curan no tiene, en su morfología, en su disposición general, virtualmente nada que ver con lo que entonces está en proceso de convertirse en la experiencia, la observación, las actividades diagnósticas y el proceso terapéutico de la medicina. En ese nivel y en ese momento, este acontecimiento, esta escena, este procedimiento son absolutamente irreductibles a lo que ocurre en la misma época en la medicina. Será esta heterogeneidad, por lo tanto, la que marcará la historia de la psiquiatría en el momento mismo en que se funda dentro de un sistema de instituciones que, sin embargo, lo asocia a la medicina [...]. La organización del espacio asilar y el desencadenamiento y desarrollo de estas escenas sólo son posibles, aceptados e institucionalizados en el interior de establecimientos que reciben en la época el status médico, y de parte de gente que tiene una calificación médica" (Foucault, 2007: 28-29).

Lo desarrollado hasta aquí se puso de manifiesto al analizar la relación de poder en las diferentes intervenciones. Podemos decir, en esta instancia, que las prácticas psiquiátricas no son sólo de la psiquiatría como disciplina, sino que son productoras de una serie de enunciados legítimos que representan tácticas puestas en acción, que constituyen en su interior verdaderas relaciones de poder y enfrentamientos que se despliegan en la práctica cotidiana.

Lo dicho y lo no dicho. El desenmascaramiento de una puja entre corporaciones profesionales. Un aspecto a destacar es que si bien el proyecto de ley mencionaba a varias disciplinas como constitutivas del campo de la salud mental, solo fueron invitados al debate asociaciones médicas y de psicología, y no de las otras disciplinas que componen este espacio¹⁴.

Además, las argumentaciones de los representantes de aquellas dos disciplinas se centraron en un debate corporativo que se puso de manifiesto en esta instancia. A esto se refirió quien habló por la Federación de Psicólogos de la República Argentina: “los psicólogos no queremos en estas circunstancias tener una posición corporativa, queremos correr de la idea de lo que está en juego es un debate de poder entre psicólogos y médicos” (HCSN, 2009c). Y quien lo hizo por la Asociación de Psiquiatras Argentinos puso el acento en que consideraba “antidemocrático y discriminatorio” (HCSN, 2009c) que la institución no hubiera sido invitada a participar del debate en la HCDN. El tema corporativo también estuvo presente en la disertación del representante de la COMRA:

Yo no tengo ningún problema de que un psicólogo o un asistente social sea director de un hospital psiquiátrico, si además es administrador de empresas, si sabe presupuesto, si sabe de gremios y si sabe de legislación laboral; pero si no sabe... Es decir, estas cosas hay que decir las claramente (HCSN, 2009c).

Y se repitió en el discurso del enviado de la Asociación Argentina de Psiquiatras Infanto Juvenil y Profesionales Afines:

Creo que es muy importante que quien tiene la máxima responsabilidad sea quien tenga también ciertos roles de decisión porque es responsable legal, digamos, de más alto rango, ya que si hay algún problema en un hospital, ustedes saben, es el médico el que tiene que responder legalmente. Entonces la discusión con el equipo de salud siempre tiene legalmente un responsable, que es el médico (HCSN, 2009c).

La respuesta a esto, desde la representación legislativa, se puede resumir en un párrafo de la exposición del senador Lores:

Me pregunto el por qué de tanto problema con la conducción de los servicios, si hay hospitales que son dirigidos por contadores, enfermeros, odontólogos, etcétera. Hay ministros de salud que no han tenido ningún título universitario: gremialistas, gente que ha tenido responsabilidad política. En ningún lado dice que el ministro tiene que ser médico, enfermero o un integrante del equipo de salud (HCSN, 2009d).

En relación a las últimas exposiciones, hay que recordar que inclusive a finales del siglo XIX se mantenía la primacía del médico como director del asilo. Como ejemplo, vale retomar un párrafo de la tesis doctoral de Norberto Maglioni, presentada en la UBA en 1879, en la cual expresaba que “el asilo debe tener en su frente un médico director”. Y dando como ejemplo el caso del médico español Juan Gené i Partagás, director del Manicomio de Nueva Belén, agrega: “debe ser el alma del asilo. Todo gira en torno de él”. El texto del proyecto de ley ponía en disputa este poder de la dirección. Sin embargo, en las expresiones de los disertantes no se cuestionaba el rol ni las

14. El Colegio de Terapeutas Ocupacionales solicitó intervenir porque estaba mal enunciado el objeto de su trabajo.

acciones, sino que cada uno pujaba porque su representación se incorporara a esa figura.

La internación como otro ámbito de poder.

Un aspecto que se observó como central en los discursos fue el de las incumbencias profesionales descriptas en el artículo 16, en el punto referido a qué profesionales estarían habilitados para decidir la internación de un usuario de los servicios de salud con padecimiento psíquico. Como ya se expresó, este es un punto importante, ya que habla del corazón mismo de una práctica de poder disciplinario que se daba en el interior de las instituciones. Los representantes de las organizaciones profesionales pusieron de manifiesto las distintas posturas. El enviado de Federación de Psicólogos de la República Argentina manifestó que "el 31 de octubre se promulgó la resolución 343 del Ministerio de Educación, en la cual se mencionan los alcances y limitaciones del título de licenciado en psicología. El tema de la internación está incluido entre nuestras incumbencias de pleno derecho" (HCSN, 2009c).

El representante de la Asociación de Psiquiatras Argentinos, en cambio, postuló:

Creemos que la internación de un paciente, tanto clínico como psiquiátrico, tiene que ser una herramienta, primero del médico y especialmente del psiquiatra, como hasta ahora y como está en el Código Civil. El que interna y es responsable es el médico psiquiatra. Hay un problema legal, el de la mala praxis, por el cual los médicos son los únicos que pueden internar, y aparte está en sus incumbencias. Para seguir psicología y querer ser psiquiatra, primero hay que ser médico. Quiero decir que la carrera de psicología debería exigir primero ser médico y después ser psicólogo. De esa manera podrían medicar y hasta internar (HCSN, 2009c).

El pensamiento académico llegó a través del Departamento de Salud Mental de la Facultad de Medicina de la UBA:

Toda internación es un acto médico que es la única profesión universitaria que tie-

ne una formación como para dilucidar ese problema clínico. Eso no quiere decir que no trabaje en equipo interdisciplinario, pero si es el lugar de la opinión médica. Por esta razón es que la comunidad ha cargado sistemáticamente al médico de la responsabilidad jurídica de la internación (HCSN, 2009c).

En el análisis de estos discursos se observó una exacerbación de la necesidad de contar con un poder expreso, dado por las incumbencias, sobre la autoridad de internar a una persona con padecimientos psíquicos. Se intentaba poner de relieve la violencia que el poder médico ejerce en las instituciones (Foucault, 2007), que la puja por la participación se fundaba en la posibilidad de limitarlo. Esto, sin cuestionar la esencia de la práctica disciplinar, sino reduciendo el problema a los actores depositarios de esas prácticas.

Las escenas desarrolladas hasta aquí pueden analizarse como la transformación de cierta relación de poder. Como capas arqueológicas de la memoria que conforman modos de ver y hablar sobre el mundo, como una organización social de los sentidos que va más allá de los objetivos explícitos de las corporaciones profesionales, donde no se observa una real mirada sobre el sujeto con sufrimiento psíquico, sino una centralidad disciplinar que reubica en el centro del debate a la medicina y sus prácticas. En este sentido, es interesante la mirada de Foucault en relación a los procesos de transformación institucional acaecidos luego de la Segunda Guerra Mundial.

A mi entender, podríamos decir lo siguiente: la crítica institucional -dudo en decir antropsiquiatría- o cierta forma de crítica que se desarrolló a partir de la década del 1930-40, no se inició, al contrario, en un discurso psiquiátrico supuestamente verdadero para deducir de él la necesidad de una institución y un poder médico, sino en la existencia de la institución, en su funcionamiento, en su crítica, para poner de relieve, por un lado la violencia del poder médico que se ejercía en ella, y por otro, los efectos de desconocimiento que perturba-

ban desde el comienzo la verdad supuesta de ese discurso médico. Por lo tanto, si se prefiere, en esa forma de análisis se partía de la institución para denunciar el poder y analizar los efectos del desconocimiento. Por mi parte querría tratar en cambio, de poner en primer plano el problema mismo del poder (Foucault, 2007: 57-59).

Es en este mismo sentido que el análisis de los discursos en torno al proyecto de ley de salud mental en el HCSN deja al descubierto la necesidad de profundizar en primer plano el problema del poder como una relación de fuerzas entre los diferentes actores.

La disputa en torno al concepto de padecimiento psíquico. En el debate epistemológico en torno a la definición del objeto de intervención, se observó un anclaje diferente sobre el concepto que la ley enuncia como padecimiento psíquico. Esto trajo al escenario los desacuerdos sobre los diagnósticos y los procesos terapéuticos. Las organizaciones psiquiátricas plantearon el debate entre lo enunciado por la ley y las definiciones de enfermedad o trastorno mental. En este punto la identidad médica dejó su impronta, según la cual no es posible pensar la intervención en el campo de la salud mental por fuera de la noción históricamente construida de enfermedad y de trastorno. El representante de la Asociación de Psiquiatras Argentinos dijo:

También hay que tener en cuenta que la enfermedad mental existe, porque no se trata de medicalizar el sufrimiento psíquico, ya que todos los tenemos. Por un desengaño amoroso quién no ha tenido una noche de insomnio, y eso no es medicalizable, pero la enfermedad mental existe y requiere, por lo tanto, de las mejores condiciones para que pueda garantizarse la reinserción social del paciente psicótico (HCSN, 2009a).

En esta disputa se observó una construcción ahistórica y asocial de la expresión enfermedad mental, y de la incidencia que tienen los procesos socioeconómicos, laborales y de la cultura do-

minante en la conformación de nuevas formas de malestares (Galende, 2008). Esta disociación entre enfermedad, cultura, historia y procesos sociales quedó expresada por un actor del campo psiquiátrico, del Departamento de Salud Mental de la Facultad de Medicina de la UBA.

El primer punto es respecto del objeto y definición de la ley. Algo se comentó recién, pero yo quiero abundar en eso. En algunos casos, en los proyectos se habla de padecimientos o sufrimiento mental. Se comentó recién, pero quiero precisar esto: el significado inespecífico de ese término, no desde el punto de vista de qué utilización pueden hacer a posteriori los jueces, sino estrictamente sanitario. Una persona que vive en condiciones precarias –pobreza, desocupación– puede, sin ningún lugar a duda, tener sufrimiento o padecimientos mentales. Plantear las cosas en estos términos arriesga terapeutizar el sufrimiento social. Deja inespecífico el problema que reviste lo que la OMS ubica como conductas humanas en la clasificación internacional de enfermedades, actualmente en su versión 10 y en estudio en su versión 11. La ley debe precisar esto en su objeto. Es imprescindible que lo haga, porque de lo contrario, podemos deslizarnos a una “patologización” del conflicto social y esto puede tener gravísimas consecuencias. Los médicos no queremos hacernos cargo de ese problema como médicos; queremos hacerlo como ciudadanos. Como médicos queremos hacernos cargo de los enfermos que nos consultan y de los problemas sanitarios (HCSN, 2009a).

Como se desprende de las nociones aquí desplegadas, quienes se oponían a la noción de padecimiento psíquico plantearon la necesidad de definir al objeto de la ley como enfermedad o trastorno. En este punto, la discrepancia entre los psiquiatras y el resto de las organizaciones representadas en el debate produjo una fractura que no fue posible subsanar. El límite expuesto por la psiquiatría en el concepto de enfermedad o trastorno, lejos de ser una noción que ha resguardado a los

sujetos de la medicalización y la medicamentación, ha expuesto a estos procesos en un complejo camino de doble vía.

Para finalizar

La Ley Nacional de Salud Mental 26.657 se sancionó con mayoría absoluta parlamentaria. A pesar de lo cual los discursos aquí expuestos mostraron un campo de conflicto sobre los cuales más tarde tendrán que desarrollarse los procesos de transformación institucional. En los debates parlamentarios se observó que la construcción de una ley nacional de salud mental con vistas a garantizar los derechos humanos de quienes padecen sufrimiento psíquico, merece discusiones y debates en torno al poder disciplinar, a las lógicas de encierro y a los procesos que consolidan espacios desinstitucionalizadores. Estos aspectos, sin

duda, serán los que habrá que ir discutiendo si realmente estamos comprometidos con una sociedad sin encierro manicomial.

La Ley Nacional de Salud Mental 26.657 constituye un instrumento trascendente en la construcción de una institucionalidad centrada en la garantía de los derechos humanos de los usuarios de los servicios de salud mental y en la organización de las prácticas y saberes mancomunándolos en la interdisciplina y la intersectorialidad. Es decir que es un instrumento necesario y fundamental para que las experiencias desinstitucionalizadoras puedan consolidarse a nivel nacional. Aún resta un largo camino para que este instrumento sea verdaderamente aplicado; sin embargo, la posibilidad de contar con él dimensiona los objetivos de una transformación en torno a los niveles, políticos, sociales e institucionales.

Bibliografía

- Amarante, P. (2009). *Superar el manicomio*. Salud mental y atención psicosocial. Buenos Aires: Topia.
- Castro, E. (2004). *El vocabulario de Michel Foucault*. Buenos Aires: Prometeo.
- CELS-MDRI (2008). *Vidas arrasadas*. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos de la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Faraone S. (2005). *Desinsitucionalización: un modelo alternativo para el abordaje en salud mental o una política de reducción administrativa*. Tesis de maestría en Salud Pública, UBA.
- Faraone, S. y otros (2011). *Accesibilidad y derechos humanos en salud mental*. Análisis de los procesos de atención en efectores generales de salud desde una perspectiva alternativa y sustitutiva de los modelos asilares: el caso de las provincias de Santa Fe y Tierra del Fuego, Informe de investigación, Beca Ramón Carrillo-Arturo Oñativia.
- Foucault, M. (2008). *Los anormales*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.
- Galende, E. (2007). *Derechos humanos y salud mental: la cuestión ética*, en *Subjetivación clínica insurgencias*, pp. 105-116. Buenos Aires: Madres de Plaza de Mayo.
- Galli, V. (2011). *Problemática de la salud mental en Argentina, en Voces en el Fénix*. Disponible en: www.vocesenfenix.com [consulta, setiembre de 2012].
- Kraut, A. y N. Diana (2011). *Derecho de las personas con discapacidad mental: Hacia una legislación protectora*, en *Panorámicas de salud mental*. Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar-Eudeba.
- Murillo, S. (1997). *El discurso de Foucault*. Estado, locura y anormalidad en la construcción del individuo moderno. Buenos Aires: CBC.
- Rosendo, E. (2011) *Desafíos en la implementación de la Ley Derecho a la Protección de la salud Mental (Ley N° 26.657)*, en A. Kirnblit, A. Camarotti y G. Wald (ed.), IX Jornadas Nacionales de debate interdisciplinario en salud y población. IIGG, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Versiones taquigráficas

- HCDN (2007a). Versión taquigráfica del encuentro realizado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 20 de marzo.
- HCDN (2007b). Versión taquigráfica del encuentro realizado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 17 de abril.
- HCDN (2008). Versión taquigráfica del encuentro realizado en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el 9 de diciembre.
- HCSN (2009a). Versión taquigráfica del encuentro realizado en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación el 19 de octubre.
- HCSN (2009b). Versión taquigráfica del encuentro realizado en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación el 11 de noviembre.
- HCSN (2009c). Versión taquigráfica del encuentro realizado en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación el 24 de noviembre.
- HCSN (2009d). Versión taquigráfica del encuentro realizado en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación el 1° de diciembre.

Artículos centrales

Consideraciones sobre el debate legislativo en torno a la ley de drogas

Graciela Touzé^a, Paula Goltzman^b, Eva Amorín^c,
Pablo Cymerman^d, María Pía Pawlowicz^e

Fecha de recepción: 11 de setiembre de 2012
Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2012
Correspondencia a: Graciela Touzé
Correo electrónico: gratouze@intercambios.org.ar

- a. Profesora Adjunta del Área de Talleres de Práctica Pre-profesional. Carrera de Trabajo Social. UBA. Docentes del Seminario SIDA. Aspectos sociales, políticas e intervención profesional. Carrera de Trabajo Social. UBA.
- b. Profesora Adjunta del Área de Talleres de Práctica Pre-profesional. Carrera de Trabajo Social. UBA. Intercambios Asociación Civil.
- c. Intercambios Asociación Civil.
- d. Intercambios Asociación Civil. Docente de grado y de postgrado en la Facultad de Psicología de la UBA. Docentes del Seminario SIDA. Aspectos sociales, políticas e intervención profesional. Carrera de Trabajo Social. UBA.
- e. Intercambios Asociación Civil. Docente de grado y de postgrado en la Facultad de Psicología de la UBA.

Resumen:

La figura de la penalización de la tenencia de drogas para consumo personal se encuentra en el centro del debate sobre la necesidad de reformar la Ley de Estupeficientes 23.737, debate que pone en evidencia tensiones y contradicciones al interior del propio aparato del Estado y en la opinión pública sobre cómo enfrentar los fenómenos ligados a las drogas en el país. Diversos estudios sugieren que los argumentos que dieron sustento a esta legislación no se han verificado tras más de veinte años de su aplicación. Para muchos actores sociales, la tensión se centra en una reformulación de las políticas que garantice el derecho a la salud de los usuarios de drogas como cuestión indisociable del respeto por los derechos humanos. La definición del problema como delito-enfermedad

es sostenida aún por diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, lo que se traduce en la dificultad para lograr cambios sustantivos en la formulación de políticas públicas, por lo que avanzar en una reforma legislativa aparece como un paso necesario que promueva el pasaje de discursos innovadores y respetuosos de los derechos y garantías hacia prácticas efectivas de intervención.

Palabras claves: Drogas - Legislación - Derechos

Resumo

A figura da criminalização da posse de drogas para uso pessoal está no centro do debate sobre a necessidade de reformar a Lei de Entorpecentes 23,737, isto luzes tensões e contradições dentro do aparelho do próprio Estado e de opinião público sobre como lidar com fenômenos relacionados com droga no país. Vários estudos sugerem que os argumentos que sustentavam esta legislação não tem sido verificados após mais de vinte anos de sua implementação. Para muitos atores, a tensão está focada em uma reformulação de políticas que garantam o direito à saúde de usuários de drogas como uma questão inseparável do respeito pelos direitos humanos. Definindo o problema como crime e doença ainda é suportado por vários atores governamentais e não-governamentais, o que resulta na dificuldade de alcançar mudanças substantivas nas políticas públicas, para avançar a reforma legislativa aparece como um passo necessário para promover a passagem de discursos inovadores e respeitosos dos direitos e garantias a práticas de intervenção eficazes.

Palavras-chave: Drogas - Legislação - Direitos

Introducción

Durante el período neoliberal de los años noventa en Argentina, el Estado se retrajo significativamente de su responsabilidad para asegurar el derecho a la vivienda, la salud y la educación, aunque en el mismo período expandió la actividad del sistema penal (Daroqui, 2008). Una de las poblaciones alcanzadas por dicha expansión fueron los usuarios de drogas ilegales y las personas que comercian o transportan esas sustancias.

La legislación penal en materia de estupefacientes constituye el principal instrumento utilizado para la persecución de esas poblaciones. En el caso particular de los usuarios de drogas ilegales, ésta se expresa en la figura de la penalización de la tenencia para consumo personal, prevista en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley 23.737¹. Esta figura se encuentra en el centro del debate sobre la necesidad de reformar la legislación vigente, debate que pone en evidencia tensiones

y contradicciones al interior del propio aparato del Estado y en la opinión pública sobre cómo enfrentar los fenómenos ligados a las drogas en el país.

Los ejes y actores del debate

La discusión penalización/despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal en Argentina es un debate histórico que involucra diferentes actores sociales que, al decir de Ozlak y O'Donnell (1976), movilizan recursos y entretienen vínculos caracterizados por las alianzas, las tensiones y los enfrentamientos, cuya dinámica se imbrica con los procesos sociohistóricos de los que forman parte.

Cuando en 1989 se promulgó la Ley de Estupefacientes 23.737, los principales argumentos para promoverla se centraron en que la penalización de drogas resolvería la tendencia en crecimiento del consumo de drogas ilegales. Sin embargo, en los

1. Ley 23.737. Art. 14: "Será reprimido con prisión de uno a seis años y multa de trescientos a seis mil australes el que tuviere en su poder estupefacientes. La pena será de un mes a dos años de prisión cuando, por su escasa cantidad y demás circunstancias, surgiere inequívocamente que la tenencia es para uso personal".

últimos veinte años, se verificó un aumento y una diversificación del consumo de sustancias ilegales.

Otro de los argumentos que sustentaron esta ley se basaba en la presunción de que la persecución de los escalones más bajos en la cadena del tráfico ilícito (consumidores de drogas, pequeños vendedores y “mulas”) conduciría al desbarataamiento de las redes criminales, lo que tampoco se ha verificado.

Un estudio analizó la aplicación de la Ley de Drogas en el período 1996-2007 (Corda y Frisch, 2008). Se observó que los procedimientos de las fuerzas de seguridad -especialmente las policías- se realizaban principalmente en la ciudad y la Provincia de Buenos Aires, deteniendo en el período estudiado a un perfil de varones jóvenes, argentinos, solteros, mayoritariamente con algún tipo de inserción laboral, sin antecedentes penales ni encarcelamientos anteriores, y que portaban escasas cantidades de drogas ilegales². Una de las conclusiones de este estudio indica que, aunque la actuación de la justicia penal puso cierto límite a la criminalización iniciada por la agencia policial, no logró evitar el estigma que produce la selección policial, ni la corrigió, con excepción de algunos casos.

Otro estudio que analizó los encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina, demostró que la actividad de aplicación de la Ley 23.737 por parte de las agencias policiales alcanzó en un 70% a los usuarios de drogas, aunque a partir de los años noventa se concentró también en las personas que comercian o transportan por las fronteras pequeñas cantidades de drogas ilegales, por lo que un tercio de las personas detenidas en las cárceles federales lo están por esta última clase de delitos, afectando especialmente a mujeres y extranjeros (Corda, 2011).

La controversia sobre los beneficios y los perjuicios de despenalizar la tenencia de drogas para consumo personal, en los últimos años dividió posiciones en el Poder Ejecutivo Nacional, cu-

yos representantes más conocidos fueron el primero Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y luego Jefe de Gabinete de Ministros, Aníbal Fernández, quien defendía la posición despenalizadora, enfrentándose con José Ramón Granero, que condujo hasta diciembre de 2011 la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), quien insistía en mantener la legislación punitiva.

En el marco de esta discusión y con una creciente actividad legislativa que daba cuenta de la confrontación de enfoques en el diseño de políticas, se conoció el fallo “Arriola” de la Corte Suprema de Justicia Argentina, en agosto de 2009 (Touzé, 2010).

La Corte Suprema de Justicia declaró que “el artículo 14, segundo párrafo, de la ley 23.737 debe ser invalidado, pues conculca el artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en que invade la esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales. Por tal motivo se declara la inconstitucionalidad de esa disposición legal en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros” (Corte Suprema de Justicia, 2009).

El fallo también exhortó “a todos los poderes públicos a asegurar una política de Estado contra el tráfico ilícito de estupefacientes y a adoptar medidas de salud preventivas, con información y educación disuasiva del consumo, enfocada sobre todo en los grupos más vulnerables, especialmente los menores, a fin de dar adecuado cumplimiento con los tratados internacionales de derechos humanos suscriptos por el país” (Corte Suprema de Justicia, 2009). Hipotetizamos que esta exhortación respondía al debate sobre las dificultades del sistema de salud para abordar el tema de la atención de los usuarios de drogas y afrontar las potenciales consecuencias de la despenalización de la tenencia para consumo personal (Galante et al., 2012).

2. Un relevamiento realizado en 1996 sobre 292 causas por infracción a la ley 23.737 en diez Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal Penal de la ciudad de Buenos Aires reveló que en el 87% de los casos, las incautaciones eran menores a cinco gramos de marihuana o cocaína (Corda y Frisch, 2008).

Desde el pronunciamiento de la Corte Suprema, el debate sobre los cambios que precisa la actual política de drogas de Argentina se expandió a diversos actores sociales, incluyendo los usuarios de drogas, sus familiares -especialmente los grupos de madres contra el paco-, iglesias, activistas de otros grupos estigmatizados y segregados, académicos, organizaciones no gubernamentales y funcionarios de los diversos poderes del Estado. La tensión para muchos de esos actores se centró en el tipo de reformulación de las políticas de drogas que garantizara el derecho a la salud de los usuarios como cuestión indisociable del respeto por los derechos humanos.

De la respuesta punitiva al paradigma de derechos

El fallo Arriola impulsó el reconocimiento de los derechos de los usuarios de drogas que luego se expresó más específicamente en la Ley de Salud Mental 26.657³, promulgada en el año 2010, en relación con la garantía del principio de autonomía en el proceso de tratamiento y del respeto de su identidad (Pawlowicz et al., 2011; Galante et al., 2012).

En el marco del debate del año 2012, docentes e investigadores de la Carrera de Trabajo Social de la UBA, que integran organizaciones no gubernamentales como Intercambios Asociación Civil para el estudio y atención de problemas relacionados con las drogas, o la Cooperativa de Trabajo Margen, intervinieron en la cuestión con diferentes insumos. En el caso del Grupo Margen se organizó un documento en el que se discute, entre otros temas, la confusión entre los conceptos de despenalización y legalización cuando se debate la reforma de una ley que "puede modificar radicalmente la construcción de subjetividad de los usuarios y consumidores de drogas, al punto de que dejen de ser tratados como delincuentes y generar un cambio relevante en las representaciones sociales en este tema" (Comunicado Grupo Margen, 2012). Intercambios produjo el texto denominado "15 ideas para una nueva política de drogas" (Ver

Cuadro) con el que realizó una campaña a la que adhirió la Carrera de Trabajo Social de la UBA, entre otras organizaciones de Argentina (Intercambios, 2012).

Como caja de resonancia de estos debates, numerosos proyectos se encuentran actualmente esperando su tratamiento en el Congreso Nacional. Por un lado, varios se enfocan en una modificación de la Ley 23.737 que incluya -entre otros cambios- eliminar la penalización de la tenencia de drogas para consumo personal. Por otro, se han presentado proyectos que proponen la creación de mecanismos que garanticen la atención integral de las personas que usan drogas por parte del sistema público de salud.

Conclusiones

El debate sobre la política de drogas en Argentina no es ajeno a una generalizada percepción acerca de las consecuencias involuntarias del actual régimen de control, entre las que se cuentan el estigma y la discriminación de los usuarios de drogas, la saturación de los sistemas judicial y carcelarios, el crecimiento de un mercado ilegal controlado por organizaciones delictivas y la confusión entre políticas de seguridad y de salud. Esta percepción está impulsando la discusión en todo el mundo y, de manera particular, en América Latina.

No obstante, la construcción social del problema de las drogas -en tanto sustancias prohibidas-, y de su uso, en tanto desvío, continúa operando en la intersección de dos lógicas: la sanitaria, de cura, y la punitiva, de control. Resulta evidente que esta definición del problema como delito-enfermedad es sostenida aún por diversos actores gubernamentales como no gubernamentales, lo que se traduce en la dificultad para lograr cambios sustantivos en la formulación de políticas públicas. Avanzar en una reforma legislativa aparece entonces como un paso necesario que promueva el pasaje de discursos innovadores y respetuosos de los derechos y garantías hacia prácticas efectivas de intervención.

3. Ley 26.657. Art. 4° - "Las adiciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se establecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud".

Bibliografía

- Comunicado del Grupo Margen (2012) *La Despenalización, la Legalización y la Ley de Drogas*. Disponible en: <http://www.margen.org/wp/?p=1500>, consultado el 27 de agosto de 2012.
- Corda, A.; Frisch, P. (2008) *Introducción a un análisis de la aplicación de la Ley de Drogas N° 23.737 en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires entre los años 1996 y 2007*. En IX Congreso Nacional de Sociología Jurídica. De la ley a las prácticas: confrontaciones sociales por el uso del Derecho. Rosario, Argentina: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica y Universidad Nacional de Rosario (CDROM, ISBN 978-950-676-699-6. Disponible en: http://www.sasju.org.ar/encuentros/ix/sasju2008/comision_03/corda_frisch_03.pdf), consultado el 27 de agosto de 2012.
- Corda, A. (2011) *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (25/08/2009) Arriola, Sebastián y otros s/ causa. A.891.XLIV.
- Daroqui, A. (2008) *De la resocialización a la neutralización e incapacitación*. En Encrucijadas N° 43, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.uba.ar/encrucijadas/43/sumario/enc43-resocializacion.php>, consultado el 27 de agosto de 2012.
- Galante, A., Pawlowicz, M.P., Rossi D., Corda, A., Touzé, G. Goltzman, P. (2012) *El fallo Arriola: Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas*. En: Arias, A.; García Godoy, B; Bazzalo, A.: IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social “Aportes para la construcción de lo público”, Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social, UBA. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/home.htm>, consultado el 27 de agosto de 2012.
- Intercambios Asociación Civil (2012) *15 ideas para una nueva política de drogas*. Disponible en: <http://www.intercambios.org.ar/15-ideas/texto-completo/>, consultado el 27 de agosto de 2012.
- Ley 23.737 (1989). Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/138/texact.htm>, consultado el 27 de agosto de 2012.
- Ley 26.657 (2010). Disponible en: <http://www.iurislex.com.ar/2010/12/03/ley-26657.html>, consultado el 27 de agosto de 2012.
- Ozlak, O. y O'Donnell, G. (1976) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Pawlowicz, MP; Galante, A.; Goltzman P; Rossi, D; Cymerman, P; Touzé, G. (2011) *Dispositivos de atención para usuarios de drogas: Heterogeneidad y nudos problemáticos*. En Blanck, E. (coord.) Asesoría General Tutelar. Panorámicas de Salud Mental: a un año de la Sanción de la Ley Nacional n° 26.657. 1ª Edición. N°6 de la Colección: De Incapaces a sujetos de derechos. Buenos Aires: Eudeba., p. 169-187. Disponible en: http://asesoria.jusbaires.gob.ar/sites/default/files/06_Panoramicas_salud_mental.pdf, consultado el 27 de agosto de 2012.
- Touzé, Graciela (2010) *Argentina: ¿la reforma que viene?* En: Serie reforma legislativa en materia de drogas N° 6. Transnational Institute y Washington Office on Latin America. Disponible en: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr6s.pdf>, consultado el 27 de agosto de 2012.

15 IDEAS PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE DROGAS

1. Despenalizar la tenencia de drogas para consumo personal. El uso de drogas es un acto privado y tener drogas para el propio consumo no debe ser delito.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la norma que sanciona penalmente la tenencia de estupefacientes para consumo personal por ser incompatible con el principio de reserva contenido en el artículo 19 de la Constitución Nacional. Cuando se trata de tenencia para uso personal, no debe detenerse a una persona, ni iniciarse proceso administrativo o penal alguno. La ley penal no puede confundir a los usuarios de drogas con los diferentes eslabones de la producción y/o tráfico de drogas.

2. Eliminar las medidas de seguridad educativa y curativa de la Ley de Estupefacientes. La educación y la salud son derechos y no pueden convertirse en castigo aplicado por la Justicia penal.

Las personas que usan drogas no deben ser objeto de sanciones por ello. Debe garantizarse la educación y la atención de los problemas relacionados con el consumo de drogas en el ámbito de las políticas públicas sociales, sanitarias y educativas.

3. Despenalizar el cultivo para consumo personal. El cultivo doméstico y las iniciativas reguladas de asociaciones de cultivadores de cannabis son una forma de evitar la cadena de tráfico y delito.

El cultivo para el propio consumo no debe ser delito. La ley penal no puede confundir a quienes cultivan plantas para su uso personal con los diferentes eslabones de la producción y/o tráfico de drogas.

4. Precisar las figuras de "tenencia simple" y/o "tenencia con fines de comercialización". Es necesario especificar parámetros sobre circunstancias, conexiones con redes de producción y tráfico y otras evidencias.

La utilización de figuras de "tenencia" para perseguir conductas de tráfico, sin mayores requisitos, puede ocasionar la persecución de conductas vinculadas a los usuarios. A tal punto que a veces deben probar que su conducta no está vinculada al tráfico, invirtiendo la carga de la prueba. La experiencia internacional indica que especificar dosis para establecer la figura penal de "tenencia simple" puede resultar inconveniente o engañoso. Es necesario que la tenencia simple se configure con parámetros probatorios que abarquen la complejidad del tema. Actualmente la ley de estupefacientes habilita márgenes amplios de discrecionalidad en las detenciones policiales. Estas detenciones, en muchos casos, dan lugar a situaciones de violencia que implican graves violaciones de los derechos humanos.

5. Atenuar la escala penal para los pequeños actores de la cadena del tráfico. Los eslabones más bajos suelen ser personas muy pobres que reciben castigos como si fueran parte del crimen organizado.

La evaluación para la definición de la pena debe basarse en la pregunta: ¿Cuál es la función de esa persona en la estructura del crimen organizado? ¿Es lo mismo un joven, pobre y desocupado, que hace delivery de sustancias a casas de clase media desde un barrio humilde que aquellos funcionarios públicos cómplices del tráfico en gran escala? Es necesario atenuar la escala penal para los pequeños actores del tráfico en situaciones de vulnerabilidad que en la actualidad va de 4 a 15 años de prisión (Ley 23.737, Art. 5) y fijar una proporcionalidad de las penas, según el nivel de compromiso en el negocio.

6. Modificar el Código Aduanero para atenuar la escala penal por contrabando a las llamadas "mulas". Una persona que transporta una pequeña cantidad por la frontera puede ser condenada hoy a 16 años de prisión.

El artículo 866, segundo párrafo del Código

Aduanero, es aplicado en la actualidad sin tener en cuenta el nivel de involucramiento real en la estructura del tráfico de drogas de las personas que hacen de “mulas” (generalmente mujeres pobres, jefas de hogar y migrantes), que por transportar a través de la frontera cantidades mínimas son sancionadas por el delito de contrabando con penas que van de 4 años y 6 meses a 16 años de prisión.

7. Mantener despenalizados la tenencia y el uso de la hoja de coca en su estado natural. Estas conductas no son delito en la Argentina y este posicionamiento respetuoso de los usos culturales debe continuar.

La tenencia y el consumo de hojas de coca forman parte de las prácticas culturales ancestrales de parte de la población del país, que especialmente en el Norte las destina al coqueo, masticación e infusiones. Cambiar esta definición sería vulnerar los derechos a la práctica de la propia cultura de parte de los ciudadanos del país. La comercialización de la hoja de coca para estos fines tampoco debería estar alcanzada por la ley penal.

8. Crear un Programa Nacional de Atención Integral para Usuarios de Drogas. Se debe garantizar el acceso universal a servicios de prevención, tratamiento, rehabilitación, reducción de daños e integración social.

Es imprescindible que un Programa Nacional de Atención Integral para Usuarios de Drogas cuente con el presupuesto y los recursos humanos necesarios para estructurar una red de servicios variados que atiendan problemas diferenciados (prevención universal y selectiva, dispositivos de bajos requerimientos o bajo umbral, atención en crisis, asistencia ambulatoria, centros de desintoxicación, centros de día, comunidades terapéuticas, servicios de soporte social, educativo y laboral). Esta red de servicios tiene que integrar y coordinar recursos con diferente dependencia administrativa y del sector público y privado, y promover la atención de los usuarios de drogas en todos los niveles del sistema público de salud (hospitales generales, centros de salud y unidades sanitarias). Es imperioso apoyar la creación y

expansión de servicios hoy inexistentes o insuficientes, priorizando aquéllos destinados específicamente a mujeres y a niñas, niños y adolescentes.

9. Priorizar los tratamientos ambulatorios y los distintos dispositivos alternativos a la internación. La atención a los usuarios de drogas debe realizarse en consonancia con la ley de Salud Mental 26.657.

Tal como indica la ley 26.657, la internación “sólo puede llevarse a cabo cuando aporte mayores beneficios terapéuticos que el resto de las intervenciones realizables (...) Debe promoverse el mantenimiento de vínculos, contactos y comunicación de las personas internadas con sus familiares, allegados y con el entorno laboral y social” (art. 14) y “debe ser lo más breve posible” (art. 15).

10. Asegurar que los dispositivos de atención a usuarios de drogas estén basados en fundamentos científicos y ajustados a principios éticos (Ley 26.657, Art. 7 c). Los servicios deben evitar la discriminación y favorecer el acceso a los tratamientos de comprobada eficacia.

El Estado tiene la obligación de velar por el cumplimiento, por parte de los dispositivos de atención a usuarios de drogas, de los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, establecidos en la Observación general N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

11. Incluir las estrategias de reducción de daños en las políticas de atención integral a usuarios de drogas. Es necesario asegurar la diversidad y amplia gama de servicios de atención.

Las estrategias de reducción de daños tienen por objeto mejorar la calidad de vida de las personas que usan drogas, reduciendo los riesgos para la salud individual y colectiva. Han probado su eficacia en abordar a los usuarios de drogas más vulnerabilizados y en la prevención de problemas asociados al uso de drogas con aquellas personas que continúan con su consumo. Incluyen acciones te-

territoriales focalizadas que posibilitan la toma de contacto y promueven el acercamiento progresivo a los servicios de salud, por lo que deberían constituir los primeros eslabones de una red integral de atención.

12. Respetar el derecho de toda persona que usa drogas a elegir el momento y el tipo de dispositivo de atención. No deben ser obligadas a iniciar, suspender o aceptar un determinado tratamiento.

El consentimiento informado debe comunicar claramente las alternativas y condiciones de los tratamientos. La atención debe basarse en el principio bioético de autonomía de las personas. La internación involuntaria sólo debe ocurrir en casos excepcionales y con intervención de la justicia civil y de los órganos de revisión establecidos. En el caso de las niñas y niños deberá prestarse especial atención para que las políticas públicas sanitarias y de infancia garanticen su atención en base al respeto de la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños y Niñas, velando por su bienestar, protección y su crecimiento como personas independientes.

13. Facilitar el acceso irrestricto a la atención de la salud de las personas privadas de libertad con consumo problemático de drogas. El acceso

debe ser a servicios similares a los disponibles en su comunidad.

En ningún caso su situación procesal puede usarse como argumento para impedir el inicio o continuidad del tratamiento.

14. Fortalecer los mecanismos de control estatal de los servicios destinados a usuarios de drogas. Es responsabilidad del Estado garantizar la calidad de los tratamientos y el respeto de la dignidad de las personas atendidas.

Es necesario implementar un sistema coordinado de registro, supervisión y control de los servicios públicos y privados destinados a usuarios de drogas, en acuerdo con los estándares y normativas en la materia. Esta responsabilidad del Estado debe alcanzar a todas las iniciativas, aún aquellas que se encuentren fuera de una red integrada de servicios.

15. Formalizar mecanismos de participación social en el diseño de políticas y programas de atención. Es necesario involucrar a la sociedad civil, la academia y los usuarios de drogas.

Se requiere implementar espacios multisectoriales entre distintas áreas del gobierno con la participación de actores diversos a los fines de generar mecanismos sistemáticos y transparentes para la formulación de las políticas públicas destinadas a los problemas asociados con las drogas.

Artículos centrales

Cuidados Paliativos: derecho al final de la vida

Carolina Nadal* e Isabel Pincemin**

Fecha de recepción: 17 de julio de 2012
Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2012
Correspondencia a: Carolina Nadal
Correo electrónico: carolinanadal@yahoo.com.ar

* Trabajadora Social, Docente de la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Miembro del Programa de Cuidados Paliativos del Hospital de Clínicas "José de San Martín". Miembro de la Comisión Directiva de la Asociación Argentina de Medicina y Cuidados Paliativos.

** Master en Filosofía de la Cultura, Universidad de la Sorbona. Coordinadora del Programa de Cuidados Paliativos del Hospital de Clínicas "José de Ssan Martín"; Co Directora del Posgrado Interdisciplinario de Cuidados Paliativos de la Facultad de Medicina Virtual de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de la Sociedad de Ética en Medicina de la Asociación Médica Argentina.

Resumen:

En este artículo se conceptualizan los Cuidados Paliativos (CP) como la atención integral a pacientes cuando sus enfermedades ya no responden a tratamientos curativos (Organización Mundial de la Salud, 2002). Se recupera su historia que comienza en la década de los '60 con el surgimiento y consolidación del Movimiento Hospice y poco más tarde con los Cuidados Paliativos, como área de especialización en el ámbito de la salud, en clave de organización y conformación de servicios de atención. Finalmente teniendo en cuenta la reciente sanción de la Ley de Muerte Digna y el actual debate en el Parlamento (con media sanción en la Cámara de Senadores) respecto a la Ley Nacional

de Programas de Cuidados Paliativos; se considera oportuno poner en evidencia la tensión entre los aspectos legislativos y el modo en que esto se materializa o no en términos de políticas públicas centradas en los derechos humanos al final de la vida.

Palabras claves: Cuidados Paliativos - Dignidad al final de la vida - Política pública.

Resumo

Este artigo conceituada Cuidados Paliativos (CP) e atendimento integral aos pacientes quando sua doença já não responde ao tratamento curativo (Organização Mundial da Saúde, 2002). Recupera a sua história que começa no início dos anos 60 com o surgimento e consolidação do Movimento Hospice e logo depois com os cuidados paliativos como uma área de especialização no campo da organização de saúde, e moldam serviços essenciais atenção. Por fim, tendo em conta a recente promulgação da Lei da Morte com Dignidade e atual debate no Parlamento (parcialmente aprovada pelo Senado) para o Programa Nacional de Cuidados Paliativos Lei é considerada adequada para destacar a tensão entre aspectos legislativos e como esta se materializa ou não em termos de política pública centrada nos direitos humanos, no final da vida.

Palavras chave: Os cuidados paliativos - a dignidade no final da vida - política pública.

Introducción

El avance tecnológico y científico en el que ha tenido lugar la ciencia médica a lo largo del siglo XX y comienzos del XXI ha contribuido a conformar una fuerte creencia de que todas las enfermedades pueden ser curadas, sobre todo si los esfuerzos son absolutos. En el caso de la muerte súbita, el cambio vital y el sufrimiento son padecidos por aquellos que están afectivamente próximos a la persona fallecida. En cambio, cuando la muerte se presenta como un proceso más o menos prolongado, en la etapa final de una enfermedad, la sensación de pérdida de control, dolor y desconcierto afectan al paciente y su entorno desencadenando una multiplicidad de experiencias.

El dolor se asocia con daño físico mientras que el sufrimiento es un malestar que incluye aspectos cognitivos y emocionales (Twycross, 2005). Esta diferencia implica que la eliminación del dolor físico no lleva necesariamente a la desaparición del sufrimiento que conlleva el proceso de morir. Es importante recordar que "la mayor tragedia no es la muerte sino la despersonalización" (Twycross,

2005:45). Ésta es causada comúnmente por la muerte en un lugar extraño, la desatención de las necesidades espirituales y de otras necesidades básicas y la vivencia de la soledad y la falta de cuidados. La causa más importante de despersonalización y sufrimiento es la falta de palabras que produce un doloroso aislamiento social del sufriente. Se podría decir que una característica bastante generalizada en nuestra cultura es la negación de la muerte y el ocultamiento del moribundo, característica ésta que refuerza el aislamiento social de la persona que padece la enfermedad.

La enfermedad, percibida exclusivamente como falta y negatividad, tiende a funcionar como una especie de autoexclusión y exclusión por parte de los otros, por lo que algunos autores distinguen diferentes tipos de muertes (biológica, fisiológica, psíquica) y, entre ellas, la muerte social.

En el siglo XX "...asistimos a una revolución brutal de las ideas y los sentimientos tradicionales; tan brutal que no dejó de sorprender a los observadores sociales. En realidad se trata de un fenómeno absolutamente inaudito. La muerte, antaño tan presente y familiar, tiende a ocultarse

y desaparecer. Se vuelve vergonzosa y un objeto de censura.” (Ariès, 2000:72). Ariès llama “muerte invertida”, a este fenómeno, que consiste en un encubrimiento, un disimulo, una fachada en la que participan en forma conjunta el moribundo y sus testigos (incluidos los médicos) que oculta y desdramatiza los ritos de la muerte y su capacidad de permitir la elaboración personal y social del morir.

“Sin duda, en el origen del ocultamiento de la muerte, se encuentra un sentimiento expresado ya en la segunda mitad del siglo XIX, el entorno del moribundo tiende a protegerlo y ocultarle la gravedad de su estado; no obstante, se admite que el disimulo no puede durar demasiado tiempo (...) un día el moribundo debe saber, pero entonces los parientes ya no tienen el coraje de decir ellos mismos la cruel verdad. En resumen, la verdad empieza a producir controversias.” (Ariès, 2000:72)

Junto al deseo de protección del enfermo, nos encontramos ante una nueva ideología propia de la Modernidad: la felicidad de la vida; la vida debe ser feliz o al menos parecerlo; se debe evitar el malestar y la angustia producidos por la agonía y la muerte. De modo que los ritos de la muerte aunque conservan su apariencia, quedan vacíos de su contenido dramático.

A partir de 1930 comienza otro proceso, la medicalización de la muerte, que tendrá grandes repercusiones en el morir y en el ejercicio de la medicina: el lugar de la muerte se desplaza. “Ya no se muere en la casa, en medio de los suyos; se muere en el hospital y a solas.” (Ariès, 2000:73). Los avances científicos y tecnológicos convierten al hospital en el sitio en el que se brindan cuidados que ya no pueden darse en la casa. Antes el hospital era el asilo de los pobres y los peregrinos; ahora se convierte en un centro médico donde se cura y se lucha contra la muerte. Su función será también constituirse en un lugar para ir a morir cuando los médicos no logran curar al paciente.

La muerte se convierte en una cuestión técnica lograda mediante la suspensión de los cuidados; es decir, de manera más o menos declarada, por

una decisión del médico y del equipo hospitalario. “Hoy la iniciativa pasó de la familia -tan alienada como el moribundo- al médico y al equipo hospitalario. Son ellos los amos de la muerte, del momento y también de las circunstancias de la muerte...una muerte aceptable es una muerte que puede ser aceptada o tolerada por los sobrevivientes.” (Ariès, 2000:75). Se excluye la muerte que pone en aprietos porque desencadena emociones demasiado fuertes, y la emoción es lo que hay que evitar en el hospital y en todas partes. Las emociones son del ámbito puramente privado. Como es de esperar, los ritos funerarios también se modifican progresivamente.

El mérito en haber sido el primero en revelar esta ley no escrita de la civilización industrial, corresponde al sociólogo inglés Geoffrey Gorer quien mostró claramente cómo la muerte se ha convertido en tabú y cómo reemplazó en el siglo XX al sexo como principal censura. (Ariès, 2000:77) La “Pornografía de la Muerte” es el título precursor de un artículo publicado por Gorer en 1955. ¿Cuál es la trasgresión a esta censura? En la literatura maldita reaparece una mezcla de erotismo y muerte; en la vida cotidiana, la muerte violenta. ¿Por qué negar la muerte? Por la necesidad de la felicidad y la obligación social de contribuir a la felicidad colectiva que impone la sociedad moderna, evitando todo motivo de tristeza o malestar, conservando la apariencia de sentirse siempre feliz, incluso en lo profundo del desamparo. Al mostrar alguna señal de tristeza, se atenta contra la felicidad, se la cuestiona, y la sociedad corre entonces el riesgo de perder su razón de ser. La cultura urbana ligada a la búsqueda constante de la felicidad vinculada estrechamente a la del beneficio económico y el éxito, suscita la necesidad de controlar y borrar toda tristeza, duelo y todo aquello que recuerde a la muerte.

La investigación anatómica, fisiológica, microbiológica, química y clínica se desarrolla enormemente. Este enfoque estrictamente biológico establece una ruptura epistemológica para la Medicina en lo relativo a su ubicación entre las ciencias y a sus métodos de investigación. A comienzos del siglo XXI, se producen grandes avances a partir de la explicación de la enfermedad como

una lesión orgánica objetivable. La Medicina se centra en la búsqueda de signos objetivos para el diagnóstico preciso. La búsqueda de la lesión por medios objetivos reemplaza, en gran parte, a la palabra del paciente y a su subjetividad.

Como resultado de estos procesos, la atención de la persona enferma en la etapa final queda predominantemente en manos de la familia y de las instituciones religiosas, o en la soledad del hospital. La formación de los médicos se inscribe en la comprensión de la Medicina como ciencia de la lesión orgánica.

En el esfuerzo por prescindir de la muerte, se llega a una situación extrema: el encarnizamiento terapéutico. Se trata de las "formas de morir que se asocian a la utilización de variados procedimientos tecnológicos que el proceso de la Medicina ha incorporado a su arsenal diagnóstico y terapéutico habitual en el paciente grave y cuya aplicación continua y sucesiva conduce solamente a la prolongación de la agonía demorando excesivamente la llegada inevitable de la muerte (...) el encarnizamiento terapéutico es la denominación que la sociedad mayoritariamente ha elegido para calificar la sobre atención médica divorciada de todo contenido humano, constituyéndose en el paradigma actual de la indignidad asistencial y la contracara del acto médico que debiera curar a veces, aliviar frecuentemente y confortar siempre" (Gherardi, 2007:115).

Algunas de las prácticas médicas que se viven hoy, son en realidad construcciones que han llevado mucho tiempo de desarrollo y han sedimentado en un modo particular de hacer Medicina. Pero también se podría pensar "que la Medicina como técnica y, en consecuencia la tecnología que presupone, esa tecnología tan fácilmente expuesta a los ataques del rigorismo "bienpensante" no procede únicamente de la supuesta voluntad de poder. Puede que esa mala voluntad no sea sino el precio que ocasionalmente se paga por el elevado pensamiento de una civilización en la que se exige alimentar a los hombres y aliviar sus sufrimientos." (Lévinas, 2001:118).

Vale la pena detenerse en esto y reflexionar de qué modo se interpreta el proceso de morir y la

muerte. Indudablemente en respuesta a la construcción histórica y cultural entre otros, la enfermedad y la muerte son entendidas como eventos estrictamente biológicos, reduciendo drásticamente el fenómeno e impidiendo la inclusión de las otras dimensiones como las culturales, sociales, espirituales e históricas del morir que también determinan dicho proceso.

Cuidados Paliativos como respuesta humanizadora

A comienzos de la década de los '60 en Inglaterra, comienza a surgir la necesidad de revisar la noción de muerte medicalizada y de prestarle mayor atención al moribundo. Es allí donde surgen los Cuidados Paliativos (en adelante CP). Médicos pioneros en CP, entre ellos algunos pertenecientes a la Unidad de Oncología de la Organización Mundial de la Salud (OMS), han afirmado que los Cuidados Paliativos deben ser una parte esencial de cualquier servicio sanitario nacional (Stjernswärd y otros, 1996: 65-72).

La concepción de los Cuidados Paliativos actuales tuvo sus raíces en los hospicios medievales de fines del siglo XII y más tarde en los hospicios de Dublín y Londres. Eran un lugar de refugio y descanso para viajeros cansados o enfermos. Basados en un modelo de organización caritativo cristiano alojaban, alimentaban y ponían especial énfasis en el bienestar espiritual de estas personas desahuciadas y abandonadas por la sociedad y por una medicina sin respuestas.

Cicely Saunders, trabajadora social, médica y enfermera, a partir de su tarea en el acompañamiento a moribundos comienza a interpretar sus necesidades escuchando no sólo sus padecimientos físicos, sino aquellos aspectos vinculados al sufrimiento emocional y a la dimensión espiritual. Tuvo una clara misión en su vida: fundar una casa donde los moribundos recibieran el mejor cuidado médico, junto con afecto compasivo y comprensión desde una mirada integral. Funda en la década del '60 el Movimiento Hospice moderno y posteriormente los Cuidados Paliativos, e incorpora nuevos elementos a la antigua concepción de hospicio, cuyas bases y objetivos discutió con

su grupo de trabajo del St. Christopher's Hospice de Londres, plasmándolos en su declaración fundacional: "El St. Christopher's Hospice está basado en la fe cristiana en Dios, a través de Cristo. Su objetivo es expresar el amor de Dios a todo el que llega y de todas las maneras posibles; en la destreza de la enfermería y los cuidados médicos, en el uso de todos los conocimientos científicos para aliviar el sufrimiento y el malestar, en la simpatía y entendimiento personal, con respeto a la dignidad de cada persona como hombre que es, apreciada por Dios y por los hombres; sin barreras de raza, color, clase o credo" (Annual report and year book 1990-91, St. Christopher Hospice. Londres: St. Christopher Hospice, 1991).

Cicely Saunders sabía que cuidar a los moribundos no se reducía a tratar sólo el dolor, por ello introduce una nueva definición que más tarde será orientadora para la práctica asistencial en CP: el concepto de dolor total, el que incluye las dimensiones físicas, emocionales, sociales y espirituales. Una de los legados más valiosos que dejó es la siguiente frase que le expresó a un paciente mientras lo acompañaba en el proceso de morir: "Importas porque eres tú, e importas hasta el último momento de tu vida, y haremos todo lo que podamos para que te sientas mejor y te ayudaremos a mantener tu calidad de vida, y en el final, te apoyaremos y daremos confort en el morir."

El St. Christopher Hospice, considerado la cuna de los C.P fue inaugurado en Julio de 1967 en Sydenham, al sur de Londres. Al conjunto de programas que surgieron posteriormente en el Reino Unido, se los agrupó con el nombre de Movimiento Hospice. Este Movimiento cruzó luego las fronteras llegando a otros países y continentes. El objetivo del hospice moderno, era el de brindar un lugar para los enfermos y sus familias que contara con la capacidad científica de un hospital y con la calidez de un hogar. Este concepto incorporaba nuevos elementos a la atención de las personas portadoras de enfermedades incurables, progresivas e invalidantes.

La nueva filosofía de los CP se difundió al resto del mundo, desarrollándose nuevos modelos

asistenciales adaptados a cada sistema sanitario en el marco político, económico, financiero y cultural de cada país.

La OMS desde la década de los '80 comienza a conceptualizar la práctica de Cuidados Paliativos. Una de las primeras definiciones es publicada en 1991 y revisada periódicamente hasta que la define en 2002 como "la atención integral a pacientes cuando sus enfermedades ya no responden a tratamientos curativos y cuando el control del dolor, de otros síntomas, o de problemas psicológicos, sociales o espirituales son dominantes. La meta de los C.P es mejorar la calidad de vida de los pacientes y de sus familias".

Los CP afirman la vida y miran a la muerte como a un proceso natural. Enfatizan el alivio del dolor y de otros síntomas distresantes. Integran en la atención los cuidados físicos, psicológicos, y espirituales; ofrecen un sistema que les permite a los pacientes vivir tan activamente como les sea posible hasta su muerte y un sistema de apoyo que ayuda a la familia durante la atención de la enfermedad del paciente, en su muerte y en el proceso de duelo (OMS 2002).

Desde los CP se comprende a la persona desde su singularidad con sus ideas, proyectos y derechos, que vive en su contexto familiar y social particular, donde cada decisión es tomada considerando los deseos de una persona con enfermedad, a la luz de los principios de la Bioética (la autonomía, libertad - responsabilidad, la justicia, la beneficencia y la no maleficencia).

Los CP definen como unidad de atención a las personas enfermas y sus familias, ya que es ella el principal recurso cuidador que sostiene el cuidado durante todo el proceso de enfermedad.

Desarrollo de Programas de Cuidados Paliativos
El Comité Europeo de Salud Pública declaró en 1981 que "se muere mal cuando la muerte no es aceptada; se muere mal cuando los profesionales no están formados en el manejo de las reacciones emocionales que emergen en la comunicación con los pacientes; se muere mal cuando se abandona la muerte al ámbito de lo irracional, al

miedo, a la soledad en una sociedad donde no se sabe morir" (Astudillo y otros, 2005:436).

Está demostrada la eficacia y eficiencia de los servicios de CP en la prestación de una asistencia adecuada dirigida a reducir el sufrimiento innecesario y a responder a las necesidades y demandas de pacientes con enfermedades avanzadas y sus familias (Gysels, 2003). En diversos países, se ha reconocido de forma legal el derecho de las personas a una asistencia de buena calidad en el tratamiento de las enfermedades avanzadas y/o en fase terminal (Bakitas 2004). La OMS orienta el desarrollo de los programas públicos de CP a través de varios principios: garantizar la cobertura suficiente para que la asistencia especializada llegue a las personas que la necesitan, garantizar la equidad para lograr la asistencia de todas las personas con enfermedades terminales, independientemente de su género, edad, clase social, tipo de enfermedad o status económico, lograr la accesibilidad necesaria para que los casos clínicos complejos sean atendidos por equipos de CP con experiencia, garantizar una buena calidad en la prestación de servicios en eficacia y eficiencia (OMS,2002).

Tradicionalmente, los servicios de CP se centran en los pacientes con cáncer avanzado. Actualmente, la atención se extiende a enfermedades no oncológicas tales como la insuficiencia cardíaca, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, el SIDA, las demencias y otras enfermedades neurológicas. En CP se considera fundamental cuidar especialmente a aquellos grupos que podrían quedar excluidos tales como los niños, los adolescentes, las personas muy ancianas, las personas en contextos de encierro, en situación de calle, con algún tipo de discapacidad, los inmigrantes y los usuarios de sustancias psicoactivas o alcohol.

Los Cuidados Paliativos aportan innovación al sistema público de salud en varios aspectos como por ejemplo, ofrecen un abordaje integral de la asistencia centrada en el paciente y su familia, estimulan el trabajo en equipos interdisciplinarios (Enfermería, Trabajo Social, Psicología, Medicina, etc.), favorecen que la toma de decisiones clínicas y éticas respete los valores de los pacientes

y sus familias, adecuan los CP a las características socioculturales de los pacientes y favorecen el debate sobre la calidad de vida y el respeto a la dignidad de las personas con enfermedad en fin de vida.

Elementos básicos de Programas de Cuidados Paliativos en el sistema público de salud

Como primer paso, conviene evaluar las necesidades. Es crucial identificar, entre otros, los datos epidemiológicos tales como la tasa de mortalidad, la incidencia y prevalencia del cáncer, las demencias, el SIDA, y otras enfermedades y obtener información sobre la población y su tasa de envejecimiento. También las estadísticas acerca de la prevalencia de síntomas (dolor y otros) en esta población para poder organizar los recursos. Es útil la información acerca de la utilización de los recursos sanitarios por parte de la población (por ej., lugar de muerte, estadía hospitalaria media, consultas a los Servicios de Emergencia) que en algunos países son difíciles de obtener por deficiencias del sistema estadístico. Al respecto cabe señalar que en las áreas urbanas de los países desarrollados, entre el 60 y el 80% de las muertes se producen en hospitales de agudos (Walsh, 2010). En estas circunstancias, la aplicación de recursos de Cuidados Paliativos, tiene resultados impresionantes en la reducción del uso de camas hospitalarias y de consultas al Servicio de Emergencias, permitiendo la asistencia y la muerte en el domicilio.

Todos los Programas Nacionales de Cuidados Paliativos deben ofrecer al menos tres elementos: la educación, la disponibilidad de opioides y la implementación de servicios de Cuidados Paliativos (Gómez Batiste, 1994). La educación como objetivo para garantizar la calidad de la asistencia y promover el desarrollo de los CP con nuevo personal o reasignando el personal de las instituciones de salud mediante una nueva capacitación. Existen en la Argentina numerosos cursos de postgrado y una Residencia Posbásica de Cuidados Paliativos en la Ciudad de Buenos Aires. Junto con la educación, la investigación es una de las actividades de cualquier programa de CP

y un pilar para la mejora de estos servicios. La disponibilidad de opioides como fármacos imprescindibles para el control del dolor severo y otros síntomas. Si bien existen otros opioides, la morfina sigue siendo el de elección y se encuentra en la lista de fármacos esenciales de la OMS. La disponibilidad es un requisito esencial para los CP y deben estar al alcance de las farmacias hospitalarias y comunitarias, bajo forma de preparados magistrales, lo que abarata mucho su costo, o de medicamentos de compañías farmacéuticas. La prescripción de estos fármacos requiere recetas especiales. El tratamiento del dolor y otros síntomas en el cuidado paliativo está garantizado de manera gratuita por el PMO (Programa Médico Obligatorio, Res. 201/2002). La implementación de Servicios de Cuidados Paliativos se puede realizar de diversas formas (Walsh, 2010). Puede ser razonable comenzar por el desarrollo de los servicios de CP en lugares fundamentales como hospitales, especialmente hospitales docentes. En Argentina existen equipos de CP en hospitales universitarios tales como el Hospital de Clínicas “José de San Martín”, el Instituto Ángel H. Roffo y el Instituto de Investigaciones Médicas Alfredo Lanari.

Los servicios de CP, pueden iniciarse al menos con la atención ambulatoria en el hospital y la asistencia domiciliaria. La selección de dónde y qué modalidad se implemente depende de las necesidades, la viabilidad (capacidad real, disponibilidad), la oportunidad, los intereses de los profesionales y el liderazgo local. Es recomendable comenzar con un equipo interdisciplinario básico que sea adecuado en cuanto a tamaño inicial, formación, flexibilidad, eficacia y eficiencia. Estos equipos habitualmente ofrecen asistencia ambulatoria en consultas y cuidados domiciliarios. Un paso de mayor complejidad es el establecimiento de Unidades de Cuidados Paliativos con camas de internación propias como es el caso del Hospital Tornú en la Ciudad de Buenos Aires. La complejidad y calidad de los servicios de Cuidados Paliativos está regulada en Argentina por la Resolución 643/2000 del Ministerio de Salud que es la Norma de Organización y Funcionamiento en Cuidados Paliativos. En numerosas provincias argentinas se han desarrollado equipos de Cui-

dados Paliativos. Diversas asociaciones civiles y fundaciones, con especial participación del voluntariado, han tomado la iniciativa de la atención de las personas con enfermedades terminales, ofrecidos a aquellos sin familia o red social o en situación de vulnerabilidad social, especialmente bajo la forma de Hospices.

En enero de 1994 fue fundada la Asociación Argentina de Medicina y Cuidados Paliativos. Para promover los Cuidados Paliativos en América Latina y el Caribe, se inició la Asociación Latinoamericana de Cuidados Paliativos. A nivel internacional, la International Association for Hospice & Palliative Care desarrolla programas para favorecer la accesibilidad de los Cuidados Paliativos, la formación y la investigación.

Un ejemplo de experiencia exitosa, es el realizado por la OMS en Cataluña (España) en donde se desarrollaron recursos (70 equipos de atención domiciliaria, 52 unidades y 34 equipos de apoyo hospitalario) consiguiéndose una elevada cobertura, efectividad y eficiencia para pacientes con patologías oncológicas y geriátricas (Gómez-Batiste, 1994).

Avances legislativos

Desde el año pasado se dio lugar a un debate en el Parlamento sobre la Ley de Muerte Digna, que fue sancionada el 9 mayo de este año, impulsada fundamentalmente por familiares de personas en situaciones de salud crítica. Dicha ley en rigor es sólo una ampliación de la ley 26.529 sobre Derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud. Son mencionados los CP tímidamente como parte de un artículo dentro de la ley, sin darle la jerarquía como modalidad de atención para dar respuesta a lo enunciado oportunamente como derechos del paciente y dignidad al final de la vida en clave de política sanitaria.

Entorno al debate legislativo diferentes sectores sociales expusieron discursos científicos, legales y religiosos, que muy pocas veces condujeron a conclusiones profundas y serias de la cuestión. Luego de la sanción de la Ley 26.742 de Muerte

Digna, surgió la discusión en la Comisión de Salud del Senado de la Nación, respecto a la necesidad de impulsar una Ley Nacional de Programas de Cuidados Paliativos que pueda garantizar, o al menos legislar, sobre la obligatoriedad de programas de CP en todo el país. El 4 de julio próximo pasado obtuvo media sanción en Senadores y terminará su debate en la Cámara de Diputados. El texto del proyecto de ley votado en senadores tiene como objetivo garantizar la existencia de la Ley Nacional de Programas de Cuidados Paliativos en todas sus modalidades: atención primaria de salud, atención hospitalaria, domiciliaria, y en hospicios; con la cobertura de obras sociales, medicinas privadas y el Estado en cualquiera de sus niveles.

Surgen varios interrogantes, existiendo la Ley de Muerte Digna ¿cuáles van a ser las políticas públicas para garantizar la accesibilidad de las personas que necesiten Cuidados Paliativos?, ¿se puede pensar en una Ley de Muerte Digna sin discutir seriamente Cuidados Paliativos?, La Ley de Muerte Digna ¿garantizará dignidad al final de la vida?

El concepto de muerte digna presenta al menos dos dimensiones a ser abordadas, una en relación a qué se entiende por dignidad en el proceso de morir o en fin de vida, y otra sobre los Cuidados Paliativos en tanto servicio donde la persona con enfermedad que amenaza su vida puede pensar su propia muerte. En este sentido, en otros Chochinov, médico psiquiatra inglés, propone un modelo de dignidad y de intervenciones preservadoras de la dignidad para pacientes en el final de la vida, enfocadas en factores relativos a la dignidad y las intervenciones terapéuticas. Se evalúa el estrés por síntomas (físicos y psíquicos), nivel de independencia, perspectivas y prácticas relacionadas a la preservación de la dignidad. Este modelo se centra en las necesidades de la persona con enfermedad avanzada o terminal en base a explorar mediante preguntas cómo se encuentra transitando el tramo final de su vida (Chochinov 2005).

El proceso de morir y la dignidad de la persona que transita el fin de su vida, obliga a garantizar el mayor bienestar y confort hasta el último día

de su vida, interpretando el acceso a los CP como derecho y no de manera azarosa, entendiendo esto último por deficiencias en el sistema de salud en la difusión y promoción de la derivación precoz de las personas en atención a servicios de CP.

Reflexiones finales

La identidad no es la pura continuidad de hechos físicos o psíquicos sino la percepción del cuerpo como propio, como mío; de mi propia memoria como mía, de mis afectos y pensamientos como míos. En esta identidad coexisten aspectos no generados por cada uno y elecciones del sujeto que, desde su libertad, va modelando, como autor, su propia historia y dando sentido a su existencia. "Al hacer el relato de una vida de la que no soy el autor en cuanto a la existencia, me hago coautor en cuanto al sentido." (Ricoeur, 1996:32).

Cada paciente tiene una historia propia, una identidad única. Cada vida tiene una trama, una identidad narrativa (Ricoeur, 1996) que implica vínculos previos con diversas personas, experiencias concretas, acontecimientos, una localización geográfica, una situación socioeconómica, una vinculación más o menos exitosa con el mundo del trabajo, identificaciones con valores, normas, ideales, modelos en los que la persona y su comunidad se reconocen y, por fin, elecciones que han ido configurando su identidad.

La medicina contemporánea se encuentra ante el desafío de brindar cuidados en medio de la tensión entre la medicina orgánica que intenta la objetivación de la enfermedad y la medicina que incluye la subjetividad del paciente, su historia personal, su marco cultural y social. Esta tensión propia de la medicina es positiva y genera evolución y crecimiento en las Ciencias de la salud, siempre que se respeten las demandas de cada una en el cuidado de los pacientes; la mejor preparación científica en la prevención, diagnóstico, tratamiento y paliación de las enfermedades y la mejor atención a la persona y al contexto en el que pertenece.

El desarrollo de estándares organizativos y de calidad en Cuidados Paliativos, es el comienzo para

garantizar la excelencia en la asistencia sanitaria dentro de este campo. Ello es importante tanto para los profesionales, los pacientes y para una adecuada política socio sanitaria nacional acorde a las necesidades de la población. La implementación y desarrollo de los Cuidados Paliativos no es sólo un buen indicador de la eficiencia del sistema de salud, sino también de la dignidad de la sociedad que lo implementa.

“Los Cuidados Paliativos deben ser concebidos como el ofrecimiento de un lugar seguro para el sufrimiento, un lugar en el que las personas puedan lidiar con su propia muerte de la manera más constructiva posible” (Stedeford, 2005:19).

Debatir sobre una muerte digna obliga simultáneamente proponer políticas públicas en torno al final de la vida, garantizando la implementación de servicios de Cuidados Paliativos y el acceso a los profesionales a una capacitación que permita una educación adecuada para el acompañamiento de personas con enfermedad sin posibilidad de curación, con los recursos necesarios para integrar a la persona, y asistirle en sus aspectos

físicos, emocionales, sociales, culturales y espirituales, incluido su entorno familiar y social, trabajando con un abordaje interdisciplinario que enriquece y sensibiliza, y que constituye en este tiempo una necesidad que posibilitaría el retorno a la confianza y el descanso digno de aquellos que sufren.

Garantizar de modo ineludible la promoción e implementación de programas de Cuidados Paliativos es el pilar de una legislación que privilegie el cuidado digno y la asistencia de la vida humana hasta el momento final.

La enfermedad y la proximidad de la muerte pueden ser ocasiones de resignificación de la propia historia y de profundización o reparación de las propias elecciones configurando la identidad de una persona responsable de sus actos. El sentido de la narrativa de la vida no es la suma de prácticas de esa persona sino la vida en cuanto relacionada con un proyecto que, aún siendo móvil e incierto, nos permite aprehender a esa vida como una totalidad y que presupone lecturas sucesivas de la propia historia hasta su final (Ricoeur, 1996).

Bibliografía

- Ariès P. (2000) *Morir en Occidente desde la Edad Media hasta la actualidad*, Adriana Hidalgo editora, Buenos Aires.
- Bakitas M., Stevens M., Ahles T. (2004) *Project ENABLE: A palliative care demonstration project for advanced cancer patients in three settings*. L Palliat Med.
- Conti D. *Morir en la era de la técnica*, EDUCC, Córdoba.
- Chochinov HM, Hack T, Hassard T, Kristjanson L, McClement S, Harlos M. (2005) *Dignity Therapy: a novel psychotherapeutic intervention for patients near the end of life*. J Clin Oncol 23.
- Gomez-Batiste X., Fontanals de Nadal MD, Via JM, et al. (1994) *Catalonia's five-year plan: Basic principles*. Eur J Palliat Care.
- Gómez Sancho M. (2005) *Morir con dignidad*. Ediciones Arán, Madrid.
- Gherardi, C. (2007) *Vida y muerte en terapia intensiva. Estrategias para conocer y participar en las decisiones*. Biblos, Buenos Aires.
- Gorer, G. (1963) *Death, grief and mourning*, Doubleday, Nueva York.
- Gysels M., Higginson I.J. (2003) *Improving supportive and palliative care for adults with cancer. Research evidence. Guidance on Cancer Services*. The National Institute for Clinical Excellence (NICE). Disponible en http://www.nice.org.uk/pdf/SupportivePalliative_Research_Evidence_SeconCons.pdf
- Lévinas E. (2001) *Entre nosotros. Ensayos para pensar en otro*. Ediciones Pre-Textos, Valencia.
- Pereyra, L. (1999) *La muerte en Córdoba a fines del s. XIX*. Editorial Alción, Córdoba.
- Ricoeur, P. (1996) *Si mismo como otro*. Siglo Veintiuno Editores, Madrid.
- Stjernswärd J., Colleau S.M., Ventafridda V. (1996) *The World Health Organization Cancer Pain and Palliative Care Program: past, present and future*. L Pain Symptom Manage.
- Stedeford, A. (2005) *Death without suffering*. European Journal of Palliative Care.
- Twycross R. (2005) *Death without suffering?* European Journal of Palliative Care, Supplement.
- Walsh, D. (2010) *Medicina Paliativa*. Elsevier, España.

Artículos seleccionados

Notas en torno a la construcción de la demanda de cuidados en la intervención socio-sanitaria

Claudia Krmpotic*, Barrón Elsa Viviana**, De Ieso Lía Carla***

Fecha de recepción: 28 de enero de 2012
Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2012
Correspondencia a: Claudia Krmpotic
Correo electrónico: csk@fibertel.com.ar

* Postdoctorado Interdisciplinar en Ciencias Humanas (UFSC, Brasil). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Centro Argentino de Etnología Americana/CONICET. Docente-investigador en la Universidad de Buenos Aires y de la Matanza.

** Magister en Investigación en Ciencias Sociales (UBA). Docente-investigador en la e la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de la Matanza.

*** Licenciatura en Trabajo Social (IUNLaM). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en el Centro Argentino de Etnología Americana. Docente-investigador en la Universidad Nacional de La Matanza.

Resumen:

El artículo procura reflexionar sobre la temática de los cuidados desarrollando algunas notas fundamentales que permitan interrogarnos acerca de las condiciones de su emergencia, sus bases filosóficas y creencias, y sus relaciones con entornos fundamentales como la familia. 'Cuidar a los que cuidan' se ha transformado en leit motiv de una nueva generación de intervenciones que colocan como objeto al cuidado. En tanto aspecto de la vida cotidiana, forma parte de una tendencia en torno de su visibilización y valoración

como límite y potencia en el desarrollo personal y la felicidad, la cura, la rehabilitación y la atención en el final de la vida. En este sentido, esta contribución aporta guías para la reflexión en torno de aspectos que hacen a una filosofía del cuidado, a los cambios que operan en la concepción de sujeto, y de las creencias y universos morales en el amplio campo de los cuidados familiares, entendiendo que ello reporta consecuencias mediatas e inmediatas para la acción. Considera su incorporación tanto en la agenda pública como en la agenda del Trabajo Social en particular, y de las profesiones de cuidado en general. Ofrece una guía analítica e introductoria a los fines de incentivar la investigación y sistematización de prácticas de cuidado en el campo de los problemas socio-sanitarios.

Palabras claves: intervención socio-sanitaria - Profesiones de cuidado.

Resumo

O artigo visa refletir sobre o assunto dos cuidados desenvolvendo algumas notas fundamentais que permitam perguntarmos sobre as condições de sua emergência, suas bases filosóficas e crenças, e suas relações com ambientes fundamentais como a família. 'Cuidar aos que cuidam' tem se transformado em leit motiv duma nova geração de intervenções que colocam como objeto ao cuidado. Como aspecto da vida cotidiana, é parte duma tendência em torno de sua visibilização e valoração como limite e potencia no desenvolvimento pessoal e a felicidade, a cura, a reabilitação, e a atenção no final da vida. Neste sentido, esta contribuição aporta guias para a reflexão em torno de aspectos que fazem a uma filosofia do cuidado, as mudanças que atuam na concepção de sujeito, e as crenças e universos morais no amplo campo dos cuidados familiares, entendendo que isto traz conseqüências mediatas e imediatas para a ação. Considera também sua incorporação tão na agenda publica como na agenda do Serviço Social em particular, e das profissões de cuidado em geral. Oferece uma guia analítica e introdutória aos fins de incentivar a pesquisa e sistematização de praticas de cuidado no campo dos problemas sócio- sanitários.

Palavras-chave: cuidado - intervenção sócio-sanitária - profissões de cuidado.

Condiciones para la emergencia el cuidado

‘Cuidar a los que cuidan’ se ha transformado en *leit motiv* de una nueva generación de intervenciones que colocan como objeto al cuidado. En tanto aspecto de la vida cotidiana, forma parte de una tendencia en torno de su visibilización y valoración como límite y potencia en el desarrollo personal y la felicidad, la cura, la rehabilitación y la atención en el final de la vida. En este sentido, esta contribución aporta guías para la reflexión en torno de aspectos que hacen a una filosofía del cuidado, a los cambios que operan en la concepción de sujeto, y de las creencias y universos morales en el amplio campo de los cuidados familiares, entendiendo que ello reporta consecuencias mediatas e inmediatas para la acción.

Su emergencia supone una refocalización (Nudler, 2004) del ‘cuidar’ en tanto noción que ha nutrido las acciones tradicionales de ayuda y creado las condiciones de una profesionalización en el caso de las llamadas ‘profesiones de cuidado’ (Abbott y Wallace, 1990). Asimismo, se presenta como un ‘concepto significativo’ en el sentido expuesto por Koselleck (1993) en la medida que se constata un contexto de experiencia y significado sociopolítico en el que se usa y para el que se usa dicho concepto. Demandas de cambio en el diseño de políticas socio-sanitarias, como en el ámbito organizacional de los servicios sociales, novedades legislativas, y distintas presiones para tornar en problema público aspectos atinentes al reparto doméstico de responsabilidades y tareas, condicionan el desarrollo de los cuidados en general.

Sin embargo, la reflexión en torno a los límites de la satisfacción en materia de salud y bienestar

proveyeron buena parte de los fundamentos para la emergencia del cuidado como problema (Leiss, 1976; Illich *et. al.*, 1987; Heller y Feher, 1995). Más aún cuando se trata del papel del Estado, hay consenso en torno de lo que Esping-Andersen (2000) identificó como la ecuación del bienestar, vinculando las transacciones de carácter tangible como intangible entre el Estado, las familias y el mercado. Desde diversas perspectivas asistimos a un movimiento novedoso que reclama por una política de cuidados, como una dimensión que la sociedad como el Estado debieran articular.

En este sentido, el aporte de los estudios de género contribuyó a una expansión de al menos tres campos de problemas a) la relación de exterioridad entre género y Estado, b) la conciliación entre ámbito productivo y reproductivo, y c) la valorización de la familia como sistema de apoyo y cuidados en los distintos ciclos de vida (Sojo, 2007). Así en los últimos veinte años ha cobrado gran ímpetu el desarrollo de teorías feministas que polemizan con la forma en que había sido conceptualizado el Estado de bienestar. Con ello, ganó un creciente espacio el reconocimiento del rol constitutivo de las relaciones de género en las estructuras y políticas del Estado de bienestar.

Lejos de asumir un significado unívoco, el cuidar es sin dudas un concepto polisémico por cuanto resulta de las reflexiones y aportes de médicos, filósofos, teólogos, psicoterapeutas, enfermeros, trabajadores sociales, cuidadores, pastores, militantes religiosos y sociales, entre otros. De hecho congrega distintas experiencias, que recurren a las percepciones, las creencias, la espiritualidad como a la religiosidad, en tanto conjunto de presupuestos que hacen al respeto al otro que sufre y que necesita de atención.

Mientras que los 'cuidados en el hogar' fueron considerados dimensión de las estrategias familiares de vida (Torrado, 1989) esa faceta es ahora incluida en un concepto más vasto que involucra no sólo la relación con los bienes y satisfactores, sino que incorpora la internalización de valores y significados en la relación de cuidado. Enfatizando aspectos inherentes al sujeto y la dimensión emocional y moral de las necesidades humanas,

amplía el campo analítico de la reproducción social, en clave relacional. Efectivamente, el cuidado alude a un proceso interactivo en el que madre-hijo, abuelo-nieto, hermano-hermano, vecino-vecino, enfermera ó asistente social-usuario se ayudan mutuamente para realizarse y transformarse. Supone una conciencia íntima de apertura del yo al otro, en la experiencia de compartir emociones, ideas, recursos, técnicas y conocimientos.

Por su parte, también hay que advertir que la aparición de servicios sociales de cuidados como servicios de un alto valor preferente, expresa no sólo el reconocimiento de nuevos derechos sociales de ciudadanía, sino que busca dar respuesta desde una perspectiva de equidad de género y solidaridad a los nuevos riesgos sociales en un contexto de globalización y de remercantilización de la protección social. Respecto de esto último, tiene sentido preguntarse si esta refocalización del cuidar no colabora de alguna forma con una despoliticación del problema de la reproducción social. La palabra cuidados además de ser por momentos inespecífica, es también un potente símbolo político, en el que subyace el lazo entre amor, altruismo y cuidados, lo que puede ocultar las cuestiones económicas y políticas. En la medida que el amor y el cuidado no son temas estrictamente políticos, se convierten en recursos a-políticos, neutrales e incuestionables.

Como sea, un conjunto de factores han creado un escenario propicio para la emergencia del cuidar, los que pueden atribuirse a las variaciones socio-demográficas, a los cambios en el perfil epidemiológico, a los nuevos problemas en la agenda pública y las regulaciones jurídicas como en el consumo problemático de drogas, la salud mental, la salud reproductiva, el parto humanizado, el encarnizamiento terapéutico, los derechos de los pacientes, etc. Asimismo, se hacen notar las preocupaciones en torno de la inversión en salud y los desarrollos en la economía del cuidado, como los debates al interior de la misma práctica médica, respecto del ejercicio profesional y el funcionamiento de los servicios de salud, recuperando la antigua tensión cuidar-curar como aspecto de la medicalización en la Argentina, frente al logro tecnológico y el límite ético. Por su parte, los es-

tudios sobre las transformaciones en las familias han sido coadyuvantes, colocando la cuestión del género desde la faceta del cuidado y el trabajo reproductivo.

Si bien el cuidado ha sido considerado históricamente una función familiar y por ello -en gran medida- del ámbito privado, no ha estado ajeno al régimen de empleo y protección típico del Estado de Bienestar- en la medida que constituye un aspecto esencial del reparto doméstico apoyado en transferencias basadas en vínculos personales entre quien da y quien recibe, sostenido en una solidaridad familiar y comunitaria, reparto que acompaña al más conocido reparto económico (salarios como contrapartida de la actividad productiva), y al controvertido reparto social (redistribución en prestaciones monetarias -sean subsidios, asignaciones familiares, renta mínima- o en servicios sociales de salud, asistencia social, guarderías, etc.). Estos nuevos marcos de análisis y acción dan lugar a cambios en los sistemas de protección social, los que pueden clasificarse en tres orientaciones básicas: a) aquellos que se concentran en la dimensión 'micro' focalizando en la práctica clínica y sus agentes, en el paciente y su familia; b) los que se orientan hacia una dimensión 'meso' más preocupada por el nivel organizacional; y c) los que atañen a la dimensión 'macro', que incluye transformaciones en el sistema de salud y las políticas socio-sanitarias¹.

Seguidamente, procuraremos fundamentar que la revalorización de los cuidados no responde apenas a una adecuación en las técnicas y herramientas de intervención socio-sanitaria, sino que se trata de un giro significativo que atañe a la concepción de sujeto, a la relevancia del diálogo desde un enfoque hermenéutico, y la puesta a prueba de una racionalidad guiada por las necesidades, las normas y las creencias antes que por un mero sentido instrumental de la acción.

El sujeto de los cuidados

Frente al sufrimiento, el dolor, la dependencia, se ponen de manifiesto los límites de la intervención profesional, y nada ha podido reemplazar un rol activo del paciente en el proceso de curación, como tampoco la mano amiga, el abrazo y la compañía ante la enfermedad; tampoco hay prevención si no hay autocuidado, ni conciencia del proceso de enfermedad, ni vínculos y redes sociales de contención en la experiencia de enfermar, ni consideración por el valor de la vida. En el valor de la vida radica la necesidad de cuidar al niño o al anciano, del cuidarse mutuamente en una pareja. En cualquier caso, se movilizan recursos de cuidado, sea en tiempo, saberes, dinero, disposición física y escucha psicológica; sean de carácter afectivo, cognitivo, o material.

La política social tradicional así como otras alternativas más progresistas han definido sus objetivos en función de un sujeto concebido como 'racional' y 'autónomo'. Efectivamente, acompañando la vocación disruptiva de la modernidad, la idea de sujeto moderno expresa esa creciente separación entre racionalización y subjetivación, entre lo positivo concreto y lo espiritual, entre el universo de la instrumentalidad y el de la identidad, entre el actor y el sistema. Si bien la liberación de las coacciones y formas represivas previas no es total, ya que se recrean mecanismos institucionales de regulación social -como la familia, el trabajo y el Estado- lo cierto es que se asume una nueva subjetividad en base a una moral interiorizada. Ello supone una responsabilidad frente a las contingencias y capacidad de dominio (conciencia) sobre el destino.

De ese sujeto ahora libre y responsable se esperan conductas estables, predecibles y regulares, así como una actitud cooperativa sin la necesidad de coacción permanente o de al menos un mínimo de control. De allí que las modernas políticas

1. Si nos detenemos en el caso de los cuidados paliativos, durante los últimos 30 años se ha avanzado fundamentalmente en la dimensión clínica como en cambios a nivel organizacional, con el resurgimiento de los hospices, la creación de servicios especializados en cuidados tanto en el ámbito público como privado; quedan pendientes las adecuaciones de la tercera fase aún no madurada, vinculada a la calidad del cuidado al final de la vida en los sistemas nacionales y regionales de salud (Krmptic, 2010).

sociales propenderán a moldear lo que Lukács (2007) denominara disposiciones secundarias, con referencia a fuerzas psíquicas y sentimientos indispensables para acompañar la división social y sexual del trabajo, tanto en el orden privado (sexualidad/personalidad; consumo/cultura), como en el orden público (empresa/economía; estado/política). Un usuario así concebido exhibe comportamientos relativamente ordenados y unificados, una identidad consistente y coherente, una actuación racional que integra la responsabilidad individual mas también su rol de agencia en la preocupación por terceros y el entorno. Como contrapartida, la carencia de tales atributos nos enfrenta a personas que identificaremos como dependientes, impredecibles, incapaces de actuar en su mejor interés o en beneficio de quienes le rodean, con dificultades para internalizar las normas sociales, etc. La libertad disponible (en tanto hombres libres) nos obligará a tomar las opciones que -bajo condiciones de autonomía- decidiremos como las más convenientes. Las políticas entonces no sólo se resumen en la distribución de bienes o servicios, sino particularmente de información, creando condiciones para una elección informada. Incluso, todo un vasto desarrollo en torno de las amenazas a la autonomía se verá reflejado en conceptos y explicaciones que intentan resolver este cuello de botella clave para la política social: las filtraciones, los costos burocráticos, el clientelismo y la corrupción, como el aumento de la racionalidad y la lucha contra la dependencia de los pobres de los programas sociales, serán búsquedas constantes.

Ahora bien, como señalamos con anterioridad, diversos estudios han puesto en duda la eficacia simbólica de dichas intervenciones, y en general, el poder del aparato estatal. La ilusión ingenieril puede estar 'jugándonos una mala pasada' al hacernos creer en que efectivamente la acción de las políticas modifica la vida de las personas según lo planeado. La mirada estratégica de las últimas décadas trató de superar esa ilusión, al incorporar un rol activo de ese usuario ahora convertido en agente, que actúa estratégicamente en función de su conveniencia y la de su grupo. Los fracasos en materia de prevención de diversos males y carencias que nos aquejan cuestionan lo hecho hasta el momento.

Veamos entonces la cuestión colocando en foco al sujeto y su vida emocional. Frost y Hoggett (2008) invitan a pensar en ese sentido en un sujeto post-liberal. Si consideramos al sujeto con capacidad de relacionamiento en lugar de autonomía, ello nos obliga a revisar la categoría de dependencia en la medida que en cualquier condición precisamos del 'otro', en nuestra precaria e incompleta unidad del existir. En esta perspectiva, la razón junto a las pasiones se encarnan o corporizan e integran (en lugar de considerarse opuestas) en un sujeto que no siempre se maneja con racionalidad; se reconoce a un ser ambivalente, conducido emocionalmente, que existe más allá -pero definido- en el marco del lenguaje. La experiencia subjetiva como intersubjetiva emerge como relevante para explicar la objetivación en actos y materiales de la cultura; todos resultados no sólo del pensar (racional), sino además del sentir, del responder, y el actuar.

Por su parte, si aceptamos que la satisfacción de necesidades transcurre en la vida cotidiana, ello nos define una escala en la que resulta difícil extrapolar las pretensiones de racionalidad y autonomía. Entendida como 'dureé', la cotidianeidad es un fluir de vivencias. Bergson (1900) ha definido las vivencias cotidianas oscilantes entre dos actitudes: una atención a la vida cuando en uso de la conciencia espacio-temporal ello nos impide sumergirnos en la 'dureé'; y otra, cuando se relaja la tensión psíquica, dejándonos llevar por el fluir indiferenciado y continuo de las vivencias. El acto reflexivo altera la corriente de conciencia, y es sólo entonces cuando el flujo de sucesos se convierte en objeto de reflexión, es decir, adquiere entidad discreta y significado, y puede transformar en un sentido estabilizador como crítico. Los estudios sobre vida cotidiana, como los enfoques fenomenológicos y constructivistas aportan argumentos suficientes para identificar unos límites claros a la racionalidad impuesta desde la concepción de sujeto liberal que procuramos problematizar.

Entonces, ¿que implica intervenir en las experiencias de este otro tipo de sujeto? En un sentido fenomenológico puede decirse que las experiencias sintetizan tres dimensiones de la vida: una mate-

rial, una actitudinal y una simbólica e imaginaria, de modo que cualquier intervención afectará a los tres aspectos. El tipo de experiencias conducirá por momentos -en ese fluir de la cotidianidad- al razonamiento acerca de las condiciones en que la vida de cada uno se inscribe. A modo de ejemplo, no es sólo la falta de ciertos alimentos en la mesa familiar, o la presencia de un hijo que sufre una adicción, lo que define las carencias y necesidades en un hogar, sino el razonamiento sobre ello, lo que constituye una práctica concreta, no apenas un significado o representación anexa: esa es la experiencia de malestar. No habría solamente un inventario de carencias o déficits a cubrir -sea en las condiciones materiales de vida, sea en la conformación de la identidad o del aparato psíquico que de alguna manera inhabilitan a los sujetos a valerse por sus propios medios, sino en particular una valoración del malestar físico y psíquico y del sufrimiento social que dichas carencias provocan. Visto desde el desempeño del sujeto (en lugar de las políticas) la autonomía tendrá que ver con lo que se define como la capacidad de formular objetivos y estrategias consistentes, y los intentos de ponerlas en práctica en las actividades que se emprenden. Incluye dimensiones como el grado de comprensión que la persona tiene de sí misma, de su cultura y de lo que se espera de ella dentro de la misma; la capacidad psicológica para formular opciones; y las oportunidades objetivas que les permitan actuar en consecuencia. La racionalidad se presenta relativizada por cuanto desmantelamos la creencia en las regularidades nomológicas como aspecto del sujeto liberal secular y universalizable. Los requisitos para una elección racional se hacen imposibles si existen diferentes criterios como subproducto de las diversas formas de comprensión de un malestar o una enfermedad.

Hermenéutica y diálogo

Abordar el tema de lo cuidados en los diversos ámbitos en los que se presenta, nos remite a una experiencia: experiencia de enfermedad, experiencia de soledad, experiencia de etiquetamiento, de abandono, etc. Ello conlleva unos presupuestos filosóficos y epistemológicos, en la medida que no hay forma de comprender tales experiencias si

no se participa en algún sentido de ellas, si no se planifica y evalúa desde las redes interpersonales del sufrimiento y en el contexto local y etnográfico de acción; es desde esos espacios locales que debe proyectarse la acción más general. Supone el desafío de resignificar el lenguaje y aproximación global, a términos que se vinculen con la historia local y las biografías personales.

Por su parte, lo que se ha dado en llamar una filosofía del cuidado se nutre de diversos aportes que desde distintas perspectivas y con diferente alcance, contribuyen a dar sentido al vínculo con el otro en las interacciones fundantes de la vida humana, entre los que podemos destacar a Heidegger, Husserl, Schutz, Ricoeur, Apel, Habermas, entre otros. El énfasis en los supuestos filosóficos es un aspecto de esta veta innovadora en la atención socio-sanitaria, la que ha sido desarrollada especialmente en el campo de la salud procurando articular los conceptos de cuidado y cura. Se trata de explicar el papel de la cura como dispensadora pre-ontológica del cuidado y esencial en la vida del hombre. De alguna manera se concibe que la historia del hombre ha sido la historia de una preocupación continua por mantener unos niveles de salud, de acuerdo -por cierto- con la interpretación que en cada cultura se le da a ese concepto.

Retomando una reflexión reciente, Heller (2011) interpreta el cuidado como un aspecto de la condición humana, del ser en el mundo. Sea desde el punto de vista fenomenológico de Heidegger, o analizando los juegos del lenguaje de Wittgenstein, o considerando el análisis del discurso y el cuidado de uno mismo desde Foucault, el ser en el mundo nos confronta con objetos, costumbres, lenguajes, modos de pensar, actuar, producir, dejando por ello en un lugar secundario, la preocupación epistemológica acerca del conocer el mundo, y del problema de la verdad y las certezas, etc. Nuestras experiencias más tempranas nos confrontan con otros, en un mundo de mutuas dependencias, en el sentido de personas que nos cuidan, sin las cuales no podríamos sobrevivir ni crecer. Asimismo, en la medida que el cuidado de uno mismo implica el cuidado de otros, y que toda relación implica normas, el cui-

dado y la ética se hallan siempre interconectadas. Así, son diversas las contribuciones que desde la fenomenología y la hermenéutica integran cuidados y vida cotidiana (Siles, 1997), y desarrollan variantes interpretativas en el proceso de satisfacción de necesidades según las diferentes culturas. Conceptos como identidad/alteridad, control técnico/logro práctico, tratamiento/cuidado, subjetividad/intersubjetividad son revisitados (Carvalho Mesquita-Ayres, 2002).

Es ilustrativa la alusión al hospital como una ‘comunidad’ y a las relaciones interpersonales como un factor que incide en la reducción del dolor. Vasconcellos-Silva, Rivera y Siebeneichler (2007) sostienen que el hospital constituye una comunidad lingüística, apreciando la comunicación y los diversos lenguajes que actúan con capacidad de alivio, a partir de una crítica al modelo nomológico en el que domina un lenguaje técnico que aumenta las distancias y distorsiona la comunicación. Siguiendo la teoría de la acción comunicativa de Habermas, los autores demuestran como los cuidados paliativos ilustran el modelo plenamente comunicativo (*full communicative model*) a diferencia tanto del instrumentalismo del modelo hegemónico, como de la perspectiva del diálogo estratégico que sólo informa unilateralmente. Así el cuidado hospitalario debiera integrarse a los cuidados informales como en el hogar, donde equipo de salud, cuidadores y familiares actúan terapéuticamente.

Por su parte, mientras los recursos espirituales son ampliamente desarrollados en todas las religiones son débilmente potenciados en la intervención médico-científica, práctica que en su búsqueda por ‘humanizarse’ debe hacer esfuerzos por ampliar su inventario de recursos en la atención. Ya Cobo Medina (2001: 129) señaló que las bases fundacionales de la paliación tuvieron un claro aliento religioso, puesto que “hay sin duda, un talante especial, de humanismo y espiritualidad sin el cual no se concibe el trabajo de

los paliativistas”. Para el caso, el *hospice* exhibe su larga tradición enraizada en la práctica religiosa y su actual revitalización. Hay que reconocer que el énfasis de los grupos religiosos en el cuidado tiene varias vertientes y raíces históricas. En los grupos cristianos, una noción clave es la de ‘familia de la fe’. El texto bíblico, en el Nuevo Testamento presenta a la iglesia como una familia: la familia de la fe (Gál. 6.10) y la familia o casa de Dios (1 P. 4.17; 1 Ti. 3.15; He. 3.6; 10.21)². Además de los vínculos interpersonales que se encuadran en este sentido de familia, por lo cual todas las obligaciones morales propias para las relaciones familiares se aplican a las relaciones entre los miembros, durante el siglo XX surge la noción de ministerio holístico o integral (Deiros, 2009) que refiere a un renovado énfasis en que la iglesia atienda la totalidad de las necesidades de sus miembros lo que incluye enfáticamente el cuidado en el inicio y el final de la vida. Como sostiene Maldonado (2007, 7), “La Iglesia, en medio de sus desaciertos y limitaciones, ha orientado la vida familiar a lo largo de los siglos en los momentos más significativos. Ha creado una serie de rituales y ceremonias de transición para pasar de una etapa a otra y ha cuidado de sus miembros en situaciones de desamparo, vulnerabilidad y necesidad”.

En la vertiente católica, una de las nociones que mayor influencia ha tenido en torno al cuidado es la idea de sacrificio. Sacrificio entendido como la costosa y difícil donación de sí mismo para el servicio de los otros, como expresión de amor; “la vida humana ontológicamente tiene una estructura sacrificial. En otras palabras está estructurada de tal manera que sólo es verdaderamente humana aquella vida que se abre para la comunión, que se autodona, que muere para-sí-misma y se realiza en el otro.” (Boff, 1978: 124). La humanidad así es definida por la capacidad de sacrificarse por el otro. En diferentes escritos se retoman las palabras de Cristo que dan fundamento a esta idea, acerca de la cual el sacrificio de Cristo es el

2. En el idioma original esta palabra que se traduce como casa es la palabra griega oikos, que se refiere a personas con las que se tiene una relación sostenida en el tiempo. Ese término se asocia a la idea de la familia extendida, el conjunto de personas que de alguna manera componen los vínculos cercanos de una persona, en el que se mantienen relaciones primarias. (Deiros, 1997) El texto bíblico se refiere a los cristianos primitivos como miembros de este oikos espiritual al hablar de aquellos que han venido a la fe como unidades familiares, más bien que simplemente por compromisos personales.

máximo ejemplo a seguir: "En verdad, en verdad os digo que si el grano de trigo no cae en tierra y muere, queda él solo; pero si muere, produce mucho fruto. El que ama su vida la pierde, y el que aborrece su vida en este mundo, la conservará para vida eterna." (Juan 12. 24-25, La Biblia de Las Américas).

En la cosmovisión cristiana el hombre sólo puede vivir y subsistir humanamente si se entrega al otro y se despoja de sí mismo para poder ser llenado de la gracia divina. En este sentido Cristo fue sacrificio por excelencia, pues él fue hasta el extremo un ser-para-los-otros. El sacrificio posibilita la "completa hominización y la salvación plena del hombre" (Boff, 1978: 125). El amor expresado en el sacrificio hacia el otro se complementan con los mandatos propios hacia la familia (que incluyen también a los miembros de la familia de la fe). Como sostiene el pastor y teólogo luterano Bonhoeffer al referirse a la ética cristiana: "El asumir ciertas cargas en favor de los enfermos debe ser algo a lo que debe estar siempre dispuesto el que goza de buena salud, sin ir más lejos dada la incertidumbre de su futuro personal, por consiguiente por razones totalmente naturales" (Bonhoeffer, 2000: 156). Si bien se asocia la naturaleza humana a su capacidad de cuidar al otro, esto debe ser realizado también por solidaridad con el sufrimiento del otro. En este sentido, otra noción fundamental en la teología del cuidado es la de la representación: "si nadie puede sustituir a nadie porque el hombre no es una cosa intercambiable sino una singularidad personal, única e irrepetible, histórica y libre, puede sin embargo, en razón de la solidaridad universal, ponerse al servicio del otro, unir su destino al destino del otro y participar del drama de la existencia de todos." (Boff, 1978: 131).

Cuidados familiares, creencias y universos morales

Hemos argumentado que la dimensión relacional es constitutiva de las prácticas de cuidado, mientras que el cuidar como el cuidado (verbo y sustantivo) en la vida cotidiana, no resultan conceptos moral y emocionalmente indiferentes. Por el contrario, estos son aspectos centrales en las

discusiones contemporáneas sobre las prácticas de cuidado que se presentan en los múltiples espacios en que los mismos pueden ser provistos-recibidos, dentro de los sistemas de protección social.

El cuidado constituye una práctica social sedimentada en la cultura, y que moldea las relaciones con uno mismo, con los otros y con el entorno. El cuidado se vincula con la protección afectiva de las relaciones vitales, configura una construcción social, dinámica y contextual, que incluye razonamientos, sentimientos, tradiciones, prácticas, imaginarios y regulaciones valorativas, jurídicas y políticas (Arias, 2007). Diversos estudios coinciden en afirmar que presenta diversas dimensiones, destacándose la dimensión relacional y afectiva que implica el cuidar a otra persona, y la dimensión moral de la responsabilidad (Palomo, 2008). Heller (1991) reflexionando sobre la moral sostiene que aquella es sobre todo una actitud práctica que se expresa en decisiones que conciernen a actos. La moral es la relación entre el comportamiento particular y la decisión particular, por un lado, y las exigencias genérico-sociales, por otro. Dado que esta relación caracteriza a cada esfera de la realidad, la moral estará presente en cada relación humana. El contenido moral de las acciones se encuentra en función de múltiples factores: la elevación por encima de las motivaciones particulares, la elección de los fines y contenidos (valores), la constancia en la elevación a partir de determinadas exigencias, y la capacidad de aplicar estas exigencias en el caso concreto, en la situación particular, en el conflicto individual. La autora sostiene que se llega a la moral cuando "la exigencia es interiorizada, cuando se eleva a la motivación personal, es decir, cuando la exigencia de la sociedad aparece como una exigencia que el particular dirige a sí mismo y que, evidentemente, pone de un modo espontáneo o consciente como medio incluso frente a los otros" (Heller, 1991: 134). Por su parte, cuando Wuthnow (1996) se pregunta sobre las motivaciones que llevan a los sujetos a realizar acciones altruistas o compasivas encuentra que aun cuando sean actos individuales, ellos siempre remiten a los vínculos sociales a través del lenguaje, y a nuestro legado cultural en cuyo marco, tanto los

motivos como los actos, se afirman y encuentran sentido. Komter (2005) recoge resultados de diversas investigaciones desarrolladas en países anglosajones, las que estudiando los aspectos de la solidaridad familiar, concluyen que la principal motivación para proveer asistencia a los padres o hijos adultos, parece ser la internalización de normas de obligación. Con respecto a la dimensión afectiva observan la continuidad de los efectos de la experiencia familiar temprana. Asimismo, reconocen que el consenso en los valores explica el tono afectivo, mientras el género permanece como un factor significativo de diferenciación en la vida intrafamiliar.

Consideramos relevante reflexionar sobre los universos morales en los que se inscriben las prácticas de cuidado a fin de desnaturalizar dichas prácticas, para comprender los posibles conflictos y tensiones presentes en ellas. De las investigaciones con grupos familiares, Sarti (1994) destaca que la familia constituye un sistema de obligaciones morales. Configura un sistema de valores que incide sobre el modo de pensar el mundo social y de colocarse frente a él. “La familia interesa en la argumentación de este trabajo como un tipo de relación, en la cual las obligaciones morales son la base fundamental. La familia como orden moral, fundada en un dar y recibir continuos, se torna una referencia simbólica fundamental”. (Sarti, 2003: 86). Jelin por su parte también refiere a las apelaciones morales que regulan la asignación de tareas a realizar dentro de la unidad doméstica, en relación con un sistema de autoridad: “Las apelaciones morales dirigidas a los diversos miembros son diferentes según su ubicación en la estructura de la unidad doméstica: la abnegación de la madre, la responsabilidad del padre, la obediencia del hijo, son valores tradicionales sobre los que se asientan el sistema de incentivos” (Jelin, 1984: 32). En este sentido han sido los estudios de género los que han vislumbrado y puesto en cuestión las pautas morales que asocian los cuidados con las mujeres y ambos con las familias. En el caso de las familias, los valores e ideologías se corporizan en relaciones sociales altamente personalizadas, cargadas de profundos afectos y deseos. “Existen patrones sociales que diferencian el compromiso esperado para di-

versos miembros según su ubicación dentro de la unidad en términos de edad, sexo y relación de parentesco con los demás miembros” (Jelin, 1984: 19). Esta lógica del cuidado domesticado imbricado en muchas ocasiones en la lógica de la obligación y el sacrificio (Murillo, 2000), puede conducir a procesos de opresión en diversas direcciones, como lo han señalado varios estudios (Izquierdo, 2003; Murillo, 2000).

Otro aspecto a destacar es el referido a la transmisión e internalización de los valores que hacen al orden moral. Sarti (2004: 13) afirma que “vista como un lenguaje, socialmente elaborado e internalizado por los individuos, la familia se torna un campo privilegiado para pensar la relación entre lo individual y lo colectivo, por lo tanto, entre mi y el otro”; asimismo cada integrante de la familia cuenta esa historia a su manera: “ella es recontada de maneras diferentes por y para cada uno de los miembros que componen la familia, dependiendo del lugar a partir del cual escuchan y hablan, construyendo varias (y variadas) historias” (18). Halbwachs, desde los estudios de la memoria, vincula la transmisión y aprendizaje con los ‘sentimientos familiares’, y sostiene que “es sobre todo cuando se comparan diversos tipos de organización familiar, que nos asombramos de todo cuanto hay de adquirido y de transmitido en aquellos de nuestros sentimientos que podríamos creer los más simples y los más universales” (2004: 179); entendiendo que además de las reglas comunes de una sociedad, existen maneras de pensar propias de cada familia que imponen igualmente, e incluso ineludiblemente, su forma a las opiniones y sentimientos de sus miembros. En cuanto a la relación entre orden moral y el afectivo, Bourdieu (1997) explica que para comprender cómo la familia pasa de ficción nominal a convertirse en un grupo real cuyos miembros están unidos por intensos lazos afectivos, hay que tener en cuenta toda la labor simbólica y práctica que tiende a transformar la obligación de amar en disposición amante y en dotar a cada uno de los miembros de la familia de un ‘espíritu de familia’ generador de dedicaciones, generosidades y solidaridades. La crianza de hijos/as por personas provenientes de diversos ‘universos familiares’ trae a la luz estas diferencias de creencias, ma-

neras de pensar, cosmovisiones e incluso formas que deberían expresarse los sentimientos. El 'ser madre', implica una serie de creencias y supuestos sentimientos adjudicados al rol que, además de las reglas comunes de la sociedad, adquieren su forma específica en la organización familiar. Transmitidos por personas 'autorizadas' dentro de la familia, adquieren forma en prácticas concretas que de algún modo entran en la cadena de transmisión. Luego, otras instituciones darán sentido y moldearán las pautas en torno a los cuidados. Bustamante y Trad (2007) emplean la categoría modos de cuidar para hacer referencia a prácticas vinculadas al cuidado de la salud de niños/as, así como la inserción de los adultos en dichas prácticas y los significados que las orientan dentro de determinados sistemas de creencias. Sostienen que el interés en el cuidado de niños/as pequeños puede ser pensando a partir de dos ejes: a) el sistema de creencias sobre lo que es correcto para el niño/a, en lo que es importante la experiencia previa, así como los mensajes transmitidos por parientes, profesionales de la salud, terapeutas alternativos e instancias religiosas; y b) la valoración del cuidado de los niños/as a partir del tipo de gratificaciones que los adultos obtienen, por ejemplo en calidad de reconocimiento social, autorrealización o felicidad.

A modo de cierre

Nos propusimos introducir al lector en la demanda de cuidados en la intervención socio-sanitaria, desarrollando algunas notas fundamentales que permitan profundizar en la temática e interrogarnos acerca de las condiciones de su emergencia, sus bases filosóficas y creencias, y sus vínculos con grupos fundamentales como la familia, reflexionando sobre su incorporación en la agenda pública como en la agenda del Trabajo Social en particular, y de las profesiones de cuidado en general.

Si bien todos los seres humanos necesitan de algún tipo de cuidado que deberá ser provisto

por otros, las necesidades y sus manifestaciones, la definición de quien presta los cuidados y la noción de buenos cuidados son construidas culturalmente. El reconocimiento, comprensión y análisis de estas construcciones es central en la definición de quiénes, cómo, dónde y con qué recursos se presta el cuidado, aspectos que deben estar presentes en la definición de su provisión en el marco de la ecuación Estado-mercado-familias, así como en los modos de intervención particulares a las profesiones, disciplinas y agentes que contribuyen en la elaboración teórico-metodológica y en su materialización a través de servicios socio-sanitarios.

Los límites en la satisfacción de necesidades, la crítica al sujeto concebido en términos de una racionalidad instrumental y guiada por la utilidad, un enfoque organicista, obligan a admitir la existencia de un fondo común compuesto por normas morales, tradiciones, lenguaje, cultura, que actuando como un traductor común dan sentido y valor a los intercambios materiales y simbólicos. En consecuencia el diseño de políticas socio-sanitarias no puede basarse en un cálculo de costos y recursos (financieros mas también en el sentido de los costes de oportunidad) externos de carácter tangible, sino incluir la valoración de disposiciones y recursos internos a las personas e intangibles.

El Trabajo Social en particular deberá deconstruir los formatos de actuación y revisar los criterios que responden a una especie de asepsia emocional, a la racionalidad burocrática y a una planificación condicional típica de la visión ingenieril. La temática del cuidado interpela a las profesiones de cuidado en lo que respecta al poder profesional, el compromiso personal y de cuidado al otro. En el respeto a la otredad obliga al diálogo, a valorar los contextos locales de práctica, a los agentes y sus acciones infinitamente variadas e infinitamente pequeñas, poniendo en evidencia la necesidad de humanizar las respuestas institucionales.

Bibliografía

- Abbott, p. Y c. Wallace. (1990) *The Sociology of the Caring Professions*, The Falmer Press, Great Britain.
- Arias, R. (2007) *Aportes de una lectura en relación con la ética del cuidado y los derechos humanos para la intervención social en el siglo XXI*. Revista Trabajo Social, 9, 25-36
- Bergson, H. (1900) *Materia y memoria*. Ensayo sobre la relación del cuerpo con el espíritu. Madrid: Librería de Victoriano Suárez y de San Fernando Fe.
- Boff, Leonardo (1978) *Pasión de Cristo, pasión del mundo*, Indo-American Press Service, Bogotá.
- Bonhoeffer, D. (2000) *Ética*, Editorial Trotta, Madrid.
- Bourdieu, P. (1997) *Razones prácticas*. Sobre la teoría de la acción, Anagrama, Barcelona.
- Bustamante, v. Y trad, L. A. B. (2007) *Cuidando da saúde de crianças pequenas no contexto familiar: um estudo etnográfico com famílias de camadas populares*. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 12 (5), 1175-1184.
- Carvalho mesquita-ayres, J. (2002) *Conceptos y prácticas en salud pública: algunas reflexiones*. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, 20, (2), 67-82.
- Cobo medina, C. (2001) *Ars Moriendi. Vivir hasta el final*, Diaz de Santos, Madrid.
- Deiros, P. (2009) *La Iglesia como comunidad terapéutica*, Certeza, Buenos Aires.
- Deiros, P. (1997) *Diccionario hispano-americano de la misión*, UNILIT, Miami.
- Esping-andersen, G. (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.
- Frost, l. Y p. Hoggett (2008) *Human agency and social suffering*. Critical Social Policy, 28 (4), 438-460.
- Halbwachs, M. (2004) *Los marcos sociales de la memoria*. Anthropos, Madrid.
- Heller, A. (2011). *On the concept of care*. En R. Pinheiro y A. Gomes da silva (org.), *Cidadania no cuidado. O Universal e o común na integralidades das ações de saúde* (13-23). CEPESC, Rio de Janeiro.
- Heller, A. y F. FEHER (1995) *Biopolítica*, Península, Barcelona.
- Heller, A. (1991) *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península, Barcelona.
- Illich, I.; Zola, I.; Mcknight, J.; Caplan, J. Y H. Shaiken (1987) *Disabling professions*, Marion Boyars Publishers, London.
- Jelin, E. (2010). *Pan y afectos*. La transformación de las familias, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Komter, A. (2005) *Social Solidarity and the Gift*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Koselleck, R. (1993) *Futuro pasado*, Paidós, Barcelona.
- Krmpotic, Claudia (2010) *Cuidados paliativos y experiencia de enfermedad*. Razones para una refocalización del cuidar. Scripta Ethnologica, XXXII, 29-44.
- Leiss, W. (1976) *The limits to satisfaction: an essay on the problem of needs and commodities*, University of Toronto Press, Toronto.
- Lukács, G. (2007) *Marx, Ontología del ser social*, Akal, Madrid.
- Maldonado, J. E. (2007) *Aun en las mejores familias*, Libros Desafío, Michigan.
- Martín-Palomo, M.T. (2008) *Los cuidados y las mujeres en las familias*, en Política y Sociedad, 45 (2), 29-47.
- Nudler, O. (2004) *Hacia un modelo de cambio conceptual: espacios controversiales y refocalización*. Revista de Filosofía, 29 (2), 7-19.

- Sarti, C. (2004) *A família como ordem simbólica*. Psicologia da USP, 15 (3), 11-28.
- Siles, J. (1997) *Epistemología y enfermería: por una fundamentación científica y profesional de la disciplina*. Enfermería Clínica, IV (7), 188-194.
- Sojo, A. (2007) *Estado, mercado y familia: el haz del bienestar social como objeto de política*. En I. Arriagada (coord.) *Familia y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros* (157-170). CEPAL, Santiago de Chile.
- Torrado, S. (1989) *Cuestiones metodológicas relativas a la investigación socio-demográfica basada en censos y encuestas de hogares*, Cuadernos CEUR N° 12.
- Vasconcellos-Silva, P.; F. Uribe Rivera Y F. Siebeneichler (2007). *Healthcare organizations, linguistic communities and the emblematic model of palliative care*. Caderno de Saúde Pública, 23 (7), 1529-1538.
- Webwer, F. (2006) *Lares de cuidado e linhas de sucessão: algumas indicações etnográficas na França, hoje*. Mana, 12 (2), 479-502.
- Wuthnow, R. (1996) *Actos de compasión. Cuidar de los demás y ayudarse a uno mismo*, Alianza, Madrid.

Artículos seleccionados

Desafíos políticos y asistenciales de la nueva ley nacional de salud mental. El caso de la Provincia de Santa Fe

José María Alberdi*

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2012
Fecha de aceptación: 8 de septiembre de 2012
Correspondencia a: José María Alberdi
Correo electrónico: jmalberdi68@hotmail.com

*. Carrera de Trabajo Social. Universidad Nacional de Rosario.

Resumen:

El objeto del artículo es realizar un análisis de coyuntura y un primer ejercicio de balance de la ley nacional de salud mental a un año y medio de su sanción, en primer lugar se tratara de hacer hincapié en una breve historia del presente de la misma y en ese sentido proponer un análisis de su génesis dentro de una serie de avances legislativos en el campo de los derechos humanos, pero paralelamente notar los problemas y los principales desafíos de la nueva ley de salud mental en su traducción como política pública y como política sanitaria frente a la persistencia del modelo médico hegemónico en el campo asistencial, la precariedad programática y presupuestaria de las alternativas institucionales al manicomio, la falta de apoyo real y compromiso con los cambios culturales y asistenciales de ciertos actores-corporaciones claves del campo

de la salud mental y cierta fragmentación de las experiencias y movimientos sociales de trabajadores, intelectuales y usuarios que acompañan el avance de la ciudadanía anormal de las personas con graves padecimientos mentales.

Palabras claves: Ley de salud mental - Políticas públicas - Desmanicomialización.

Resumo

O núcleo de este artigo é realizar um análise de conjuntura e uma primeira impressão inicial do balanço da lei nacional de saúde mental a um ano e meio de sua sanção, visa apresentar de forma bastante esquemática uma história do presente da mesma e nesse sentido se tratara de propor um análises de sua gênese dentro da série de avanços legislativos no campo dos direitos humanos, mais também notar os problemas e os principais desafios na sua tradução como política pública frente a persistência do modelo médico hegemônico no campo assistencial, a precariedade programática e econômica das alternativas institucionais ao manicomial, a falta de apoio real e compromisso com as mudanças dos principais atores do campo da saúde mental e certa fragmentação das experiências e movimentos sociais de trabalhadores, intelectuais e usuários que acompanham o avanço da cidadania anormal das pessoas com graves sofrimentos psíquicos.

Palavras chave Saúde mental, direito público, política desmanicomialização

El retorno de los derechos humanos al campo de la salud mental

Este artículo quiere contribuir a la proposición de un buen uso de las controversias en el espacio de problematización que propuso la Revista Debate Público, respecto de permitirnos como trabajadores sociales y trabajadores del campo de la salud mental realizar un primer análisis de los desafíos políticos y asistenciales de la traducción como política pública de la nueva ley nacional de salud mental a un año y medio aproximadamente de su sanción.

Realizando cierto ejercicio de memoria selectiva, podemos reconocer una historia larga duración que acompañó la sanción de la ley de salud mental y una historia corta duración en que el análisis de coyuntura se torna fundamental. En una his-

toria de larga duración¹ deberíamos reconocer el Plan Goldemberg en la Primavera Democrática, la Declaración de Caracas, la experiencia de Reforma en la Provincia de Río Negro, las residencias interdisciplinarias de salud mental, la sanción de la ley de salud mental 448 en la Ciudad de Buenos Aires y en una serie de provincias, experiencias de resistencia y reforma micropolíticas ensayadas por trabajadores de la salud mental en los manicomios de los 90 y experiencias de atención primaria con apoyo comunitario, fundamentalmente operando en el campo de lo público estatal y en mucha menor medida en la industria privada de la salud mental.

En una historia de corta duración², podemos reconocer, una nueva primavera democrática, ahora en versión nacional popular, coyuntura que sin duda promovió la sanción de la nueva ley de

1. Para una lectura en detalle de larga duración y cierta historia del presente de las políticas de salud mental en Argentina referencio el libro "Políticas de Salud Mental. Reformas y Contra-Reformas" (2003) de mi autoría, publicado por la Editora de la UNR. Tiempo histórico que siguiendo a Kosellek (1993) puede ser entendido a partir de dos conceptos relacionados: las de experiencia y la de expectativa. La primera expresa cómo el pasado no es lineal ni aditivo, por lo cual no habría una "experiencia cronológica mensurable". La expectativa, complementaria de la experiencia, remite al modo en el que el futuro se hace presente. Si bien la relación entre ambas nociones es de mutuo condicionamiento, una no puede deducirse totalmente de la otra: por un lado, siempre puede suceder algo distinto de lo que se espera y, por otro, el futuro no puede derivarse mecánicamente del pasado histórico.

2. Para un análisis de coyuntura pormenorizado por una serie de voces ver los artículos de Leonardo Gorbacz y Alfredo Kraut en la Revista Panorámicas de Salud Mental y el artículo. A un año de la sanción de la ley de salud mental Nacional Nro.26.657 editada en forma conjunta por Eudeba y el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires en el 2011. La serie de artículos de esta publicación brinda una buena síntesis de temas y experiencias que abonan la discusión pública sobre el contralor y la implementación de la nueva ley de salud mental.

salud mental, y en este sentido se puede hablar de retorno de los derechos humanos al campo de la salud mental, en este aspecto y solo a manera de reseña podemos notar la articulación cooperativa de una serie de transversalidades y actores: El informe del CELS “Vidas Arrasadas”(2006) La Segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos (Un informe sobre Derechos Humanos y Salud Mental en Argentina) condensó y actualizó una serie de denuncias sobre las condiciones de vida en la mayoría de los manicomios en Argentina y encontró eco en la agenda política de un Gobierno que tenía y tiene una política activa en el terreno de los derechos humanos y de la reparación de las víctimas de la Dictadura; paralelamente no es menor la importancia en términos culturales y políticos del Congreso Anual de la Universidad de las Madres de Plaza de Mayo sobre Salud Mental y Derechos Humanos, que entre sus logros principales podemos reconocer el intercambio generacional con la experiencia de los trabajadores e intelectuales de la salud mental de los 70, así como también un intercambio muy productivo con liderazgos de la reforma psiquiátrica Brasileña, otro hecho no menor es la constitución del Doctorado en Salud Mental en la Universidad Nacional de Lanús bajo el liderazgo de Emiliano Galende y la Red Maristan, que generó un espacio dentro de la Universidad Pública de investigación y extensión sobre políticas y programas de salud mental alternativos a la psiquiatría tradicional.

Paralelamente podemos hablar de cierta alianza estratégica que permitió llevar a buen puerto la sanción de la ley, en el campo legislativo la tarea de Leonardo Gorbacz fue fundamental en el tejido de alianzas y en la producción de los consensos básicos para la sanción de la ley, en el campo del ejecutivo el liderazgo de Yago Di Nella que desde la Secretaría de Derechos Humanos de Nación paso a coordinar la recientemente creada Dirección Nacional de Salud Mental y quien batalló en el campo del oficialismo para apurar los tiempos de la sanción de la ley y en el terreno

judicial, fue central el papel de uno de los miembros de la Corte Suprema Eugenio Zaffaroni y especialmente uno de sus asesores principales Alfredo Kraut, reconocido criminólogo crítico y defensor de los derechos humanos en el campo de la salud mental. También debemos constatar en esta alianza bien sucedida, el papel estratégico que representó Hugo Cohen el Asesor Regional de la Organización Panamericana de la Salud³ en Argentina, ex participante de la experiencia de desmanicomialización en Río Negro.

Retorno de los derechos humanos al campo de la salud mental, que significó también que la semántica discursiva de la nueva ley de salud mental estuviera sostenida en sus supuestos básicos subyacente por una serie de instrumentos internacionales de Derechos Humanos y Salud Mental, en especial la Declaración de Caracas, los Principios para la Protección y el mejoramiento de la atención en Salud Mental, la Convención Internacional sobre los derechos las personas con discapacidad y las recomendaciones principales de la Organización Panamericana de la Salud. Retorno de los derechos humanos que también significaba legislar a favor de un enfoque de derechos en el campo de la salud mental y de no divorciar el derecho a la asistencia del ejercicio de los principales derechos civiles, sociales y políticos, en especial de las personas con mayor padecimiento psíquico y pasibles de terminar siendo víctimas del circuito de institucionalización manicomial y paralelamente poner límites y controles al modelo médico hegemónico en el campo de la salud mental y al monopolio presente en las decisiones de internación.

También debe notarse que la sanción de la ley finalmente tuvo que esperar una coyuntura como la del 2011 en donde se sancionaron una serie de leyes progresistas al calor del debate sobre la ley de medios de comunicación y de una serie de batallas culturales ganadas por otras minorías como el caso del matrimonio igualitario, teniendo especial relevancia el papel del INADI en la

3. El papel de Hugo Cohen desde sus tareas en la OPS fue fundamental para el acompañamiento de los debates públicos generados en torno de la nueva ley de salud mental, en especial se pueden consultar una serie de publicaciones “Salud Mental y Derechos Humanos en la Argentina. Estándares Internacionales”(2009) y la redición en el 2010 del manual de la OPS “Salud Mental en la Comunidad”.

comunicación social de las nuevas legislaciones. Cabe preguntarnos que distinto a lo que se podía esperar, como fue el caso de la ley de medios y el papel de las corporaciones o el caso de la Iglesia y su posicionamiento en contra de las reivindicaciones del Colectivo Gay, el papel de confrontación de las corporaciones del sector fue menor y hasta podríamos decir "testimonial"- como refirió una de sus referentes -es una ley psiquiátrica sin psiquiatras-, nos estamos refiriendo a APSA⁴, a la Industria Farmacéutica y a la burocracia manicomial.

A manera de hipótesis consideramos que buena parte de la dirigencia "psiquiátrica" no quería ser reconocida como co-responsable de las condiciones de vida y de asistencia en los monopolios manicomiales si se enfrentaban de frente a la sanción de la ley y ser ubicados en una posición abiertamente conservadora, paralelamente consideramos estaba y esta más preocupada por su reorganización corporativa dentro del modelo médico hegemónico. Sobre todo a partir de los amplios desarrollos que esta teniendo la modernización de la psiquiatría bio-médica⁵ y su extensionismo terapéutico-DSMV incluido- con un aliado fundamental, la industria farmacéutica y los "avances" tecnológicos de la genética, en un retorno de cierto objetivismo médico al campo de la salud mental, en especial la sostenida por el modelo de prestación del subsector de obras sociales y las Clínicas y Sanatorios Privados.

Los problemas de la traducción de la ley como política pública y el Caso Santa Fe

Los desafíos políticos y asistenciales que la ley con su sanción abría eran numerosos, el programa ideológico de la nueva ley nacional de salud mental, que planteaba por ejemplo poner una serie de presupuestos al servicio del reconocimiento y de la rehabilitación de los derechos civiles,

sociales y políticos de las personas internadas en los manicomios, se confrontaba y se confronta con una serie de barreras estructurales, políticas culturales, económicas y asistenciales, que para el avance de los contenidos fuertes de la ley exigirá un largo trabajo de los principales liderazgos políticos, intelectuales y asistenciales y la construcción gradual de capacidades estatales en el terreno institucional, en la dimensión organizacional y en la promoción de una masa crítica de trabajadores de la salud mental sintonizado con las principales necesidades de los usuarios y usuarias con graves padecimientos psíquicos.

Revisemos brevemente los principales mandatos de la ley de salud mental; en primer lugar que la protección y la asistencia en salud mental debe asegurar estándares básicos de derechos humanos, que participa de una lectura compleja de la salud mental y no la reduce a las concepciones tradicionales de la psiquiatría, que censura el uso de los diagnósticos médicos como formas de discriminación velada e invalidación e incapacidad social, que los derechos planteados por la presente ley incluyen a los ciudadanos con uso problemático de drogas; en segundo lugar, sitúa claramente que esta ley exige cambios y reformas estructurales de las instituciones públicas y privadas que prestan servicios en el campo de la salud mental; en tercer lugar: explicita claramente los derechos de los usuarios y usuarias a una atención sanitaria y social integral y humanizada, plantea toda una batería de medidas de contralor legal de las internaciones para evitar la iatrogenia institucional, el confinamiento y la segregación de las personas locas, pone en crisis el absolutismo de la psiquiatría y democratiza interdisciplinariamente la gestión y la asistencia en el caso de la salud mental, promueve un trabajo intersectorial con áreas de desarrollo social, trabajo, educación con el objeto de implementar servicios de inclusión social y laboral, que jerarquiza

4. Para leer el silencio de radio de la Asociación Argentina de Psiquiatría, consultar la pagina institucional en donde no hay prácticamente planteos oficiales e institucionales respecto de la nueva ley de salud mental, es significativo que estén como parte de la información de consulta toda una serie de Declaraciones Internacionales (Caracas, Helsinki, Caracas) de Derechos Humanos y salud mental pero no se pueda consultar la nueva ley de salud mental.

5. Hegemonía de la psiquiatría modernizada (y no anacrónica) soportada en lo que podríamos denominar pluralismo de mercado, como refiere el antropólogo social Eduardo Menéndez "...Este proceso lo podemos observar en uno de los campos menos legitimados del saber biomédico, que actualmente se caracteriza por una actitud profesional ecléctica según la cual y en función del objetivo terapéutico, la psiquiatría utilizaría todas aquellas estrategias y orientaciones biomédicas que demuestran cierto grado de eficacia, pasando por lo tanto a segundo plano la fundamentación teórica de las características diferenciales de cada una de ellas. El pragmatismo psiquiátrico expresado especialmente a partir del RSM III R, se impondrá cada vez más..." (2009:33).

como servicios estratégicos para sustituir la asistencia manicomial a los servicios de salud mental de Hospitales Generales y al fortalecimiento de la atención primaria; en cuarto lugar: y dentro de la tradición garantista crea en el Ministerio Público de Defensa un órgano de revisión con el objeto de proteger los derechos humanos de los servicios de salud mental y poner definitivamente en la picota la continuidad locura-peligrosidad.

Este breve ejercicio de síntesis nos informa también sobre las barreras estructurales al avance de la implementación⁶ de la ley de salud mental, una de las principales es que la autoridad de aplicación, el Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Salud Mental no tiene capacidad de gobierno y ni estructura para llevar adelante por lo menos por el momento el sentido fuerte de estas reformas. Viejos estudiosos de la política pública, sabemos en detalle la existencia de tres subsistemas, la salud pública, el subsistema de obras sociales y el sistema privado de salud; si podemos reconocer alguna intervención del Ministerio de Salud Nacional en el Sistema Público, este depende centralmente de la gestión y presupuestos de los Ministerios de Salud Provinciales⁷, en cambio en el sistema privado en convenio con el sistema de seguridad social, auditar y generar un modelo alternativo de prestaciones con cierto apoyo sindical exigiría una fuerte inversión en capacidades estatales en la construcción de una tecnocracia amiga de las reformas que controle y proponga alternativas asistenciales al modelo médico hegemónico presente en los sanatorios y clínicas privadas que no es menor en términos de importancia, porque esta a cargo de la población integrada al sistema de la seguridad social.

Proponemos, ahora, una lectura a un año y medio de la nueva ley nacional de salud mental, realizan-

do un diagnóstico breve de la gestión de Yago Di Nella y los primeros resultados prácticos de la ley de salud mental nacional en el caso de la Provincia de Santa Fe.

Los resultados de la gestión de Yago Di Nella y su equipo de trabajo⁸, consideramos que va a ser recordada por un buen tiempo, en primer lugar porque se logro jerarquizar la Dirección de Salud Mental, después de muchos años de desidia y falta de proyectos y por que durante su corta gestión se sanciono la nueva ley de salud mental y se llevaron adelante las primeras medidas y propuestas de trabajo. Igualmente no podemos dejar de observar como pesaron y sigue pesando la precariedad de las capacidades estatales y la fragmentación de un movimiento social de trabajadores y usuarios comprometidos con las reformas y con la suficiente fuerza para ir exigiendo el cumplimiento gradual de la ley.

Si hablamos de cumplimiento gradual de la ley hay varias asignaturas pendientes, comprometidas en el Capitulo IX de la ley y que a un año y medio de la sanción no han sido llevadas adelante. Hasta la fecha, una serie de compromisos de la Autoridad de Aplicación no fueron implementados, uno de ellos era establecer las Bases para un Plan Nacional de Salud Mental, otro era la realización de un censo nacional dentro de los 180 días de la sanción de la presente ley en todos los centros de internación en salud mental. El lector se podría hacer la pregunta de por qué hacemos hincapié en esto, fundamentalmente porque un plan exige un diagnóstico serio de la situación nacional y por lo tanto de cada una de las provincias⁹, es decir, exige política pública, buena epidemiología, exige que se explique que se va a hacer con los principales manicomios públicos, que tipo de servicios y programas alternativos se van a crear,

6. Elegimos hablar de implementación y rechazamos las lógicas más legalistas de aplicación, en este sentido como hace tiempo Oslak y O Donnel nos enseñaron las políticas públicas pueden entenderse como un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada agenda política. Desde esta perspectiva, el Estado es un actor más que interviene, en una posición sin duda privilegiada, dentro del campo de fuerzas donde se dirimen cuales son los temas y los modelos para su resolución, así, el proceso de formulación de políticas, es una construcción social que depende de un complejo campo de relaciones históricamente constituidas, según el posicionamiento de los principales actores y sus diferentes cuotas de poder.

7. Debe notarse que la Colonia Montes de Oca es la única bajo la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, brevemente situemos que desde el Caso Giubeleo en adelante, ante la serie de denuncia de los organismos de DDHH, desde el Ministerio se emprendieron toda una serie de reformas, inclusión de las RISAM, creación de Centros de Día, Viviendas Protegidas, programas de externación, acceso a beneficios y pensiones, asamblea de usuarios, etc, programas fortalecidos desde la sanción de la ley en adelante.

8. Para una lectura "oficialista" de la gestión de Yago Di Nella recomiendo la lectura de "Las 50 principales acciones de trabajo en 1 año y 8 meses de gestión" publicado al finalizar la gestión por la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones.

9. Esta argumentación debe matizarse con el Convenio de Cooperación Técnica con la División Salud Mental de la OPS en la aplicación de Instrumentos de Evaluación de los sistemas de Salud Mental en las provincias de Mendoza, San Juan, Tucumana, Salta y Corrientes, hasta el momento no han sido publicados sus principales resultados.

que tipo de estructura presupuestaria se necesita desarrollar, etc.

Partamos para una lectura en detalle de los efectos prácticos de la gestión nacional en la Provincia de Santa Fe¹⁰, brevemente debemos situar que la Provincia de Santa Fe venía desde la transición democrática ensayando una serie de reforma en el campo de la salud mental, con programas de externación y una ley provincial de 1992 con algunos reflejos sanitaristas y de contralor de las internaciones, y paralelamente a partir de una serie de reformas en uno de los principales manicomios provinciales se había generado una masa crítica de trabajadores comprometidos con los cambios políticos, culturales y asistenciales. La creación de la Dirección de Salud Mental Provincial en 2003 institucionalizó el trabajo que se venía realizando por parte de estas gestiones, pero una serie de factores generaron una fuerte pérdida de legitimidad en los profesionales y trabajadores de la salud mental, en primer lugar un largo conflicto salarial partió las aguas (ya que la situación de precarización era muy fuerte en el campo de la salud mental pública); en segundo lugar, la reducción de la administración de la política de salud mental a una administración de la crisis de lo que sucedía en los manicomios públicos sin un proyecto estratégico de trabajo y la creación de una serie de dispositivos marcados por la precarización y el trabajo en el territorio sin los suficientes soportes institucionales y presupuestarios¹¹, en tercer lugar, también se instaló el malestar por una serie de medidas (inclusive con cierto uso del marketing comunicacional) que terminaron por favorecer cierto transformismo y aggiornamiento del principal manicomio de la Provincia de Santa Fe-, cuando estaban dadas las condiciones culturales y políticas de promover su reforma estructural- cuarto lugar, una decisión que fue y es valorizada por organizaciones

de derechos humanos como el cierre del Servicio de Psiquiatría de la Cárcel Provincial de Coronada¹² generó fuertes disensos en el microclima del sector, porque paralelamente a este cierre se creó un Dispositivo Cerrado en la Colonia Psiquiátrica de Oliveros favoreciendo mecanismos de transinstitucionalización y desasistencia. Esto en el terreno de la psiquiatría pública progresista, a su vez la psiquiatría tradicional, tanto en su versión conservadora como más modernizada no acusó grandes cambios teniendo en cuenta su desarrollo en la clínicas privadas conveniadas con la seguridad social y sin ningún tipo de contralor o auditoría diferente a las más clásicas del programa médico obligatorio.

Después de esta breve descripción, alejada de cualquier neutralidad valorativa, pero que ayuda a entender que la nueva ley de salud mental se inscribe en el caso de la Provincia de Santa Fe- como en el caso de las otras provincias- en una serie de batallas políticas, culturales, económicas y asistenciales que la anteceden y que están y van a teñir las posibilidades de su implementación. Una serie de analizadores, permite leer los efectos prácticos de la gestión de la Dirección Nacional de Salud Mental.

En primer lugar debemos remarcar que la propia sanción de la ley permitió una renovación de las energías utópicas de los trabajadores y profesionales del campo de la salud mental, especialmente de los psicólogos, psiquiatras y trabajadores sociales comprometidos con las reformas, paralelamente generó una serie de espacios públicos en que la propia socialización de la misma generó una defensa crítica de la misma y la importancia de apoyar su gradual desarrollo.

En segundo lugar, debemos también hacer lugar a los argumentos que venimos delineando ante-

10. El recorte en la Provincia de Santa Fe, no obedece a generalizar la lectura de lo que podemos leer de los cambios en Santa Fe, sino fundamentalmente cooperar más activamente con lecturas más regionales del interior del país del mapa de implementación de la ley, esto no significa tampoco desconocer toda una serie de avances cualitativos, convenios de trabajo y cooperación técnica en otras provincias del país.

11. A tales efectos se pueden consultar la serie de Documentos de Trabajo realizados por el colectivo de trabajadores nucleados en ATE Salud Mental Rosario (2005/2011) sobre las precarias condiciones de trabajo y de condiciones de asistencia de los trabajadores de salud mental en los nuevos programas y servicios, en especial equipos territoriales, acompañamientos terapéuticos, operadores comunitarios de Viviendas Asistidas, trabajadores de atención primaria, etc.

12. Para una lectura alternativa de esta experiencia de cierre, ver "Equipos de Salud Mental, Instituciones Totales y Subjetividad Colectiva. Una experiencia de transformación institucional" (2011) de Faraone, Torricelli y Rosendo publicado en la Revista Salud Mental y Comunidad del Doctorado en Salud Mental de la Universidad Nacional de Lanús.

riormente, respecto de la precariedad de la presencia y capacidades de la Dirección Nacional de Salud Mental en Santa Fe. Las medidas concretas que llevo adelante la Dirección Nacional de Salud Mental demuestra las fuertes limitaciones en este sentido:

- Una de las primeras medidas que significó cierta presencia y visibilidad de la Dirección Nacional de Salud Mental en la Provincia de Santa Fe, fue en el primer cuatrimestre del año 2011 la firma de un convenio con la Universidad Nacional de Rosario¹³, delegando una partida a cargo de la administración financiera de la misma. Es decir, en primer lugar, este convenio también permitía eludir que la administración de los primeros fondos y medidas estuviera a cargo de la Dirección Provincial de Salud Mental, esto podría obedecer a las diferencias electorales con el Socialismo en tiempos pre-electorales o por diferencias con el grupo que lideraba la Dirección de Salud Mental Provincial, con importantes vínculos con la Universidad de las Madres y parte del grupo organizador del Congreso Anual de Derechos Humanos, una u otra de las hipótesis marca cierta tradición del campo en que la política -inclusive en sectores con un programa ideológico parecido- queda reducida a una serie de internas.
- Respecto de las medidas llevadas adelante con la Universidad, fundamentalmente con el Rectorado, ya que no fueron convocadas institucionalmente las carreras, docentes e investigadores del campo de la salud mental (psicología, psiquiatría, Trabajo Social, Enfermería, Abogacía)- una de las que tuvo mayor difusión y genero cierto colectivo de discusión pública fueron una serie de Jornadas de Capacitación y Divulgación de la nueva ley de Salud Mental, las mismas estuvieron a cargo de una serie de referentes del área, pero la dinámica de los Talleres estaba a cargo de jóvenes con baja experiencia en el campo asistencial, lo que significó por un lado cierta sensibilización a los jóvenes graduados del campo de la salud mental y cierto compromiso militante, pero que también genero un parcial desencanto con los trabajadores con experiencia asistencial en el campo de las alternativas asistenciales por la simplificación de las propuestas que se bajaban y la falta de reconocimiento de las desafíos estructurales y programáticos presentes para llevar adelante los contenidos centrales de la ley.
- Otra de las medidas, en las que estuvo presente la Dirección Nacional de Salud Mental¹⁴ fue la convocatoria mayormente centralizada en Buenos Aires a participar en la reglamentación de la ley de salud mental, conjuntamente al Ministerio Público Tutelar y la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, la participación era también convocada desde las redes sociales con los boletines de la Dirección Nacional de Salud Mental, paralelamente desde la Dirección Nacional de Salud Mental también se propuso cursos semipresenciales que generaron una participación acotada de trabajadores especialmente abogados y psicólogos de la provincia de Santa Fe, que incluía como principales temáticas el enfoque de derechos en el campo de las políticas de salud mental, revisar experiencias de desmanicomialización y promover nuevas prácticas.
- Dentro de las medidas que significaron cierta complementariedad de trabajo con la Dirección Provincial de Salud Mental y la Dirección Municipal de Salud Mental de la Ciudad de Rosario, fue la creación de un equipo de Salud Mental piloto en una serie de Hospitales públicos de la Ciudad de Rosario (Hospital

13. El convenio que delegaba a la Universidad la administración de 4 millones de pesos era comunicado institucionalmente por la UNR en Diciembre del 2010 "...El Vicerrector de la Universidad Nacional de Rosario, Eduardo Seminara, firmó un convenio con el Ministro de Salud, Juan Luis Manzur, para establecer las condiciones de cooperación entre las partes para el desarrollo de planes y proyectos de trabajo, para la selección de recursos humanos y para el cubrimiento de las necesidades logísticas devenidas de la ejecución los mismos, en el contexto de los objetivos establecidos para el mejoramiento de la salud mental de la población..." (2010).

14. En este aspecto, debe notarse el papel que viene sosteniendo la integración de la Mesa Federal de Justicia y Derechos Humanos en Salud Mental, integrada por cuadros técnicos del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Salud, en especial en generar un ámbito de trabajo de sensibilización, actualización y acercamiento entre el ámbito de la Justicia y de la Salud en problemáticas comunes y en la difusión de los Estándares Internacionales de los Derechos Humanos y debido proceso en el campo de la asistencia en salud mental. Antecedente de esta mesa fue el Programa Prisma de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

Provincial), dentro de cierta expectativa sanitarista¹⁵ de las reformas de que las internaciones en salud mental comiencen a ser realizada en los Hospitales Generales, sin embargo en su primer etapa se constituye en un servicio ad hoc del Hospital, sin ser acompañado de un programa arquitectónico ni de un programa de sensibilización respecto de la accesibilidad de pacientes con graves problemas de sufrimiento psíquico, y los nuevos recursos humanos sumamente precarizados, ya que inclusive no dependen del sistema provincial de salud, sino que dependen de la Universidad, generando a mediano plazo graves problemas respecto de la estabilidad y las condiciones laborales, también debe notarse que estos nuevos servicios no significaron limitar hasta el momento los procesos de internación en los Psiquiátricos Provinciales.

- Y una de las medidas más publicitadas fue una convocatoria realizada por la Dirección Nacional de Salud Mental a un concurso nacional de proyectos denominado "Proyectos Comunitarios en Salud Mental y Adicciones" Inclusión Social, Participación Comunitaria y Promoción de Derechos. Si bien no podemos hacer una evaluación ya que los proyectos recién están en su primera etapa de implementación (fueron aprobados solo 3 en la Provincia con \$10.000 para el financiamiento total de proyectos a implementar en nueve meses). Entre la fortaleza de este tipo de convocatorias, podemos reconocer la importancia de fortalecer las organizaciones no gubernamentales de técnicos y comunitarias en la elaboración de proyecto que generen políticas de prevención y asistencia en las comunidades, entre las debilidades esta cierta persistencia en la lógica de los proyectos sociales de los 90, es decir, proyectos focalizados sin vínculo, a

veces duplicando y fragmentando esfuerzos con los centros de atención primaria territoriales, grupos de trabajo comprometidos con los cambios culturales y asistenciales que propone la ley de salud mental compitiendo por financiamiento, lo que limita en el largo plazo la generación de redes de trabajo en común y la sustentabilidad de las experiencias de trabajo en el tiempo, además de reponer cierto imaginario de hacer cambios en salud mental con los recursos de la "propia" comunidad.

- Finalmente otra de las medidas que generó cierta expectativa, fue un convenio de la Dirección Nacional de Salud Mental con el Ministerio de Desarrollo Social respecto de integrar Equipos de Salud Mental en los Centros Integrados Comunitarios en forma gradual¹⁹ en toda la Provincia). Teniendo en cuenta la forma de trabajo intersectorial, complementando las tareas sanitarias con las de Acción Social, su ubicación en territorios relegados territorialmente y con numerosas necesidades básicas insatisfechas, este proyecto de trabajo generaba mayor consistencia al proyecto de fortalecer la atención primaria en salud mental para las poblaciones más pasibles de sufrir internaciones en los manicomios públicos. No obstante debido a la no continuidad de Yago Di Nella en la Dirección de Salud Mental nacional este proyecto quedó en el stand by, paradójicamente quien ocupó su cargo es una referente puesta por Alicia Kirchner y proveniente del Ministerio de Desarrollo Social y hasta el momento no se sabe si se archivó o va a ser relanzado desde la cartera ministerial¹⁶.

Esta breve narración de las principales medidas y propuestas de trabajo nos permiten ubicar la complejidad a la que se confronta la nueva ley de

15. Queremos aclarar mis diferencias con cierta expectativa sanitarista, sobre todo la que pone el grueso de las reformas en el retorno de la locura a los Hospitales Generales y a la Atención Primaria, condición necesario pero no suficiente y lo paso a explicar: que los ámbitos tradicionales del campo de la salud pasen a ocuparse centralmente del asunto de la "locura" también implica ciertos riesgos, una de las implicancias es la persistencia del modelo médico hegemónico en las prácticas hospitalarias que en las intervenciones cotidianas jerarquizan los aspectos psi y biológicos por sobre posibles abordajes de las dimensiones socio-culturales, esto inclusive en contextos de exclusión social en que los graves padecimientos psíquicos están marcados por problemas de integración social y vulnerabilidad socio-familiar, a manera de ejemplo podemos notar la cultura de los servicios de las residencias de psiquiatría y psicología en consultorios externos e internaciones de Hospitales Generales de la Provincia de Santa Fe, que cuando en el mejor de los casos toman los temas "sociales" están colonizados por perspectivas de clase media y cierto espíritu filantrópico.

16. La última convocatoria realizada en forma conjunta entre la Dirección Nacional de Salud Mental, la Secretaría de Derechos Humanos y el INADI tiene por objeto revisar un mapa de las prácticas inclusivas en Salud Mental con el objeto de promover y revalorizar prácticas en Salud Mental y Derechos Humanos y generar insumos para diseñar políticas y programas, no obstante no se establece como se complementarían estas "micropolíticas" con los programas de salud mental nacionales, provinciales y municipales,

salud mental para salir de los papeles; en la gestión pública, como diría Horacio González gestión es gestión, y la sanción de la ley es un gesto simbólico para todo el campo de la salud mental, igualmente en la gestión pública, la reconstrucción de lo público estatal se hace camino al andar y poner la propiedad estatal al servicio de la desmanicomialización es tan valorable como ardua y difícil su construcción en el tiempo y en este último aspecto, construir capacidades estatales y cuadros técnico-políticos que acompañen las reformas pendientes se torna fundamental.

Breves Gramscianas. Asalto o Asedio al manicomio

Después de esta breve sistematización de los tiempos de la nueva ley de salud mental en la Provincia de Santa Fe, quiero retomar un clásico de las ciencias sociales en general y del trabajo social en particular, me estoy refiriendo a Gramsci quién conjuntamente con Foucault ha sido un referente cotidiano para pensar las alternativas de cambio en el campo de las políticas sociales y de las políticas de salud mental. ¿Por qué invocar a Gramsci? Fundamentalmente porque nos permite debatir con una receta sanitarista presente en la cultura de divulgación de los principales referentes de las reformas que considera que los manicomios son parte del pasado, cuando resisten y son estructuras institucionales que tienen una capacidad de aggiornamiento enorme, esto obedece también a un llamamiento que queremos realizar, so pena de que si a la fecha (2012) se realizara un nuevo informe a la manera de “Vidas Arrasadas”(2006) La Segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos (Un informe sobre Derechos Humanos y Salud Mental en Argentina) nos encontraríamos que las condiciones de vida no han variado en forma sustancial, salvo cierto avance cualitativo de las denuncias y el contralor de las internaciones y cierta legitimidad mayor de los programas de externación, las actividades socio-culturales y el trabajo en red.

Retomando cierta retórica del relato nacional popular- en el cual estamos incluidos- presente en la defensa de la ley de medios, podríamos realizar una serie de analogías con la ley de salud mental,

y aquí la primer definición política, considerar que los manicomios y la cultura médica hegemónica, son uno de los principales monopolios a los que se confronta la nueva ley de salud mental si quiere ser coherente con la defensa y la activación de los derechos humanos de los impopulares de los sectores populares internados en los manicomios.

Pregunta: ¿Como llevar adelante la batalla cultural, económica y política contra los manicomios? Gramsci en sus estudios y revisiones marxistas, refería a una diferencia fundamental para llevar adelante la revolución y que consideramos siguen siendo validos para pensar alternativas al manicomio: guerra de movimiento y guerra de posición.

La guerra de movimiento, era más verosímil para las sociedades de tipo oriental, en donde el asalto al estado garantizaba poder llevar adelante los principales cambios, debido a la escasa complejidad de la sociedad civil lo que limitaría las resistencias al cambio y que estas sociedades el gobierno de la sociedad estaría sostenido en el dominio y la coerción, por lo tanto se estaría en condiciones de realizar un ataque frontal y desarrollar la nueva organización social y económica. La guerra de posición, estaba más ancladas en los cambios que eran necesarios en una sociedad de tipo occidental, la toma del poder no puede ser resuelta por un golpe de mano, por imperio de la voluntad, necesitaba un largo desarrollo, un asedio al Estado, lleno de avances y retrocesos. Los cambios no están centrados en determinado acontecimiento, sino que es un proceso complejo y contradictorio, requiere disputar consensos, voluntades, sentido común, nuevas instituciones; el sistema de dominación tiene hegemonía, muchas más herramientas para defenderse, más casamatas, más fortalezas construidas en torno al núcleo del poder económico-militar, la sociedad es más compleja, organizaciones y corporaciones empresarias y gremiales, opinión pública con capacidad de lobby y presión periódica.

Los lectores se preguntarán el por qué de este ejercicio; básicamente porque y aquí una de mis hipótesis que quiero contrastar en esta instancia

de debate público, es qué las estrategias movilizadas por los principales liderazgos de la puesta en funcionamiento de la ley, están marcadas subjetiva y políticamente por las experiencias realizadas en las provincias del Sur del país, en especial Río Negro y la provincia más austral del país, me estoy refiriendo a Gorbacz, Di Nella y Cohen. En estas provincias –incluida la versión más mediterránea de San Luis– la guerra de movimiento es más verosímil, la construcción de programas y servicios alternativos no se confronta mayormente con estructuras manicomiales centenarias y con presupuestos y corporaciones que exceden largamente las psiquiátricas y el desarrollo de un sistema de seguridad social– clínicas privadas ampliado. Es decir, permanentemente en los espacios de capacitación y de democratización de los contenidos de la ley, los ejemplos de Río Negro, Chubut, San Luis, permiten por un lado mostrar qué es posible una asistencia en salud mental sin manicomios, y en ese punto era estratégico la transmisión de estas experiencias, pero, como diría el Profesor Italiano, por otro lado, la confusión y la simplificación están presentes, ya que ni la estrategia política ni los programas institucionales podrían ser enlatados y trasladados fácilmente como programa de reformas e implementación gradual de la ley al resto de las provincias, especialmente Provincia de Buenos Aires, Provincia de Santa Fe, Provincia de Córdoba, etc.

La pregunta leninista ¿Que hacer con los manicomios? es muy distinta si hace en una provincia pequeña del sur del país, que en las otras provincias que reseñamos, es decir la solución del asalto no es pertinente. La solución del Asedio a todas luces es más realista y exige una dualidad de poderes, retomando algunos de los conceptos de la estrategia política gramsciana. Siguiendo con el ejemplo de la Provincia de Santa Fe, observemos la vigencia y la necesidad institucional del principal manicomio provincial, la Colonia Psiquiátrica de Oliveros¹⁷ dentro de la red de servicios y pro-

gramas de salud mental. En primer lugar, si bien se ha acotado y se han generado toda una serie de medidas para el contralor de las internaciones, la Colonia de Oliveros sigue dando respuesta a las necesidades asistenciales y al acompañamiento de las situaciones críticas de la Ciudad de Rosario, frente a las insuficiencias asistenciales, territoriales y de recursos humanos de los servicios de Salud Mental de la Ciudad de Rosario, es decir, el casi 45% de los pacientes de la Colonia de Oliveros son de la Ciudad de Rosario.

Por sus características estructurales, la Colonia de Oliveros, no puede salir de la lógica manicomial y de las soluciones tradicionales al problema de la locura, más allá de los esfuerzos de una minoría intensa de trabajadores y trabajadoras; masificación de la asistencia, estructura arquitectónica asilar, condiciones degradadas de internación de los pacientes, exclusión geográfica del paciente y por consecuencia de sus familiares, formas de asistencia que si bien tienen reflejos humanitarios, no pueden dejar de esconder cierta función custodial y de seguridad pública, internaciones prolongadas, pequeñas tiranías y corruptelas de los trabajadores subordinados del modelo asistencial ante las dificultades de convivir con la locura y sus reclamos y crisis cotidianas aumentadas por la iatrogenia institucional, falta de presencia regular de las profesiones “fines” por la distancia a su lugar de trabajo, teniendo los y las usuarias atención clínica semanal o quincenal en el mejor de los casos. Esta breve descripción debe ser matizada por toda una serie de programas y reformas parciales, que ha permitido el desarrollo de programas de externación, un trabajo complementario con el ámbito de la atención primaria, una clínica ampliada que ha limitado las formas de asistencia más marcadas por el modelo médico hegemónico e incluido la dimensión socio-cultural en la dinámica asistencial.

Paralelamente una lectura más económico-política, nos permitiría reflexionar sobre nuestras

17. La Colonia Psiquiátrica de Oliveros ubicada en el Departamento Iriondo en la Provincia de Santa Fe, esta ubicada a 65 km de la Ciudad de Rosario y a 110 km de la Ciudad Capital de Santa Fe, teniendo personas internadas de todo el territorio de la Provincia, creada en los años 40, tuvo por función principal en su génesis el tratamiento y rehabilitación de los crónicos derivados de los otros dos Psiquiátricos Públicos de Agudos de la Provincia (Rosario y Santa Fe). Varias gestiones de la transición democrática han generado reformas asistenciales con distinta suerte, últimamente el socialismo ha optado por elegir en la Dirección del Hospital a profesionales que cuentan con el consenso de los trabajadores, cuestión que es valorizada pero que delega en los trabajadores la administración de la crisis del Hospital, cuestión paradójica si se tiene en cuenta que históricamente el socialismo sobre todo en la ciudad de Rosario, en especial en la Atención Primaria, ha formado cuadros sanitarios y políticos de reconocida trayectoria.

expectativas y permitirnos un silogismo y un razonamiento analógico, la desmanicomialización en su desarrollo alternativo a las estructuras manicomiales es lo que la economía social a las estructuras capitalistas. Es decir, si hoy hacemos un corte sincrónico y una radiografía presupuestaria de la Salud Mental en la Provincia de Santa Fe, observaremos y les propongo el ejercicio en el Tribunal de Cuentas, que el 85 % de lo presupuestado, se aboca al mantenimiento de la estructura manicomial¹⁸, y que un porcentaje no menor (35% de los gastos de ese 85%) se lo lleva la industria farmacéutica.

Además otra serie de cuestiones que no son debidamente notadas, es el papel que cumple el manicomio como política social; para un importante porcentaje de pacientes el manicomio ante la falta de otras alternativas, se constituye en una suerte de seguro social, frente a la desocupación crónica, a su expulsión del universo familiar, a la falta de ingresos, a la desafiliación subjetiva y colectiva, poniendo en crisis el principio de *less eligibility*, clásico de las políticas sociales. Política social también para el caso de personas discapacitadas sin cobertura social y con familias con largas historias de pobreza estructural. Sumada a las tareas que sigue proponiendo el poder judicial de controlar y regular más que asistir a las poblaciones desviantes contemporáneas, en especial los jóvenes con graves problemas de consumo de los sectores populares.

Es decir, confrontarnos con el manicomio, exige una voluntad política, económica y asistencial amplia, una guerra de posición y una dualidad de poderes sumamente exigente, es decir, el manicomio permite ciertas reformas, pero si se plantean reformas estructurales, puede suceder en parte lo que sucede en Santa Fe, el sindicalismo tradicional, las fuerzas vivas de las comunidades cercanas en las que el Manicomio es una de las principales fuentes de trabajo, el Senador del Departamen-

to, la industria farmacéutica se levantan en armas como lo hacen notar en cada cambio de gestión política, agitando el fantasma del cierre del Hospital. En consecuencia la voluntad de apoyo político de las gestiones peronistas y socialistas de promover cambios estructurales más sintonizados con los derechos humanos se atenúa para no quebrar los equilibrios políticos ni perturbar los intereses económicos locales.

Dualidad de poderes, decíamos, siguiendo cierta convergencia leninista-gramsciana, los cambios estructurales exigen, como reflexionábamos anteriormente, disputar consensos, voluntades, sentido común, nuevas instituciones; el sistema de dominación tiene hegemonía, muchas más herramientas para defenderse, más casamatas, más fortalezas construidas en torno al núcleo del poder económico-militar, la sociedad es más compleja, organizaciones y corporaciones empresarias y gremiales.

Dualidad de poderes, que supone un largo trabajo de la historia, de capacidades estatales, de políticas públicas, de políticas sociales a favor de las desmanicomialización, instituciones alternativas y que rechace la presentación de soluciones “simplificadas” al problema manicomial.

Debemos hacernos la pregunta, para no simplificar lo complejo, de qué necesidades resolvía y resuelve el manicomio, a veces de forma más o menos tolerante, a veces de forma degradante: necesidades de asistencia en la crisis, necesidades de salud, necesidades de vivienda, necesidades de soporte psico-social, necesidades de ingresos y de trabajo, antes encerradas en el manicomio. La solución sanitarista y binaria- prometida como solución por un porcentaje no menor de los referentes de la salud pública del campo- atención primaria más servicios de salud mental en Hospitales Generales puede seguir conviviendo con el modelo hospitalo-centrico y necesitando para las

18. La tarea de redistribución presupuestaria y administrativa de los manicomios a los nuevos servicios y programas asistenciales es una tarea pendiente y fundamental para la implementación de las reformas estructurales propuestas por la nueva ley de Salud Mental, defender el Hospital público no puede significar defender la economía política manicomial, la estructura presupuestaria se debe adecuar a los nuevos procesos asistenciales. Discutir el “costo” de los derechos no es un problema a delegar en las burocracias, estudiar presupuestos y exigir cambios en los tribunales de cuenta puede ser una contribución mayor en vez de formular demandas maximalistas despreocupadas por encontrar capacidad operativa e institucionalizar los nuevos programas asistenciales o formular demandas minimalistas de administración de la crisis y precarización congénita de los nuevos servicios. Solo un ejemplo, las primeras viviendas compartidas en la ciudad de Rosario por ex pacientes internados, necesitaron de que las garantías propietarias estuvieran a cargo de los directores de los Psiquiátricos Públicos y de la transferencia de fondos a una ONG artificial, ante la falta de normativa legal que permitiera realizarlas al propio Estado Provincial.

situaciones más graves del manicomio y generando desasistencia por falta de soportes sociales.

Algunas conclusiones provisionales desde el derecho al delirio

Hace tiempo que venimos planteando la importancia de la creación de instituciones fuertemente democráticas¹⁹ y no líquidas y precarias para los hombres y mujeres infames, eso plantea la necesidad de creación de centros comunitarios de salud mental (territoriales para combatir la expulsión de la comunidad) y que puedan seriamente acompañar situaciones críticas, de centros y fábricas culturales de asistencia diaria (para que funcionen a la manera de asilo político, económico y cultural); viviendas sociales y acompañamiento a la manera del Sancho Panza que acompaña con algún principio de realidad a los Don Quijotes y sus peleas más o menos imaginarias contra los molinos de viento en su derecho a la ciudad.

Sino se establece este pensamiento estratégico al decir de Mario Testa, es decir combatir el monopolio- queremos decir el manicomio- y sino creamos nuevas formas de "expresión" pública y nuevos medios de comunicación con la locura y las poblaciones desviantes, queremos decir instituciones inventadas²⁰, estaremos convivendo largamente con formas de innovación sin cambio "la era de los dispositivos líquidos" y los consensos problemáticos de una psiquiatría agjiornada. Y sí consideramos, que para ganar esta batalla cultural, política, económica y asistencial, es necesario volver a leer al otro italiano (presen-

te durante gran parte del texto a pesar de su no citación regular, me estoy refiriendo a Basaglia y la experiencia de Trieste). Ahí tenemos pistas teórico-prácticas²¹- a pesar de su mala prensa en el campo psi- que nos pueden acompañar en estos desafíos y en este sentido se torna muy importante el espacio público que se esta generando en la Ciudad de Buenos Aires con las organizaciones de derechos humanos que apoyan la implementación de la ley, los cuadros de la criminología crítica, las organizaciones que defienden el desarrollo del modelo social en el campo de la discapacidad, y las experiencias alternativas en el campo de la salud mental que últimamente vienen sosteniendo un activo diálogo con referentes de la reforma italiana, en especial Franco Rotelli, Diana Mauri, Ota de Leonardis, renovando y ampliando la discusión al interior del movimiento de trabajadores y usuarios, más acá y más allá de su fragmentación.

Consideramos que son referentes teórico prácticos fundamentales para los trabajadores de la salud mental, que nos preguntan y nos cuestionan desde hace tiempo: ¿Cómo hacer sociedad, sin integrar normalizadamente? Desde nuestras perspectivas de clase, profesionales, familiaristas, también cómo entrar y salir de la solución del paradigma sanitarista. Si a la atención, no a la exclusión, no significa entonces y lo podemos decir con la fuerza de los argumentos, que el manual sanitarista se transforme en la puerta de entrada al manicomio: si a la atención en el caso de la salud mental, no significa travestir; equidad, gratuidad, accesibilidad, adonde,- al último recurso- al Manicomio?

19. Recomiendo para ampliar estas argumentaciones sobre la necesidad de instituciones fuertes- y no dispositivos precarizados- el artículo de mi autoría publicado en la Revista Caedra Paralela de la Carrera de Trabajo Social de la UNR titulado "El Estado pavoroso de la locura en la Argentina" (2005), también este argumento sostiene que al orden psiquiátrico hay que reemplazarlo por otro orden, es decir es una disputa entre "ordenes" de sentido y no el orden frente al desorden y desasistencia con que muchas veces es caricaturizada la desmanicomialización en el sentido común de las instituciones psiquiátricas.

20. Como refiere Vasconcelos (2002:42) el modelo asistencial alternativo al modelo médico hegemónico debe transformar las relaciones de poder entre la institución, los usuarios y sus familiares, no solo en la superación de las formas tradicionales de contención, tutela y segregación, sino en formas positivas de participación en los servicios y los tratamientos y particularmente como sujetos activos del proceso de reelaboración del sufrimiento y de "reinvención de la vida. De ahí, que se torna sumamente importante las experiencias embrionarias a nivel nacional que vienen realizando una serie de red de organizaciones de usuarios y familiares en el campo de la salud mental y de la discapacidad (Consultar RED FUV, RED). Modelo alternativo al modelo médico hegemónico en el que el análisis institucional asume un papel estratégico. en la construcción de un movimiento constante de renovación de todo el sistema de saberes y cuidados, teniendo en cuenta que los nuevos servicios y programas no tienen extra-territorialidad alguna de los aspectos de control y normatización que toda institución de salud y de salud mental, esta llamada a ejercer.

21. Para un tratamiento en detalle de la Reforma Italiana recomendamos la lectura del segundo capítulo del libro "Reformas y Contra-Reformas. Políticas de Salud Mental en Argentina" (2003) publicado por la UNR y "Franco Basaglia" publicado por la Colección dirigida por Hugo Vezzetti del psicoanalista Mario Colucci y el filósofo Pierangolo Di Vittorio. Respecto de las matrices emancipatorias del campo de la salud mental consideramos sumamente importante la construcción de un pluralismo combativo que incluya la tradición italiana, la criminología alternativa, el psicoanálisis crítico frente al pluralismo de mercado de la psiquiatría bio-médica y no funcionar a favor de la fragmentación de las izquierdas, tan presa de los imaginarios de las pequeñas tiranías.

Bibliografía

- Alberdi, J. (2003) *Reformas y Contra-reformas*. Políticas de Salud Mental en Argentina. Editorial U.N.R, Rosario.
- Castel, R. (1980) *La gestión de los riesgos*. Editorial Anagrama, Buenos Aires.
- Galende, E. (2011) *Revista de Salud Mental Comunitaria* Nro. 1. Doctorado en Salud Mental. Universidad Nacional de Lanús.
- Menéndez, E. (2009) *De sujetos, saberes y estructuras*. Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Colucci M. y Di Vittorio P. (2006) *Franco Basaglia*. Colección Claves, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires
- Vasconcelos, E. (2000) *Salud Mental y Servicio Social*. Editora Cortez, San Pablo.
- Varios Autores (2011) *Panorámicas de la Salud Mental*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Varios Autores (2006) *Vidas Arrasadas*. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos. CELS, Buenos Aires.

Artículos seleccionados

La perspectiva de género. Aportes para el ejercicio profesional*

Lorena Guzzetti**

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2011
Fecha de aceptación: 14 de junio de 2012
Correspondencia a: Lorena Guzzetti
Correo electrónico: lorenamguzzetti@yahoo.com.ar

** Comisión Nacional Coordinadora de Acciones para la Elaboración de Sanciones de la Violencia de Género, Ministerio de Justicia y de Derechos Humanos de la Nación. Docente Carrera de Trabajo Social. UBA. Magister en Ciencias de la Familia, UNSAM.

Resumen:

En este trabajo, me interesa reflexionar desde mi propia práctica, la importancia y los aportes de utilizar la categoría de género, para nuestra disciplina. La perspectiva de género, nos permite ampliar la mirada acerca de la realidad cotidiana de las mujeres y niñas y de cómo los vínculos familiares que se establecen están atravesados por relaciones de poder.

El patriarcado, como sistema social, y sus implicancias en nuestro desarrollo como profesionales mujeres y con las mujeres que se nos presentan e interpelan, debe

*. Este trabajo fue presentado en el: Segundo Foro Latinoamericano: "Escenarios de la vida social, el trabajo social y las ciencias sociales en el siglo XXI", La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Agosto de 2008.

estar presente dentro de nuestro marco teórico para la definición de las estrategias de intervención.

En este momento histórico - social, en el cual debemos revisar sistemáticamente nuestras intervenciones y la construcción de las mismas en los espacios interdisciplinarios, es un ejercicio enriquecedor incorporar conceptos que nos faciliten la comprensión del complejo contexto que nos rodea.

Mirar desde el Trabajo Social, con perspectiva de Género, es una tarea constante y reflexiva. El desafío es internalizarla y hacer uso de esta, de manera que atraviese nuestras prácticas, sea cual fuere el lugar desde donde la estemos desarrollando.

Palabras claves: Trabajo Social – Género – Intervención.

Resumo

Neste trabalho, estou interessada na reflexão desde minha própria prática, a importância e a contribuição de utilizar a categoria do gênero, para nossa disciplina. A perspectiva de gênero, nos permite ampliar a olhada com respeito à realidade cotidiana das mulheres e crianças e como os vínculos familiares que se estabelece estão atravessados por relações de poder.

O patriarcado, como sistema social, e suas implicações em nosso desenvolvimento como profissionais mulheres e com as mulheres que se nos apresentam e interpelam, deve estar presente dentro de nosso marco teórico para a definição das estratégias de intervenção.

Neste momento histórico-social, pelo qual devemos revisar sistematicamente nossas intervenções e a construção das mesmas nos espaços interdisciplinares, é um exercício enriquecedor incorporar conceitos que nos facilitem a compreensão do complexo contexto que nos roda.

Olhar desde o Trabalho Social, com perspectiva do Gênero, é uma tarefa constante e reflexiva. O desafio é internalizá-la e fazer uso desta, de maneira que atravesse nossas práticas, seja qual fosse o lugar desde onde a estejamos desenvolvendo.

Palavras chave: Trabalho Social - Gênero - Intervenção

Acercamiento a la perspectiva de género

Un nuevo paradigma, desde donde mirar la realidad, se ha desarrollado en las últimas décadas en las Ciencias Sociales: la perspectiva de género. Esta categoría social, fue aportada por el feminismo militante del siglo pasado, con el fin de explicar la desigualdad entre varones y mujeres. Lo femenino y lo masculino, como construcción histórico - social - cultural, no natural. El género, nos remite a las características socio históricas que le son atribuidas a los sexos, elaboradas en base a las diferencias sexuales (Gamba, 2001, 249). Si bien, hoy el análisis se ha complejizado

y hay muchas posiciones en relación a la definición y el desarrollo de esta categoría analítica, me interesa señalar que lo femenino y lo masculino, no se refieren al sexo de las personas, sino a lo que cada sociedad considera femenino y masculino, en ese momento histórico determinado. Desde ya, las atribuciones se construyen desde un sistema de poder hegemónico y son asignadas y asumidas identitariamente, en todo el proceso de nuestras vidas.

“Utilizar la categoría género para referirse a los procesos de diferenciación, dominación y subordinación entre los hombres y las mujeres obliga a remitirse a la fuerza

de lo social, y abre la posibilidad de las transformaciones de costumbres e ideas. Así, la perspectiva de género se aleja de las argumentaciones funcionalistas y deterministas, y busca explicar la acción humana como un producto construido con base en un sentido subjetivo” (Lamas, 1996, 10).

La categoría incluye la diferencia y el objetivo es que las mismas no generen desigualdad social.

Las relaciones entre los géneros, desde esta categoría, implica: reconocer las relaciones de poder entre estos, en general beneficiando a los varones como grupo social, que dichas relaciones son construidas socialmente y que las mismas atraviesan todo el entramado social e interactúan con otros conceptos: clase, etnia, edad, opción sexual, etc.

Estas relaciones sociales que se establecen, asignan valores, características y atributos considerados pertinentes para lo denominado femenino y masculino. Las relaciones de género (en tanto relaciones de poder), en las sociedades patriarcales, son asimétricas, jerárquicas y por lo tanto, desiguales, en detrimento de la mujer (dominación y subordinación) y se expresan en la cotidianidad de las instituciones y organizaciones de las culturas: familia, trabajo, la ciencia, la cultura, etc.

Acerca de los sistemas patriarcales, “En el nivel más general ha sido empleado para referirse a la dominación masculina y a las relaciones de poder a través de las cuales los hombres dominan a las mujeres. (...) Asimismo, se introduce la idea de la existencia de una opresión específica de las mujeres.” (Bellotti, 2001, .545).

¿Mundo privado?

En las sociedades patriarcales, se construyeron dos esferas sociales diferenciadas: el mundo del trabajo-público (producción) y el mundo de la casa y la familia-privado (reproducción).

Estos espacios marcan diferencias, distribuyendo tiempos, lugares, cotidianidad y personas. Entre los/as miembros de la familia, las mujeres son

responsables del mundo privado y los hombres del mundo público y responsables, a su vez, de la manutención económica de la familia.

Esta distribución de tareas es llamada división sexual del trabajo, haciendo referencia a una inserción diferenciada de varones y mujeres en la división del trabajo que existen en los espacios de la reproducción y en los de la producción social.

Se puede afirmar que algunas modificaciones se han producido, en estos espacios, promovidos por la inserción de las mujeres al ámbito laboral. Es decir, “las nuevas responsabilidades económicas de las mujeres afectaron la redistribución de las obligaciones domésticas, lo que llevo a tensiones, conflictos y negociaciones en las relaciones entre varones y mujeres” (Geldstein, 1994, p. 53).

Si bien, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo manifiesta determinadas características no siempre favorables (sobretudo en las mujeres de los sectores populares), puede ejercer efectos de embrionaria autoafirmación y/o autonomía. Cambios que se traducirán, de una u otra manera en la dinámica familiar y en las relaciones que de allí se desprenden. Aunque, puede visualizarse que la participación laboral de las mujeres, puede no deberse a mejoras en la ubicación social, sino a profundos procesos de ajuste económico y político y de reestructuración estructural.

Se evidencia un proceso ambiguo que conduce a compartir algunas responsabilidades al interior del hogar, propiciando niveles de conflicto que se plantean cuando aumenta la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. Este es un desafío que implica estar alerta a la presencia de la revolución estancada (Wainerman, 2005). Es decir, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, sin lograr por ello una redistribución más equitativa de las funciones al interior del hogar, sosteniendo el doble rol con un alto costo emocional y social, no solo para las protagonistas. Las mujeres incorporamos la doble jornada laboral (o triple, en los casos de voluntariado, militancia, entre otros) no acompañado en la misma medida por una aumento de los varones en la esfera doméstica.

Con relación al concepto de familia (considerada como el mundo privado), es importante señalar que la familia nuclear (matrimonio monogámico e hijos, donde coinciden en el espacio sexualidad y procreación) históricamente ha sido hegemónica como modelo "ideal". Sin embargo, "...no puede hablarse de "familia" sin tener en cuenta que se trata de un concepto normatizador cargado de ideología: la idea de "familia" se instala como universal y establece modelos, legitima roles y regula comportamientos" (Di Marco, 2005, .25).

En este sentido y considerando las consecuencias simbólicas y de representaciones sociales que conlleva el discurso, amplió el concepto de familia a los y las referentes afectivos de las personas. Como profesionales, en muchas oportunidades intervenimos en los vínculos entre los y las referentes afectivos construyendo un espacio donde interactúan nuestro marco teórico, nuestra ética, nuestra cosmovisión. Este es un espacio que nos confronta con las nuevas modalidades de agruparse y en el camino, con mayores reconocimientos de derechos (por ejemplo, Ley de Matrimonio Igualitario), abriendo un abanico de diversidades que interpelan instituciones y conceptos.

En los grupos familiares interactúan los y las sujetos desarrollando para cada uno/a de ellos/as una imagen de sí mismo a partir de mandatos socioculturales de género que condicionan la futura identidad. Los niveles de rigidez y/o flexibilidad de esos estereotipos genéricos, con ambivalencias y contradicciones, y sus márgenes de transformación son claves para intervenir en los conflictos en las familias.

Por lo tanto, en el interior del mundo privado se manifiestan relaciones de poder ejercida por los varones sobre el resto del grupo familiar y legitimados socialmente. Cazzaniga (2001), describe las dos grandes líneas de poder familiar: intergeneracional y de género. Estas últimas, expresadas en: distribución desigual de los recursos y de los tiempos, en la toma de decisiones y en el reconocimiento social diferenciado.

La perspectiva de género, como herramienta nos permitirá establecer líneas de acción que enmar-

cadadas en los derechos humanos, en relaciones de equidad entre varones y mujeres, apunten a democratizar las relaciones familiares abordando conflictos y tensiones, para una posible transformación y cambio (Di Marco, 2005, 60).

Nuevamente, visibilizar el entramado de poder que atraviesa a las familias es situar las problemáticas en el espacio público, promoviendo la igualdad en la adquisición y ejercicio de los derechos.

Deconstruir las nociones en la vida cotidiana de autoridad, de derechos, de comunicación, de intereses, de distribución de tareas, con las mujeres, permitiría mejorar su autoestima y establecer relaciones de paridad social.

Desde donde miramos

Desde el enfoque de derechos humanos para reflexionar acerca de las políticas públicas, debemos considerar que los derechos de las mujeres, son derechos humanos y por lo tanto debe incluirse en la implementación de los programas sociales la mirada específica para develar las relaciones desiguales entre varones y mujeres. La mujeres con menos recursos económicos, padecen la doble o triple discriminación social (género, clase, etnia), por este motivo debemos ampliar la mirada para el análisis de los problemas e integrar las variables.

Es necesario redefinir el recorte de los problemas sociales que se nos presentan desde el punto de vista de su impacto específico en el bienestar de las mujeres y la experiencia que las mujeres tienen de ellos; desde el acceso a los recursos, la distribución de los mismos, su estado emocional, las relaciones interpersonales que establece.

La elaboración de un diagnóstico social debería incorporar como se expresan las relaciones sociales y como se distribuyen las funciones de cada uno de los géneros, en un escenario en particular y desde su singularidad. Asimismo, debemos elucidar los problemas sociales, que se pueden expresar como individuales, dentro de las implicancias de la asimetría de poder entre los géneros y en función de los roles que se le ha asignado

arbitrariamente a cada persona. Es decir, si desde las prácticas profesionales e institucionales se asignan roles establecidos de manera rígidas y estereotipadas o si se contemplan los intereses y necesidades de cada sujeto sin discriminación. De lo contrario, corremos el riesgo de invisibilizar las múltiples situaciones de violencia que viven las mujeres cercenando el pleno goce de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de las mismas. La interpretación y el análisis de los significados que adquieren las diferentes formas de violencia de género (ejercidas por el solo hecho de ser mujer), deben integrarse a la compleja trama de opresiones vivenciadas.

La desnaturalización, a través de su enunciación y denuncia de los diferentes tipos de violencia, implica deslegitimar las relaciones asimétricas de género (Velázquez s/f)¹.

Las relaciones de subordinación, se perpetúan apareciendo como naturales, favoreciendo a los grupos que ejercen la dominación e internalizando interpretaciones sobre las necesidades que van en contra de los intereses de las personas subordinadas. Ponerle palabras e interpelar los modelos socialmente establecidos es una forma de incorporarlos al ámbito público, desde un discurso que intenta politizar las necesidades (Frazer, 1991, 15).

No naturalizar nos obliga a ejercitar permanentemente una práctica de confrontar nuestras ideas, saberes y pensamientos con preguntas y dudas, clarificando nuestro para que de la intervención con la defensa de los derechos de las mujeres y el compromiso con la equidad de género. Para esto necesitamos identificar tempranamente las herramientas que debemos construir, que además eviten los factores que tiendan a la producción de la invisibilidad de determinados indicadores que impidan el abordaje integral de la situación problemática que presentan las mujeres (Travi, 2006, 7).

El objetivo ético y político de una sociedad más justa, igualitaria y de una mayor redistribución

social, incluye la equidad de géneros como fundante de la democratización de las relaciones entre varones y mujeres.

El ejercicio profesional

Uno de los lugares de desempeño preponderante del Trabajo Social, es en la gestión y ejecución de las políticas sociales. Como práctica social profesional, amerita una intervención mediada por los aportes teóricos y por la reflexión sobre los mismos. Para esto, es necesario generar espacios de articulación entre teoría y práctica, que generen alternativas, estrategias e invenciones, con el fin de abordar la compleja red de problemas sociales que se nos presentan a través de un sujeto, grupo o comunidad. Problematizar la realidad social, implica re pensar nuestras prácticas y exponerlas en el trabajo colectivo de los equipos profesionales que integramos.

La relación micro - macro social, es fundamental, si consideramos la relación dialéctica que se establece y se expresa, en las vidas de las personas. Las profundas desigualdades sociales, direccionan las respuestas del Estado definiendo la jerarquización y solución de los problemas sociales, conjuntamente con las luchas de los sectores populares.

La apropiación del cuerpo y la palabra en la conformación del sentimiento constitutivo de considerarse sujeto social, supone evitar acciones y mensajes que legitimen un modo “natural e inferior” de ser niña y posteriormente mujer. El contexto social actual y el momento histórico, implican una lectura de proceso para la comprensión de las manifestaciones sociales.

Es también, revisar nuestras intervenciones, que en muchos casos pueden no ocultar la mirada que incluye la inferioridad de quienes se está protegiendo.

En este sentido, es necesario destacar que a lo largo de la historia la familia ha sido objeto de

1. Al respecto, es sumamente importante conocer los instrumentos con los que contamos en la actualidad como la Ley N° 26485 Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, sancionada en 2009.

intervenciones por parte de las políticas públicas, fijando su composición, atribuyendo funciones, distribuyendo tareas y responsabilidades, modalidades de parentesco, etc.

Dentro de las familias, las mujeres han sido las principales destinatarias de los beneficios y la dependencia del Estado, a través de sus políticas sociales. Más aún, como mujeres madres, como madres en tanto función social.

Los niveles de intervención de nuestro desarrollo profesional cotidiano, pueden introducir elementos que nos aportan la mirada aquí propuesta. Es decir:

- Desde la singularidad de las mujeres, mejorar la autoestima de cada mujer, logrando el empoderamiento personal y potenciando las capacidades para su desarrollo integral. (Lagarde, 2001, 65), De esta manera, se irán modificando en la cotidianeidad las pautas que limitan sus intereses y necesidades. Es necesario acompañar este proceso de manera constante, visualizando potencialidades y estableciendo redes sociales que fortalezcan nuestro objetivo.
- Desde esta lógica y problematizando las relaciones sociales y la reconstrucción analítica de las expresiones en la singularidad de los sujetos, debemos construir con las mujeres espacios grupales y comunitarios. Es fundamental, compartir experiencias, historias y desarrollar acciones colectivas desde los intereses que las identifiquen y/o que descubran en el devenir de los encuentros.
- Asimismo, interpelar a los grupos a repensarse desde su condición colectiva que las constituye como mujeres, estableciendo vínculos con sus pares. Es importante recordar, que las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, son aisladas por el violento intentando perpetuar el maltrato, dejándola en soledad.

- Promover un espacio con estas características, colaborando en la construcción de formas más democráticas y solidarias de vincularse, donde puedan expresarse libremente, compartiendo hallazgos, resistencias, y saberes.
- Brindarle al grupo la posibilidad de establecer acciones o actividades que rompan con los modelos prefijados de estereotipos de géneros, permitirá cuestionar la construcción política del género y los obstáculos que de allí surgen.² Estas acciones pueden abrir y construir saberes colectivos, recuperando el lugar histórico de las luchas de las mujeres y también, enfrentar obstáculos instituidos socialmente.
- Asimismo, el conocimiento de las leyes vigentes que amparan los derechos, son instrumentos necesarios de difusión y apropiación.
- Finalmente, considero relevante que podamos aportar en el armado de herramientas necesarias, para la organización que se vayan proponiendo los grupos o agrupaciones, con el fin de reclamar reivindicaciones y creando mecanismos/alternativas para el ejercicio de los derechos.

La forma que adopten estos espacios y las modalidades de agrupamiento, se irán definiendo con las propias mujeres, no sin contradicciones y ambigüedades, pero con la posibilidad de promover fisuras al modelo prescripto socialmente.

Considero necesario incorporar esta categoría de análisis enriqueciendo nuestra mirada y la construcción de las alternativas, reconociendo a las mujeres como personas autónomas, independientes y como sujetos de derechos y teniendo presente que es una problemática que debe abordarse en los diferentes niveles políticos, sociales y económicos.

2. Hace algunos años, coordine en el Bajo Flores la implementación de un programa dirigido a mujeres. Uno de los talleres que ofrecíamos era el de "Reparación de artículos del hogar".

Reflexiones finales

Superar las situaciones de discriminación, amerita políticas que combatan y/o disminuyan las asimetrías de género. El complejo escenario cargado de incertidumbres, nos obliga a incorporar modificaciones e insertar la actualización de aportes teóricos, para mirar la realidad social y definir la modalidad de abordarla. De esta manera, incorporar la perspectiva de género, nos puede abrir un abanico de posibilidades de reflexión y comprensión de la situación de cada sujeto, desde su singularidad y situándolo/a en un contexto social (universalidad). La lucha por los derechos de las mujeres, implica reconocer a esa otra con sus potencialidades, sus limitaciones y con sus acciones que reproducen o se resisten al modelo social vi-

gente, estableciendo la solidaridad de género con sus pares y con nosotras mismas. Esto facilitará el desarrollo de un modelo integrador, para la intervención con organizaciones familiares que atraviesan conflictos, más aún en situación de vulnerabilidad social.

Los avances y retrocesos expresaran la complejidad que contienen los mandatos históricos socio-culturales y como atraviesan nuestras subjetividades, no sin resistencias, ni interrogantes.

Finalmente, se impone la necesidad de instrumentar políticas públicas que apunten a una distribución más igualitaria de responsabilidades productivas y reproductivas entre hogares y Estado, y entre varones y mujeres.

Bibliografía

- Bellotti, M; Gamba, S. (2001) En Torcuato S. Di Tella y otros. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Emecé Editores. Buenos Aires.
- Cazzaniga, S. (2001) *El abordaje desde la singularidad*. En: Desde el fondo, cuadernillo N° 21. UNER. Facultad de Trabajo Social: Entre Ríos. <http://www.fts.uner.edu.ar/publicaciones/fondo/num21/cazzaniga21.htm>
- Di Marco, G. (2005). *Las familias. En Democratización de las familias*. UNICEF: Buenos Aires.
- Fraser, N. (1991). *La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista feminista de la cultura política del capitalismo tardío*. En Revista Debate Feminista.
- Gamba, S. (1989) En Torcuato S. Di Tella y otros. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Emecé Editores. Buenos Aires.
- Geldstein, R. (1994). *Los roles de género en la crisis: Mujeres como principal sostén económico del hogar*. CENEP Y UNICEF: Cuadernos del CENEP N° 50: Buenos Aires.
- Lagarde y de los Ríos, M. (2001). *Claves feministas para la autoestima de las mujeres*. Cuadernos inacabados N° 39. Madrid.
- Lamas, M. (compiladora) (1996). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG: DF. México.
- Rozas Pagaza, M. (2001). *La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social*. Editorial Espacio: Buenos Aires.
- Travi, B. (2005). *La construcción de la invisibilidad de la violencia hacia la mujer en el ámbito doméstico. Un estudio de caso: Dirección de medicina preventiva y atención primaria, Secretaría de política social. Municipio de Luján, provincia de Buenos Aires*. Artículo Publicado en la Revista Escenarios. Fac. de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Año 6, N° 10.
- Velázquez, S. (s/f) *Violencia de género*. Disponible en <http://agendadelasmujeres.com.ar>
- Wainerman, C. (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias. ¿Una revolución estancada?* Lumiere: Buenos Aires.

Artículos seleccionados

Producción de conocimiento, contexto y políticas públicas. El caso de la Junta de Planificación Económica de la Provincia de Buenos Aires (1958 - 1960)¹

Pablo Stropparo*

Fecha de recepción: 14 de diciembre de 2011
Fecha de aceptación: 25 de julio de 2012
Correspondencia a: Pablo Stropparo
Correo electrónico: pastropparo@yahoo.com.ar

* Sociólogo, docente en la Cátedra Epistemología de las Ciencias Sociales (Carrera Trabajo Social) y Doctorando en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Resumen:

Entre los años 1958 y 1959 se publicó la Revista de Desarrollo Económico (RDE) por la Junta de Planificación Económica (JPE) de la Provincia de Buenos Aires, antecedente de la actual Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, publicada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). En la RDE se plantearon cuestiones teóricas y técnicas acerca de la problemática del desarrollo y otros problemas asociados al mismo, así como políticas impulsadas por dicho organismo gubernamental en la Provincia de Buenos Aires, en lo que respecta, fundamentalmente, a la política agraria, impositiva

1. Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en las V Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, organizadas por el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de General San Martín, los días 17, 18 y 19 de noviembre de 2010. Los trabajos presentados en ese evento no se han publicado en forma impresa ni digital.

y de industrialización. El enfoque desplegado en las páginas de la revista se opuso a los sectores tradicionales agrarios y a las políticas fomentadas por organismos internacionales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este trabajo, se analizan los planteos teóricos en torno al desarrollo y las políticas públicas dados a conocer en la RDE, teniendo en consideración el contexto sociopolítico y socioeconómico de aquel período histórico. Se concluye que por los intereses que se verían afectados con la implementación de las políticas propuestas – en particular, los intereses de la burguesía pampeana-, la revista dejó de publicarse y los miembros de la JPE tuvieron que renunciar a sus cargos. Asimismo, se reflexiona sobre el contexto actual, más favorable que el de la segunda mitad del siglo XX para la implementación de políticas públicas transformadoras que tengan en cuenta a los sectores más desfavorecidos, al mismo tiempo que fomenten mayores niveles de democratización.

Palabras claves: Producción de conocimiento - Políticas públicas - Desarrollo.

Resumo

Entre 1958 e 1959 publicou a Revista de Desenvolvimento Económico (RDE) pela Junta de Planificação Económica (JPE) na província de Buenos Aires, precursor do atual Desenvolvimento Económico. Revista de Ciências Sociais, publicada pelo Instituto de Desenvolvimento Económico y Social (IDES). A RDE levantou questões teóricas e técnicas sobre as questões de desenvolvimento e outros problemas associados, bem como políticas, sendo empurradas pela Agência de governo na província de Buenos Aires, na medida em que, basicamente, agrárias, política fiscal e industrialização. A abordagem exibida nas páginas da revista opôs-se às políticas promovidas pelos organismos internacionais de crédito, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e dos sectores agrícolas tradicionais. Este trabalho examina os regimes teóricos sobre o desenvolvimento e políticas públicas dado saber no RDE, levando em consideração o contexto sócio-económico e sócio-político desse período histórico. Concluiu-se que os interesses que ficaria preocupados com a implementação de políticas propostas -em especial, os interesses da burguesia pampeana- a revista deixou de publicação e membros do JPE tinham de desistir de seus postos. Ele também reflete sobre o contexto atual, mais favorável do que a segunda metade do século XX para a implementação de políticas públicas transformadoras que tenham em conta os sectores mais desfavorecidos, ao mesmo tempo incentivar níveis mais elevados de democratização.

Palabras clave: Produção de conhecimento - Políticas públicas - Desenvolvimento

Introducción

En la segunda mitad del siglo XX se dieron condiciones nacionales e internacionales para el impulso y desarrollo de las ciencias sociales, teniendo como trasfondo la idea de que la intervención en el ámbito social, político y económico debía estar fundamentada en un conocimiento científico del mundo. Varias son las manifestaciones de esto. A nivel regional, la creación de la CEPAL, en 1948, constituyó un hito. En Argentina, las carreras de Sociología, Economía y Antropología

de la Universidad de Buenos Aires (UBA) fueron creadas en la segunda mitad de 1950.

Tanto en organismos y universidades estatales y en institutos no estatales se impulsó la investigación de los problemas de largo plazo asociados al desarrollo, sin que ello implicara dejar de lado los problemas coyunturales asociados al mismo. La comunicación de los resultados hizo necesaria la generación de distintas publicaciones, sobresaliendo la Revista de Desarrollo Económico (RDE) publicada por la Junta de Planificación

Económica (JPE) del Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos a cargo de Aldo Ferrer, bajo la gobernación de Oscar Alende, revista continuada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) a partir de 1961 bajo el nombre de Desarrollo Económico (DE), vigente en la actualidad.

Los miembros de la JPE encararon la creación de la RDE con el objetivo de publicar discusiones teóricas sobre el desarrollo y los problemas asociados al mismo, aunque también con el objeto de publicar políticas económicas específicas a implementarse en la Provincia de Buenos Aires. Una de las principales preocupaciones de la JPE, que era una idea que formaba parte del clima de época, tenía que ver con la idea de realizar una transformación de la estructura económica, en la cual se visualizaba como uno de los principales aspectos problemáticos la estructura agropecuaria. Lo cierto es que, además de publicar en la RDE la reforma agraria realizada en Cuba en 1959 por el nuevo régimen, desde la revista se publicaron propuestas de políticas económicas transformadoras, impulsadas por la JPE en torno a la cuestión agraria en dos ámbitos: la política impositiva y el régimen de tenencia de la tierra. Aunque las propuestas no eran revolucionarias, los sectores agrarios se vieron afectados por estas propuestas, y se opusieron de manera enfática a través de sus propias publicaciones, lo que provocó que los miembros de la JPE tuvieran que dejar sus cargos.

Son pocos los antecedentes que tomaron como objeto de estudio a la RDE y a la JPE. Uno de ellos es el trabajo de María Agustina Diez y Paola Bayle, ambas sociólogas de la Universidad de Cuyo, quienes abordan los cuatro números publicados de la RDE, intentando reconstruir, a través del análisis sociológico e histórico, la etapa fundacional de la revista y su continuación en el IDES. Cabe recalcar que al análisis de las problemáticas tratadas en los cuatro números se suman valiosas entrevistas realizadas a Alfredo Eric Cal-

cagno y a Norberto González, ambos miembros de la JPE. Según Calcagno, se trató de que la JPE fuera un centro de discusión y análisis sobre la base de las ideas del desarrollo económico, que eran de avanzada por aquella época, en el marco de una lucha político-ideológica. La revista sería el sustento técnico e ideológico de la gobernación (Diez y Bayle, 2006).

La nuestra es una perspectiva contextualizada sobre la producción de conocimiento en ciencias sociales y las políticas asociadas a esa producción. En tal sentido, el conocimiento de las ciencias sociales puede interpretarse y explicarse en el marco de contextos sociales concretos. En el caso particular de la JPE y la RDE, nos interesa destacar los factores sociopolíticos y socioeconómicos que impidieron la puesta en práctica de las políticas propuestas, dados los intereses que se verían afectados por las mismas. La contextualización de este caso² nos aproxima, a nuestro entender, a un momento histórico peculiar que tuvo influencia relevante en las décadas posteriores, ya que fue a partir de la segunda mitad de los cincuenta cuando la independencia económica en la Argentina comenzó a ser cuestionada por los sectores concentrados de nuestro país y los organismos internacionales, al mismo tiempo que se asistió a proyectos antipopulares que desmantelarían con los años los logros sociales, políticos y económicos alcanzados con el peronismo en el poder. No por casualidad fue luego de 1955 que la Argentina se asoció al FMI y a otros organismos internacionales, situación significativa para comprender los altos niveles de endeudamiento y dependencia de nuestro país en las últimas décadas. Fue allí, según nuestro punto de vista, cuando paulatinamente se aplicaron proyectos que favorecían -a través de las políticas públicas- a los sectores más concentrados a nivel nacional como internacional, en detrimento de las mayorías populares y cuyo desenlace histórico fue la implementación de la agenda neoliberal del Consenso de Washington durante los noventa del siglo pasado. La no implementación

2. Cecilia Hidalgo (2010) señala que la utilización de casos en la investigación por parte de las ciencias sociales, además de relacionarse con el uso nomológico o ejemplificador de una teoría, puede servir para innovar en la investigación. De este modo, la casuística permitiría determinar las variantes que presenta un caso respecto a procesos generales, aportando al debate a través de nuevas líneas de investigación.

de las políticas transformadoras propuestas por la JPE, creemos, da cuenta de lo que estuvo en juego a nivel social, político y económico desde la década del cincuenta, con ecos en la actualidad: la independencia económica y la satisfacción de los intereses y necesidades de los sectores más desfavorecidos.

Para la consideración de las diversas posturas teóricas en relación a las políticas económicas y la no implementación de esas políticas en el caso específico de la JPE, nos interesa considerar los enfoques de Guillermo O'Donnell y de Kathryn Sikkink, ya que plantean distintas alternativas en cuanto a la explicación e interpretación del período y el caso bajo estudio. Si bien O'Donnell no hace referencia al caso de la JPE, sus aportes nos permiten enmarcar las políticas económicas planteadas por este organismo gubernamental, y los intereses afectados en la implementación de esas políticas económicas. Por su parte, Sikkink sí hace referencias explícitas a la JPE y plantea su enfoque teórico en contraposición al de O'Donnell, por la importancia que da este autor a los intereses. A Sikkink le interesa destacar la importancia de las ideas por sobre aquellos. Su libro compara la implementación a nivel nacional de políticas económicas desarrollistas en Brasil y la Argentina, destacando el éxito de las mismas para el primer caso y el fracaso en el segundo. Plantea, como mencionamos, la relevancia de las ideas en la adopción, implementación y consolidación de las políticas económicas. Su objeto de comparación son los gobiernos de Kubitschek en Brasil y Frondizi en Argentina. Consideramos que en su interpretación de los problemas en la implementación y consolidación de políticas desarrollistas en nuestro país, a nivel nacional, su estudio brinda aportes dignos de destacar, pero que a la hora de analizar el caso de la JPE y la no implementación de las políticas propuestas, el mismo se explica mejor desde el punto de vista de O'Donnell.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, en la primera parte de este trabajo haremos referencias al contexto más amplio en el cual se enmarca la creación de la RDE. Luego, haremos referencia a las posturas de O'Donnell y Sikkink.

En tercer lugar, abordaremos las propuestas teóricas y de política económica planteadas en la RDE por la JPE, las cuales tenían como trasfondo una fuerte impronta cepalina, haciendo hincapié en el problema del desarrollo. Finalmente, plantaremos las conclusiones que se desprenden de nuestro análisis, reflexionando, asimismo, acerca del contexto actual.

El contexto

Desde sus inicios, a fines de los cuarenta, la CEPAL planteó teorizaciones y propuestas de políticas económicas para solucionar los problemas del desarrollo en América Latina (Bielschowsky, 2009). De tal modo, se planteó por aquellos años la solución estructuralista en países como la Argentina y Brasil, a través de la cual se intentó profundizar la industrialización con la producción de bienes de consumo durable.

Pero, a fines de 1950, tuvo lugar uno de los acontecimientos que marcaría la historia política, económica y social de los países de América Latina: la Revolución Cubana. Y, a partir de allí, cada país debía tener una posición con respecto al nuevo régimen instaurado en ese país. Por lo tanto, a la solución desarrollista con los años se le fue oponiendo la alternativa revolucionaria. Ante esta situación, desde Estados Unidos se propuso la Alianza Para el Progreso en apoyo a la vía desarrollista y en contraposición a la Revolución Cubana.

La CEPAL fue creada en 1948 bajo el influjo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y su impulso fundacional de instituciones internacionales que evitaran la repetición de las guerras. Su meta fue y sigue siendo "influir en los procesos de toma de decisiones y de formulación de políticas de desarrollo de los gobiernos de la región" (Zapata Martí, 2001: 127). El primer secretario ejecutivo de la institución fue el mexicano Gustavo Martínez Cabañas y luego le sucedió el argentino Raúl Prebisch. Este último había tenido una importante experiencia como funcionario en Argentina durante la década del treinta y la primera mitad de la década del cuarenta (Rodríguez, 2001: 98-105).

Las ideas de Prebisch se plasmaron inicialmente en “El desarrollo económico de la América latina y algunos de sus principales problemas” (1949). Estas ideas sobre el desarrollo coincidirían, en líneas generales, con las contenidas en las teorías del crecimiento neoclásica y keynesiana:

“que lo conciben como un proceso de acumulación de capital estrechamente ligado al progreso tecnológico, mediante el cual se logra la elevación gradual de la densidad de capital y el aumento de la productividad del trabajo y del nivel medio de vida” (Rodríguez, 2001: 105).

Sin embargo, el aporte de Prebisch sería el hecho de dilucidar las características que “asume tal proceso al propagarse las técnicas capitalistas de producción en el ámbito de un sistema económico mundial compuesto por *centros y periferia*” (Rodríguez, 2001: 105).

Uno de los supuestos principales que Prebisch criticó, de lo que denominó teoría clásica, tiene que ver con el principio de la división internacional del trabajo, bajo el cual se indicaba que todos los países se beneficiarían del fruto del progreso técnico bajo la especialización productiva. Prebisch sostiene que el razonamiento de esa teoría es teóricamente inobjetable, aunque:

“Suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte de aquel fruto. No necesitan pues industrializarse. Antes bien, su menor eficacia les haría perder irreversiblemente las ventajas clásicas del intercambio [...].

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscripto. [...] Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida com-

parable a la que ha logrado disfrutar la población de los grandes países” (Prebisch, 1949: 1-2).

Basándose en datos de las Naciones Unidas, Prebisch constató que los precios de los productos primarios disminuyeron entre 1870 y 1930, mientras que los precios de los productos industriales producidos en los países centrales no han bajado, lo cual se contradice con el aumento de la productividad en esos países. En los países centrales, los ingresos de los empresarios y de los otros factores productivos aumentaron, mientras que en los países de producción primaria los ingresos de los empresarios han aumentado menos que la productividad. De lo anterior se desprendería que “mientras que los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico” (Prebisch, 1949: 19).

Ante el planteo de las condiciones estructurales en los países periféricos, Prebisch y la CEPAL elaboraron alternativas para salir de la misma. Se proponía racionalizar la viabilidad de la industrialización para avanzar en un proceso de desarrollo más homogéneo y más igualitario entre Latinoamérica y el mundo. La CEPAL insistiría en una industrialización deliberada, en la ampliación de la sustitución de importaciones y en la modernización de los sectores atrasados de la economía, mediante: *a)* una activa y planificada participación estatal; *b)* un proteccionismo dinámico pero con tendencia a disminuir en la medida en que se fortaleciera el aparato industrial, y *c)* una potencial ampliación de los mercados impulsada por la creciente integración de las economías latinoamericanas que, por cierto, fue la que alentó una industrialización tardía en los países centroamericanos durante los años 70 (Lichtenzstejn, 2001: 92). Desde este punto de vista, se consideraba al Estado como un agente decisivo en la formulación de la política económica, por definición autónoma. Las únicas restricciones imaginables eran, entonces, las restricciones comerciales de los países centrales y el deterioro de los términos del intercambio (Lichtenzstejn, 2001: 92).

En discusión con el planteo estructuralista de la CEPAL, se encontraban las recomendaciones monetaristas del FMI. Según Lichtensztein (2001), las ideas de la CEPAL y las ideas monetaristas fondomonetaristas, entre otras posteriores, serían las ideas económicas que habrían influenciado en las decisiones de política económica en la región.

La versión tradicional de los modelos de estabilización asociados al FMI daban prioridad al abatimiento de la inflación por medio de la devaluación. Se suponía que la inflación era un fenómeno patológico: el "crecimiento del nivel global de los precios absolutos entrañaba una distorsión en el sistema de precios relativos" (Lichtensztein, 2001: 94). Las causas eran atribuidas, primordialmente, a una expansión desproporcionada de la demanda interna provocada por una política equivocada en las siguientes variables:

- Comercio exterior: lo que se criticaba aquí era el proteccionismo.
- Fiscal: se criticaban los gastos excesivos del Estado.
- Monetaria: se critica la expansión monetaria por la política crediticia.
- Salarios: se criticaban las regulaciones.

Las políticas intervencionistas en estas áreas de la economía provocaban, desde el punto de vista del FMI, fallas en el "equilibrio". Destaca Lichtensztein, sin embargo, que la solución mediante devaluación y ajuste en estas variables no entraba en confrontación, aún, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (2001: 94).

A nivel del contexto intelectual local posterior a 1955 surgió como uno de los problemas centrales, tratado por los intelectuales, el problema de qué hacer con el peronismo y su sustento popular. Como sostiene Neiburg, explicar el peronismo era explicar la Argentina. Ante ello se dieron diferentes respuestas, las cuales, a su vez, implicaban distintas propuestas de reorganización nacional:

Las interpretaciones del peronismo formuladas por poetas y escritores, por en-

sayistas "liberales" o "nacionalistas", por teóricos de las nuevas vanguardias políticas y estéticas, por sociólogos e historiadores, exigían propuestas de reorganización de la sociedad, iban acompañadas de verdaderos proyectos de Nación (Neiburg, 1998: 22).

A juicio de Altamirano, de las distintas vertientes que tenían las ideas sobre el desarrollo, la que tuvo mayor gravitación fue la que estuvo asociada a los nombres de Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio:

Lo que se registró bajo el impulso de ambos fue un movimiento ideológico, una empresa política y una fórmula, integración y desarrollo, para dar respuesta a los dos interrogantes capitales de la Argentina posperonista: *¿qué rumbo debía tomar el capitalismo argentino? ¿Qué hacer con el peronismo, en particular con las masas peronistas?* (Altamirano, 2001: 78-79; énfasis mío).

La revista *Qué* habría sido utilizada como una herramienta para llegar, previamente a las elecciones, a distintos sectores sociales, aunque, según Altamirano, el destinatario principal de esa interpelación era el electorado peronista. A través del sello editorial de esta revista, Frondizi publicaría, en febrero de 1957, un "verdadero manifiesto modernista" (Altamirano, 2001: 79-80).

Ante las ideas desarrollistas se oponían las ideas económicas de los sectores y clases sociales liberales y conservadoras de nuestro país. Si bien estos sectores eran minoritarios, contaban con poder, dadas, por ejemplo, las conexiones con las FF.AA. Para los liberales, las ideas desarrollistas eran "dirigistas". Pensaban los liberales que "el mal argentino procedía fundamentalmente de la intervención del Estado en la economía" (Altamirano, 2001: 91). Dado su poder, los sectores portadores de esta ideología han incidido de forma considerable en la política argentina; incidencia que ha llevado, durante el gobierno de Frondizi, a la imposición de ministros de economía (Álvaro Alsogaray y Roberto Alemann) (Altamirano, 2001: 92).

En Argentina, durante el gobierno de Frondizi se produjeron una serie de hechos y acontecimientos que, a nuestro entender, sirven para explicar las circunstancias en las cuales los miembros de la JPE debieron dejar sus cargos. Alende, en cuyo gobierno se creó la JPE y la RDE, alcanzó la gobernación de la Provincia de Buenos Aires en las mismas elecciones que lo llevaron a Frondizi a la presidencia y bajo la misma agrupación política: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI).³

Ante el fracaso de la estrategia del régimen que derrocó a Perón, la Revolución Libertadora vigente entre 1955-1958, la UCRI surgió hacia fines de 1957 y principios de 1958 como la opción política con mayores posibilidades de alcanzar la Presidencia, luego de haber efectuado el acuerdo en Caracas conocido como Pacto Perón-Frondizi, y teniendo en cuenta que la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) levantaba las banderas antiperonistas de la Revolución Libertadora. Las elecciones se llevaron a cabo en febrero de 1958 y la UCRI logró no solo alcanzar la Presidencia, sino también la totalidad de las gobernaciones de las provincias y una amplia mayoría en ambas Cámaras.

Además de afrontar los problemas económicos no solucionados por el régimen anterior e implementar las políticas económicas desarrollistas que Frondizi y Frigerio venían proponiendo, el gobierno nacional tuvo que afrontar una multiplicidad de planteos militares e intentos de golpes de Estado, así como cumplir con las promesas preelectorales hacia el electorado peronista y mantener en buenos términos la relación con los dirigentes sindicales y devolver la CGT a los trabajadores. La relación con los sindicatos se fue tensando de forma creciente, lo que provocó una gran cantidad de huelgas y conflictos gremiales.

Frondizi cumplió con la promesa electoral en relación a los asalariados al poco de tiempo de asumir, al otorgar un aumento general del salario del 60%. Otro gesto muy importante hacia los trabajadores y los dirigentes sindicales fue la sanción de la Ley de Asociaciones Profesionales

(agosto de 1958), la cual era un paso para alcanzar la normalización sindical. La medida provocó diferencias entre las 62 Organizaciones peronistas y el resto de los sindicalistas. En las elecciones efectuadas en septiembre del mismo año para elección de autoridades de la CGT se terminaron imponiendo los peronistas, pero el gobierno prorrogó por un año la firma de los convenios colectivos de trabajo, lo que provocó uno de los primeros enfrentamientos significativos con los sindicatos. En junio de ese año, Frondizi implementó una de sus políticas económicas que generó más conflictos (inclusive dentro de su propia fuerza), mediante la firma de los contratos petroleros con compañías extranjeras, apertura que sería extensiva a otras industrias. Además de las críticas ideológicas que desencadenó la medida, ésta aunó a la oposición, ya que Frondizi tomó la decisión sin consultar al Congreso. Ello ocasionó protestas y paros de los trabajadores del sector, especialmente en Mendoza, y llevó a Frondizi a declarar el Estado de sitio, extensivo a todas las provincias.

A fines de diciembre de 1958, la relación con la clase obrera comenzó a fracturarse ya que el gobierno anunció un plan de estabilización acordado con el FMI, para superar la inflación y mediante el cual se comprometió a racionalizar la administración pública para reducir el gasto público mediante la realización de algunas privatizaciones, lo que tenía como contrapartida desembolsos de créditos externos para su política de desarrollo. El gobierno reprimió de una manera desmedida, despidió a gran cantidad de trabajadores y levantó acusaciones de subversión y plan insurreccional. Como consecuencia de la huelga, el Frente Nacional y Popular que impulsó Frondizi al recibir el apoyo del peronismo fue quebrándose, lo cual sucedió de forma definitiva a mediados de 1959 cuando Perón reafirmó que había realizado el Pacto previo a las elecciones, lo que provocó reacciones en las fuerzas militares. También para esa fecha, Frondizi realiza cambios ministeriales y el ingeniero aeronáutico Álvaro Alsogaray llega al Ministerio de Economía y se hace cargo provisoriamente de la Secretaría de

3. La reconstrucción del contexto está basada en trabajos de Smulovitz (1991), Rodríguez Lamas (1986) y Sikkink (2009).

Trabajo. Su convocatoria tuvo que ver con la idea de que la simpatía que generaba en ciertos sectores descomprimaría la tensa relación con los militares, y se pensaba que Alsogaray podía ejecutar políticas económicas para frenar la inflación -que se encontraba descontrolada-, al poner en ejecución su plan de austeridad.

En marzo de 1960, se puso en ejecución el Plan CONINTES (Conmoción Interna del Estado), el cual implicaba la asignación a las fuerzas armadas del control directo de la represión, la subordinación de las policías provinciales a las fuerzas armadas y que los actos terroristas pasaran a la justicia militar en lugar de a la civil. La puesta en práctica de este plan represivo, además de guardar relación con las protestas sindicales, tiene que ver con un sentimiento, que en los círculos castrenses fue cobrando fuerza creciente: en la Argentina se estaba infiltrando el comunismo. El Jefe del Ejército, el general Toranzo Montero, era un fiel representante de este sentimiento y forma de pensar.

Pero, en abril de 1961, luego de otra crisis militar que desencadenó el alejamiento de Toranzo Montero, el gobierno recobró la iniciativa y realizó una nueva modificación en su gabinete, en la cual Alsogaray fue reemplazado por Roberto Alemann. Ante esta situación, el gobierno relanzó su política económica. Aunque Alemann no era afín a las ideas desarrollistas, llevó adelante algunas medidas como la firma de nuevos contratos petroleros, los cuales, en esta ocasión, se hicieron bajo licitación pública. Pero, el mayor impulso que provocó la nueva situación fue en el plano de la política internacional.

En resumen, durante los 4 años que gobernó Frondizi las fuerzas armadas adquirieron un rol tutelar y el gobierno, ante cualquier presión, terminaba cediendo. En este sentido, además de los otros factores de poder, las fuerzas armadas se constituyeron en un poder que lograba imponer en distintas ocasiones sus ideas acerca de lo que estaba pasando en el país: la ejecución del Plan CONINTES es una clara expresión de ello. Pero, las posturas en política internacional de Frondizi terminaron incidiendo en el final de su gobierno.

Entre otros hechos, cabe mencionar su postura de no romper relaciones con el nuevo régimen cubano, lo cual tuvo su máxima expresión en la reunión de Frondizi con el Che Guevara (agosto de 1961) y en el Discurso de Paraná (enero de 1962), sin tener en cuenta la condena de distintos cancilleres en la reunión de Punta del Este, a fines de 1961 y principios de 1962. Los dos hechos anteriores provocaron las presiones militares que llevaron a Frondizi a romper relaciones con Cuba. En marzo de 1962, luego de cruciales victorias electorales peronistas -entre ellas, en la Provincia de Buenos Aires-, las FF.AA. protagonizaron el golpe de estado que alejó a Frondizi de la presidencia.

Los enfoques de O'Donnell y Sikkink

El análisis de O'Donnell se ubica en el de las tendencias de largo plazo, el cual brinda la posibilidad de enmarcar los conflictos y procesos sociales y políticos de la coyuntura. Intenta responder al siguiente interrogante: ¿qué es lo que ha generado las relaciones de fuerza que explican lo que Juan Carlos Portantiero (1977) denominó como empate hegemónico?. Toma como punto de partida de su análisis algunos procesos socio-políticos y socioeconómicos que tuvieron lugar en la Argentina con anterioridad al período bajo análisis, los cuales guardan relación con las afirmaciones que realiza respecto al período que se abre en 1955 con el derrocamiento de Perón.

Al igual que en otros países de América, Argentina se insertó mundialmente como exportadora de productos primarios. Sin embargo, el caso argentino tendría algunas características diferenciales con respecto a otros (junto con Uruguay). El control del principal recurso productivo (la tierra) quedó en manos de una temprana burguesía agraria local, centrada en la región pampeana, y debido a la alta renta diferencial de ese recurso productivo, la burguesía pampeana tuvo una importante base de acumulación de capital. Esta acumulación agraria impulsó la emergencia de un sector urbano, comercial e incipientemente industrial que dio lugar al surgimiento de una temprana clase obrera que desarrolló patrones

organizativos autónomos frente al Estado y a la incipiente burguesía industrial. Cabe destacar que los principales productos de exportación de la burguesía pampeana (cereales y carne) constituyeron los principales bienes/salarios del sector popular (O'Donnell, 2004 [1977]: 35-41).

Pero lo que nos interesa resaltar es que la burguesía pampeana, en el período que nos ocupa, centraba sus demandas en mantener altos los precios de los productos exportables. De ese modo, conservó con los años un alto grado de centralidad política y económica, debido a su capacidad de imponer en la agenda pública y en la política cotidiana las medidas que proponía:

“Este grado fue suficiente -en la defensiva- para bloquear todo intento de ‘reestructurarla’ y -ofensivamente- para montarse en la crisis de la balanza de pagos para lograr, periódicamente, masivas transferencias de ingreso en su beneficio” (O'Donnell, 2004: 51-54).

En resumen, en los momentos en que la economía se encontraba en crecimiento y, por este motivo, surgían los problemas con la balanza de pagos por los incrementos en las importaciones, y en que los precios de los bienes/salario se encontraban en precios adecuados al consumo interno del sector popular, la burguesía pampeana imponía sus intereses, mediante la devaluación, con el apoyo del FMI. En respuesta a ese cambio político y económico surgía lo que O'Donnell denomina alianza defensiva compuesta por el sector popular y gran parte de las fracciones débiles de la burguesía, teniendo como principal demanda la defensa del mercado interno y en oposición a los efectos recesivos que traían las alzas impuestas en los productos exportables (2004: 43).

Con respecto a la perspectiva de Sikkink, su texto brinda interesantes datos referentes al caso específico de la JPE y la RDE. Sin embargo, nosotros privilegiamos el enfoque teórico de O'Donnell en la explicación del alejamiento en 1960 de los miembros de la JPE y la no implementación de las políticas propuestas por este organismo gubernamental. A su marco teórico, Sikkink lo de-

nomina institucional-interpretativo. En su texto compara los distintos resultados obtenidos en Brasil y Argentina con las políticas económicas desarrollistas y privilegia en su análisis la influencia de las ideas en la adopción, implementación y consolidación de las políticas económicas (Sikkink, 2009: 1-35). La perspectiva de O'Donnell es uno de los enfoques con los cuales discute esta autora. Denomina a la teoría de O'Donnell (junto a la de Cardoso y Faletto), teoría de los grupos de interés, la cual sostendría que la adopción de políticas económicas se debe a la presión de los grupos de interés, como la burguesía industrial o rural y que el impulsor de las políticas económicas desarrollistas sería la burguesía industrial. No obstante, Sikkink luego de haber estudiado el caso argentino llegó a la conclusión de que este enfoque no era adecuado, dado que los industriales argentinos por su ideología liberal no apoyaron las políticas económicas impulsadas por Frondizi, lo cual explicaría la diferencia en la adopción, implementación y consolidación de estas políticas para el caso de Brasil y Argentina, exitoso en el primero e infructuoso en el segundo.

Sikkink señala que, a diferencia del desarrollismo argentino, el Plan de Metas de Brasil implementado por Kubitschek se atribuye a un estudio realizado por la CEPAL con el Banco Nacional de Desarrollo de ese país. En la Argentina hubo una versión local del desarrollismo a escala nacional, cuyos principales ideólogos fueron Frondizi y Frigerio, quienes intentaron diferenciarse de las propuestas económicas de la CEPAL. Sin embargo, el análisis de Frigerio se basaba en la tendencia al deterioro de los términos del intercambio, por lo que podría afirmarse que estuvo influenciado por la CEPAL en sus propuestas. Una vez asumido el gobierno de Frondizi a nivel nacional, el círculo de economistas cepalinos jóvenes que acompañaban al presidente, nucleados en Aldo Ferrer, fueron destinados a la Provincia de Buenos Aires, donde crearon la JPE (Sikkink, 2009: 106-113).

La JPE y la RDE

La creación así como la publicación del último número de la RDE se encuentran entrelazadas con la crítica situación nacional. Su creación se

vincula con las ideas desarrollistas que se intentaban implementar en el ámbito nacional y, en especial, bajo la gobernación de Oscar Alende en Buenos Aires, en la que se crea la Junta de Planificación Económica (JPE) bajo la órbita del Ministerio de Economía y Hacienda, ministerio a cargo de Aldo Ferrer. El equipo de la JPE crea en 1958 la RDE, de la cual se editan cuatro números (uno en 1958 y tres en 1959).

En la Introducción al primer número, firmada por el Comité Editorial, se lee que por intermedio de la revista:

“Se darán a conocer estudios teóricos y experiencias prácticas sobre cuestiones de desarrollo económico; en ese sentido, deseamos ofrecer a los investigadores, y en especial a los economistas latinoamericanos, un órgano técnico de difusión. Además, se expondrán al conocimiento público, a medida que se elaboren, algunos trabajos de la Junta que forman parte del programa de desarrollo de la Provincia. Este doble carácter de la Revista, que publica estudios sobre problemas concretos y, a la vez, trata de profundizar en los aspectos teóricos, constituye una necesidad práctica de la programación. Un plan no consiste únicamente en un texto escrito; implica una concepción dinámica de las relaciones económicas, que requiere permanentes reajustes, estudios e investigaciones” (JPE, 1958a: 3).

Éste doble carácter de la RDE, como vemos, pone de manifiesto una doble intencionalidad a la hora pensar en lo que perseguían los miembros de la JPE al publicar la RDE. Por un lado, la producción de conocimiento y, por otro, una intencionalidad política. De hecho, algunos artículos presentan un alto nivel teórico y técnico, pero en otros se encuentran planes específicos de políticas económicas llevados adelante por la JPE.

Las problemáticas trabajadas en la RDE tienen un claro sesgo económico y una fuerte impronta cepalina. Puede observarse una clara visión que

impulsa un capitalismo nacional, en el cual se profundizase la industrialización, en desmedro del proyecto agrario que proponía la burguesía pampeana y el cual tuvo un importante representante en el Informe Prebisch de 1955 - 1956.

Antes de vincular las políticas económicas propuestas con las circunstancias que determinaron la renuncia de los miembros de la JPE y el fin de la publicación de la RDE, veremos algunos abordajes teóricos sobre dos de los principales problemas abordados en la revista como fueron el desarrollo económico y la inflación, ya que se vinculan con el contexto socioeconómico en el cual se publicó la revista. Estos trabajos teóricos enmarcan las políticas económicas propuestas desde la JPE.

Al considerar la problemática del desarrollo económico, se discute acerca de su medición y cuáles serían los indicadores apropiados para realizar tal medición. La discusión se centra en el concepto de “país insuficientemente desarrollado”, utilizado por los expertos de la ONU. Desde ella, se señalaba que un país es insuficientemente desarrollado cuando el ingreso per cápita es bajo en comparación con otros países, como Estados Unidos, Canadá, Australia y los de Europa Occidental.

Herschel y Cibotti señalan, sin embargo, los problemas que traería aparejado la comparación de países desde este único indicador:

- Problemas de tipo estadístico: el ingreso per cápita excluye en su medición gran parte de las transacciones no monetarias.
- Problemas en la interpretación de fenómenos económicos: puede haberse aumentado el ingreso per cápita, pero al mismo tiempo puede haberse producido un descenso del ingreso de un vasto sector de la población debido a una mayor concentración del ingreso total.
- Señalan que debe complementarse la medición con el estudio de la estructura de formación del ingreso.
- El aumento del ingreso real puede deberse a un alza en el precio internacional del principal producto de exportación, lo cual genera

un crecimiento inestable (Herschel-Cibotti, 1958: 28-31).

Por otra parte, Herschel y Cibotti señalan, de acuerdo a una visión que postula los beneficios de la industrialización, que en los países subdesarrollados tendrían mayor preponderancia en la estructura del ingreso las actividades agropecuarias, mientras que en el caso de los países desarrollados esa preponderancia sería de las actividades industriales. De este modo, para superar el subdesarrollo indican que debe haber “profundos cambios en la estructura de producción” (Herschel-Cibotti, 1958: 28). Es decir, los autores plantean la profundización de la industrialización.⁴

Otra de las problemáticas abordadas en la RDE tiene que ver con el proceso inflacionario en los países de América Latina. La teoría que se encuentra por detrás de los análisis realizados en la RDE es la teoría económica cepalina. En un artículo de Osvaldo Sunkel, se hacen referencias explícitas a cómo se problematizaba el proceso inflacionario en América Latina desde la CEPAL. Particularmente en su trabajo, Sunkel, realiza el análisis del proceso inflacionario en Chile y sostiene que el enfoque de la CEPAL se opone a otros abordajes, como el enfoque monetarista, dado que el primero privilegia la interdependencia entre desarrollo económico e inflación y que se abocaría al estudio de las causas de sus causas e interrelaciones (Sunkel, 1958: 5-6). Por otra parte, en un artículo de Aldo Ferrer se reproduce una charla -del 2 de mayo de 1958- en la Conferencia de Ministros de Hacienda. En esa ocasión, Ferrer indica que la causa fundamental de la alta inflación en Argentina era el estancamiento de la producción nacional (Ferrer, 1958: 250).

Al tener en cuenta la vinculación de la revista y la JPE con el contexto, para explicar e interpretar cuáles fueron las razones y causas que ocasionaron el alejamiento de los miembros de la JPE, destacamos que lo que aparece en la RDE es una oposición a los sectores agrarios, al destacar el atraso en la tecnificación del agro y el manteni-

miento de estructuras agrarias anacrónicas, lo cual da cuenta de que se pretendía modernizar la estructura agropecuaria (Hopenhayn, 1958: 266). En oposición a esta propuesta, desde las asociaciones de la burguesía pampeana, y con el apoyo del FMI, se proponían los planes de estabilización, colocando en el centro de las medidas la devaluación, que traía aparejada una transferencia de ingresos en favor de la burguesía pampeana, como ya hemos mencionado.

La oposición a los intereses de la burguesía pampeana se realiza bajo una modalidad argumentativa técnica y científica, en la cual poseen un rol central los datos estadísticos. En un trabajo que tiene por autoría a la JPE, en el que intervino Alfredo Eric Calcagno, se estudia la división de la tierra y se determinan las superficies de las que son dueños los propietarios en la Provincia de Buenos Aires. Lo que se constata es la concentración de las tierras en pocos propietarios (JPE, 1958b). El estudio plantea que el régimen de propiedad de la tierra constituye un elemento básico en los niveles económico y político-social. A partir de estadísticas, que se incluyen en ese texto, se dice que se elaborará un estudio más completo sobre el sector agropecuario, que serviría de base al programa de la JPE en relación con el sector agropecuario con el objetivo de aumentar substancialmente los niveles de producción (JPE, 1958b: 201).

Al año siguiente (1959), se publicó en la RDE el artículo en el cual se propone un Índice para alcanzar los fines perseguidos. En este artículo, en el cual también intervino Calcagno como miembro de la JPE, se dice que se pretende colonizar tierras para capitalizar las nuevas explotaciones, lo que redundaría en un aumento de la producción. Se señala, además, la relevancia que tiene la Provincia de Buenos Aires a escala nacional, para la obtención de mayores saldos exportables y asegurar el mercado interno, lo cual da más argumentos para aumentar la producción (JPE, 1959a: 194). El Índice propuesto –“índice de aprovechamiento económico-social de las explotaciones”– persiguió determinar qué tierras

4. La idea de profundizar la industrialización en la Provincia de Buenos Aires se manifiesta en la RDE, además, a través de la publicación de un anteproyecto de ley de “Promoción Industrial” propuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, en el último número publicado (julio-septiembre de 1959).

de propiedad privada serían colonizadas, lo cual llevaba a la expropiación o compra de aquellas tierras que se determinaba técnicamente que tenían una baja utilidad socioeconómica (JPE, 1959a: 201-202).

Ante las posibles críticas de la puesta en práctica de esta metodología, se argumenta en el trabajo que, a diferencia de lo que podría pensarse en un principio, la expropiación de aquellas tierras de baja productividad y utilidad redundaría en una mayor inversión, uno de los objetivos fundamentales que se perseguía con esta política:

“Una de las mayores objeciones a un plan que incluye expropiaciones consiste en la presunción de que desalentará la inversión en los demás campos. Cuando no existe un criterio orgánico para determinar sobre qué inmuebles recaerán las expropiaciones -se sostiene- ningún propietario, posible destinatario de una desposesión, querrá realizar inversiones. De modo que, aún suponiendo que se eleve la producción en las tierras colonizadas, como éstas serán solo un pequeño porcentaje del total, la mayoría de las explotaciones se descapitalizará; así, el daño a causarse a la economía agropecuaria en su conjunto será mayor que el beneficio obtenido en un número reducido de parcelas. Sin entrar a considerar la exactitud de esta tesis, ella no es aplicable cuando existe un método racional y coherente para establecer qué campos serán colonizados. Entonces, la expropiación no queda flotando como una amenaza indiscriminada sobre varios centenares de propietarios, sino que se dirige concretamente contra quienes no trabajan adecuadamente su campo y afecta solamente a las explotaciones que tienen el más bajo índice de aprovechamiento económico-social; en consecuencia, el plan agrario, lejos de desalentar las inversiones, habrá de estimularlas” (JPE, 1959a: 202-203).

El planteo de este Índice es uno de los motivos que provocó, junto a la política impositiva propuesta desde la JPE, el alejamiento de los miembros de esta institución por la reacción de los sectores de la burguesía pampeana, los cuales acusaron a la JPE de llevar adelante un plan de reforma agraria e impositiva que denotaba la infiltración comunista. En sus publicaciones, la SRA hablaba de “color rojo” y “camino a la soviétización”, en relación con la JPE y la RDE (Sikkink, 2009: 143).⁵ Sin embargo, como puede observarse, la propuesta pretendía lograr un mayor nivel de producción e incentivar las inversiones, es decir, era una reforma que se encontraba dentro del marco del régimen de acumulación capitalista, brindando incentivos a aquellos propietarios de grandes extensiones de tierra para que se capitalicen.

Teniendo en cuenta lo anterior, nos parece interesante destacar el hecho de que se hacían propuestas apoyadas científicamente, pero que, en el fondo, lo que estaba en juego era un conflicto ideológico-político con los sectores tradicionales del país, los cuales eran considerados improductivos. Esto se expresa con elocuencia en un discurso publicado de Oscar Alende:

“Numerosos factores externos e internos han decidido la crisis, pero ella más que en los aciertos o errores de los gobiernos, se asienta fundamentalmente en lo inapropiado de la estructura, y los mayores reajustes económicos y financieros fracasarán si esta estructura no es transformada. Como las circunstancias adquieren gravedad acuciante, es la hora de iniciar la tarea. [...] Los sofismas de quienes defienden sus propios intereses y de los que padecen el miedo de la superación de las formas económicas tradicionales, no pueden constituir un obstáculo para la solución del grave problema de fondo que se enfrenta” (Alende, 1959: 246).

Luego de estas palabras, en las cuales puede advertirse cómo se introduce la controversia con el

5. El 30 de diciembre de 1959, los dirigentes ruralistas enviaron una carta a Frondizi en la cual destacaban que si bien apoyaban el plan de estabilización llevado adelante por el gobierno nacional, a pesar de los sacrificios que el mismo implicaba a su sector, no estaban dispuestos a seguir apoyándolo a no ser que Frondizi tomase medidas para revertir las políticas agropecuarias provinciales. Esta misma carta fue publicada en enero de 1960 en los *Anales de la Sociedad Rural Argentina* (Sikkink, 2009: 143).

sector agrario y en los cuales resalta el carácter político y polémico de la RDE, Alende propone un “vigoroso desarrollo industrial” (Alende, 1959: 246). Asimismo, propone realizar en Argentina una reforma agraria.

La oposición a sectores tradicionales de la Argentina también se introduce en la discusión en torno a la inflación. En la Conferencia ya mencionada de Aldo Ferrer, también se trasluce el posicionamiento político de la RDE, puesto que se resalta que las medidas a tomar sobre la problemática deben tener en cuenta los intereses de la mayoría, en oposición a lo postulado por los economistas ortodoxos que impulsaban medidas antipopulares y en favor de los sectores privilegiados:

“Quiero decir aquí, que la política antiinflacionaria que debemos seguir la debemos realizar sin deflación y sin desocupación. Es posible seguir una política antiinflacionaria que no provoque desocupación en los sectores del trabajo argentino. Algunos economistas vinculados a los sectores del privilegio que han detentado el poder de la República, pretenden que la solución del problema inflatorio debe buscarse por la vía de la desocupación de los sectores del trabajo. Se quebraría así por la vía del hambre y de la miseria la capacidad de nuestros trabajadores para defender su nivel de vida.”

“Nosotros que somos hombres que tenemos la responsabilidad política de cumplir un programa de contenido social, somos también hombres técnicos que sabemos que es posible dar a la República soluciones de contenido social y humano y al mismo tiempo medidas que solucionen objetivamente los problemas de su desarrollo económico” (Ferrer, 1958: 259).

Teniendo en cuenta estas palabras, puede advertirse en las autoridades provinciales y en los miembros de la JPE una mirada técnica para la solución de los problemas concretos, pero que tiene como telón de fondo una visión política de carácter programático.

En relación con lo anterior, aparecen consideraciones sobre el rol del Estado en la formación del capital y la inversión en los países subdesarrollados, en oposición a los economistas ortodoxos de Argentina y del extranjero, para quienes la acción estatal debía reducirse cuanto más fuera posible. En este sentido, se proponen herramientas técnicas para la planificación del desarrollo, entre las cuales se encontraba la política impositiva que fue uno de los principales blancos de crítica por parte de la SRA, junto a la política agropecuaria. En otro trabajo, cuya autoría es de la JPE, se propone la política impositiva como uno de los principales instrumentos para la promoción económica y social, así como para estimular el comportamiento del sector privado. Se indica que los cambios propuestos llevarán cierto tiempo en la puesta en práctica dado que se buscan “cambios estructurales” del sistema impositivo provincial (JPE, 1958c: 129). Aquí, además de señalar la importancia de reducir la evasión, la importancia que tiene para el fisco provincial recaudar ingresos para implementar la política de desarrollo y de bienestar provincial, y la idea de lograr incentivos para aumentar la producción, se dice:

“El régimen actual de la tierra significa también un obstáculo a una mayor producción en el sector agropecuario. En primer lugar, cabe señalar que la tenencia precaria de la tierra, impide un desarrollo pleno de la producción, pues al productor le falta el incentivo que da la propiedad de la tierra que trabaja. Por otra parte, la concentración en pocas manos de la posesión de explotaciones de gran extensión, amén de su importancia con respecto a la cuestión de la capacidad contributiva, plantea el problema de su eficiencia” (JPE, 1958c: 158).

Luego, el trabajo señala un estudio de la CEPAL en el que se indica que “son contadas” las grandes explotaciones adecuadamente capitalizadas y técnicamente conducidas que alcanzan altos niveles de productividad, y continúa diciendo: “Para que el impuesto inmobiliario deje de ser aplicado con un mero criterio fiscalista, debe tender a remover los desequilibrios apuntados” (JPE, 1958c: 158).

Algunos comentarios finales

La RDE era parte del programa político de la JPE que intentaba intervenir en ciertos aspectos de la sociedad y la economía de la Provincia de Buenos Aires: la estructura agraria tradicional y la insuficiente industrialización. Además de la discusión académica e intelectual, algunos de los que escribieron en la RDE actuaban desde el Estado intentando transformar la realidad, bajo el marco de los conceptos de la CEPAL.

Nuestro interés fue mostrar cómo se vincula el contexto con el conocimiento publicado en la RDE y con las políticas públicas propuestas desde la JPE. En este sentido, en las propuestas dadas a conocer en la revista subyace una concepción de capitalismo nacional en clara oposición al proyecto que favorecía los intereses de la burguesía pampeana, asociado el mismo a la estructura agropecuaria previa a la irrupción del peronismo y que vuelve a considerarse como alternativa durante la Revolución Libertadora. En relación con esta estructura, se propone su transformación mediante la tecnificación y la reforma agraria, brindando incentivos para aumentar la inversión y la producción. La RDE, comprometida con un programa político que brindaba propuestas para solucionar técnicamente problemas del país, expresa en sus artículos el carácter conflictivo de la sociedad de aquel momento. Ello forma parte de las causas y motivos por los cuales debieron renunciar los miembros de la JPE y la RDE dejó de publicarse, al estar en contraposición a intereses representados por sectores tradicionales de la sociedad, la política y la economía argentina.

La JPE representaba un programa política que se encontraba en discusión con otras visiones acerca del rumbo que debía tomar el capitalismo argentino. En particular, la visión expresada por economistas ortodoxos y liberales argentinos, y por los sectores tradicionales de la sociedad, desde el punto de vista de los cuales se debían privilegiar los intereses del sector agrario sacrificando el bienestar de las clases populares. Y, la JPE se diferenciará en sus recomendaciones de política económica de las propuestas elaboradas por el FMI en aquellos años, las cuales criticaban, en países como

la Argentina, el proteccionismo, el gasto estatal, la expansión monetaria y la regulación salarial, con el objetivo de reducir la inflación.

En la JPE, a nuestro entender, las políticas públicas y la producción de conocimiento social fueron aspectos inseparables. Allí se producía conocimiento para planificar el desarrollo, interviniendo para privilegiar el bienestar de la población y su nivel de vida, en lugar de los intereses concentrados de los sectores tradicionales. En un contexto conflictivo como el de aquellos años, las políticas transformadoras propuestas por la JPE no pudieron implementarse por la presión de los grupos de interés, particularmente, de la burguesía pampeana, a través de su corporación principal: la SRA.

En resumen, nos parece que el fin de la publicación de la RDE y la renuncia de los miembros de la JPE debe ser explicado e interpretado por la presión ejercida desde la burguesía pampeana ante el gobierno nacional, el cual terminó cediendo ante dichas presiones. Lo anterior, a nuestro entender, da argumentos para explicar la no implementación de políticas públicas por parte de la JPE a partir del enfoque teórico de Guillermo O'Donnell, en oposición al de Sikkink. Aunque, además, a todo lo anterior debe sumarse el contexto sociopolítico, incluso a nivel internacional (Revolución Cubana), en el cual se enmarca el período en el que los miembros de la JPE realizaron sus propuestas: temor de distintos sectores y clases sociales y de las Fuerzas Armadas ante la "infiltración comunista" y, en relación con lo anterior, una profundización de la política represiva del gobierno nacional al poner en ejecución, en primer lugar, el estado de sitio y, en segundo lugar, el Plan CONINTES. De hecho, como vimos, desde la SRA se acusó a la JPE de "camino a la soviétización".

El estudio de este caso nos permite reflexionar, en primer lugar, sobre el concepto de desarrollo y, en segundo lugar y vinculado con lo anterior, sobre las relaciones de fuerza actuales en nuestra país. En cuanto al primer punto, desarrollo es uno de esos conceptos que, como populismo, pueden resultar vagos y sujetos a múltiples definiciones: en un trabajo reciente se han recogido algunos de esos intentos de definir conceptualmente a lo que

referiría el desarrollo, tanto en nuestro idioma como en otros (García - Laurelli - Rosa, 2010). Quizá una tarea imprescindible para las ciencias sociales en la actualidad sea la deconstrucción de conceptos como el de desarrollo con el fin de propiciar una “discusión acerca de los mitos, nociones y prácticas que proponga alternativas para aprehender y actuar en y sobre los fenómenos sociales” (García - Laurelli - Rosa, 2010: 52).

Además, otro problema que se plantea en torno al desarrollo es el de los usos políticos que se hizo y hace de este concepto (Roig, 2008: 81). Indagar en ello y en la historia del concepto nos permite determinar -como creemos que ocurre a partir del caso analizado en este trabajo- que el desarrollo implica tomas de posición en disputa y conflictos políticos y morales tanto a un nivel nacional como internacional, conflictos que ha intentado suprimir, justamente, la visión paradigmática durante gran parte del siglo pasado con la noción de que los países “subdesarrollados” debían aspirar a un único modelo de desarrollo. En tal sentido, siguiendo a Roig, deberíamos distinguir entre modo de desarrollo y modelo de desarrollo. El primer concepto hace alusión a la historia singular de cada país y su trayectoria de desarrollo concreta, cobrando centralidad, entonces, el análisis del proceso de transformación de las instituciones mediante los conflictos estructurales que tuvieron (y tienen) lugar en cada Estado - nación. En tanto, modelo de desarrollo se vincula con una apuesta idealizada y orientada hacia el futuro que se relaciona, más que con el proceso histórico, con un proyecto histórico en el que lo político ocupa un lugar central. Teniendo en cuenta esta distinción, lo que hicimos en este trabajo fue un análisis del modo de desarrollo en un momento singular contemplando el modelo de desarrollo (neoliberal) que se terminó imponiendo (Roig, 2008: 88). Es decir, contextualizando pusimos el foco en los conflictos estructurales tomando un período histórico concreto en el cual se disputó en torno al modo de desarrollo que seguiría la Argentina a partir de distintos modelos de desarrollo en pugna.

Teniendo en cuenta lo anterior, la no implementación de las políticas públicas propuestas por la JPE se puede explicar y comprender teniendo en cuentas las relaciones de fuerza de la época, las

cuales implicaron, además, que paulatinamente se aplicaran proyectos neoliberales que, como indica Marcó del Pont, pusieron en el centro de la escena en las últimas décadas a los expertos economistas, que tenían una concepción disociada de las necesidades de los sectores más desposeídos de nuestro país. Asimismo, la Presidenta del BCRA señala las políticas que desde el año 2003 nuestro país ha encarado con los objetivos de lograr mayores espacios de soberanía económica y subordinar la gestión pública a la acción legítima del Estado. Algunas de ellas, fueron: la recomposición de la demanda interna, a través del dinamismo de la inversión y el consumo, una mayor equidad distributiva, el desendeudamiento público y la política cambiaria, para combatir la especialización en los recursos naturales (Marcó del Pont, 2011).

Creemos que la JPE propuso políticas públicas que no pudieron implementarse por los intereses que se veían afectados, en un contexto de temor al comunismo donde las FF.AA., como factor de poder, se arrogaban el derecho de impedir mayores niveles de democratización social o políticas que beneficiasen a las mayorías, como, a nuestro juicio, pretendía la JPE. Hoy el contexto es muy diferente. El Estado ha logrado una gran independencia política y económica en la toma de decisiones, la democracia no está en riesgo y no existen, en gran parte de la sociedad, temores al comunismo debido a que el mundo ha cambiado. Las relaciones de fuerza parecieran estar a favor de las mayorías populares y el gobierno cuenta con una enorme legitimidad brindada por el apoyo de las urnas. Por estas razones, la expansión de políticas públicas que benefician a la mayoría bajo un modelo de desarrollo inclusivo es dable pensar que podrán ser profundizadas en los próximos años, sin dejar de tener en cuenta que los factores de poder existentes y las corporaciones tanto nacionales como internacionales se opondrán a las políticas públicas populares y democratizadoras, como se ha puesto de manifiesto en los últimos años. En este contexto, el conocimiento producido en (y la participación de) los centros de investigación y universidades de nuestro país pueden ser de un gran apoyo a las políticas públicas transformadoras a implementarse en el futuro.

Bibliografía

- Alende, O. (1959). *La reforma agraria*, Revista de Desarrollo Económico, vol. II, n. 2, enero-marzo, 245-257.
- Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Emecé, Biblioteca del pensamiento argentino.
- Bielschowsky, R. (2009). *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. Revista CEPAL, n. 97, abril, 173-194.
- Diez, M. y Bayle, P. (2006). *La Revista de Desarrollo Económico en la coyuntura de 1958-1960*, en Biagini, H. y Roig, A., *El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Biblos, 581-593.
- Ferrer, A. (1958). *Controlar la inflación para defender el nivel de vida popular, fortalecer la iniciativa privada y acelerar el desarrollo nacional*, Revista de Desarrollo Económico, vol. I, n. 1, octubre-diciembre, 251-263.
- García, A; Laurelli, E. y Rosa, P. (2010). *El camino recorrido por la concepción de desarrollo: discusiones y prácticas*, Geograficando, vol. 6, n.6, 37 – 56.
- Herschel, F. y Cibotti, R. (1958). *Concepto y finalidad del desarrollo económico*, Revista de Desarrollo Económico, vol. I, n. 1, octubre-diciembre, 27-40.
- Hidalgo, C. (2010). *Casos y casuística en la investigación social contemporánea*, en Cecilia H. y Tozzi, V. (comps.). *Filosofía para la ciencia y la sociedad. Indagaciones en honor a Félix Gustavo Schuster*, Buenos Aires: CICCUS-CLACSO-FFyL (UBA).
- Hopenhayn, B. (1958). *La economía argentina desde la gran crisis de 1930*, Revista de Desarrollo Económico, vol. I, n. 1, octubre-diciembre, 265-268.
- JPE (1958a). *Introducción*, Revista de Desarrollo Económico, vol. I, n. 1, octubre-diciembre.
- JPE (1958b). *Distribución de la propiedad agraria en la Provincia de Buenos Aires*, Revista de Desarrollo Económico, vol. I, n. 1, octubre-diciembre, 201-232.
- JPE (1958c). *El sistema impositivo de la Provincia de Buenos Aires*, Revista de Desarrollo Económico, vol. I, n. 1, octubre-diciembre, 129-199.
- JPE (1959a). *La utilización del 'Índice de aprovechamiento económico-social de las explotaciones agropecuarias' en el plan agrario de la Provincia de Buenos Aires*, Revista de Desarrollo Económico, vol. II (1), n. 2, enero-marzo, 193-212.
- JPE (1959b). *Anteproyecto de ley de promoción industrial elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda de la Provincia de Buenos Aires*, vol. II (3), n. 4, julio-septiembre, 187-204.
- Lichtensztejn, S. (2001). *Pensamiento económico que influyó en el desarrollo latinoamericano en la segunda mitad del siglo veinte*, Comercio Exterior, vol. 51, n. 2.
- Marcó del Pont, M. (2011). *Hacia una revalorización del rol del Estado en la economía*, Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, año 1, n. 2, 41-47. Disponible en: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_2/home.htm
- Neiburg, F. (1998). *Los intelectuales y la invención del peronismo*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- O'Donnell, G. (2004 [1977]). *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*, Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia, Buenos Aires: Paidós, 31-68.
- Portantiero, J. C. (1977). *Economía y Política en la crisis argentina (1958 - 1973)*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 38, n. 2, abril - junio.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodríguez, O. (2001). *Fundamentos del estructuralismo latinoamericano*, Comercio Exterior, vol. 51, n. 2.
- Roig, A. (2008). *El desarrollo como conflicto institucionalizado*, Realidad Económica, N. 237, julio - agosto, 80 - 92.

- Rodríguez Lamas, D. (1986). *La presidencia de Frondizi*, en CEAL, Presidentes y golpes militares del siglo XX, Buenos Aires, CEAL.
- Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Smulovitz, C. (1991). *En búsqueda de la fórmula perdida: Argentina, 1955-1966*, Desarrollo Económico. Revista de ciencias sociales, vol. 31, n. 121, abril - junio, 113-124.
- Sunkel, O. (1958). *Un esquema general para el análisis de la inflación*. El caso de Chile, Revista de Desarrollo Económico, vol. I, n. 1, octubre-diciembre, 5-25.
- Zapata Martí, R. (2001). *Evolución de las propuestas de la CEPAL: su aporte al desarrollo*, Comercio Exterior, vol. 51, n. 2.

Artículos seleccionados

La política pública indígena en la Argentina

Apuntes sobre el derecho a la tierra y a la organización

Clarisa Martínez*

Fecha de recepción: 16 de febrero de 2012
Fecha de aceptación: 7 de agosto de 2012
Correspondencia a: Clarisa Martínez
Correo electrónico: clarisa_m@hotmail.com

* Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.
Carrera de Trabajo Social. Docente de la Materia Antropología
Social I y Antropología Social II. Lic. en Trabajo Social; Magis-
ter en Políticas Públicas, UBA.

Resumen:

El presente trabajo indaga acerca de la situación de los pueblos y organizaciones indígenas en la Argentina, así como en los principales lineamientos contenidos en la política pública indígena en los últimos años en la Argentina, con especial énfasis en los últimos diez años. Se detiene en particular en dos pilares de la política asumidos desde el Estado Nacional: Tierra y Organización.

Palabras claves: Identidad colectiva - Movimiento indígena - Política pública indígena.

Resumo

Esta pesquisa estudou sobre a situação dos povos e organizações indígenas na Argentina e em grandes orientações políticas nos últimos anos na Argentina, com especial ênfase para os últimos dez anos. Ele pára em particular em dois pilares da política de retirada do Nacional: Terra e Organização.

Palavras-chave: identidade coletiva – movimento indígena – política indigenista.

Introducción

El 20 de mayo de 2010, tuvo lugar en nuestro país una movilización multitudinaria: la Marcha de los Pueblos Originarios. Dirigentes, autoridades y miembros de comunidades indígenas llegados de todo el país se congregaron en la Plaza de Mayo. Ante la mirada atónita de turistas, oficinistas, fotógrafos de prensa y amateurs, acompañamos el recorrido de Mapuches, Kollas, Diaguitas, Qom, Tehuelches, Tonokotés, Wichis, muchos de ellos portando vestimenta e instrumentos tradicionales. Los participantes desfilaron hasta la Plaza de Mayo para hacer escuchar su reclamo por el derecho a la tierra, el agua y los recursos de los bosques nativos. La multitud fue convocada y acompañada por el movimiento político Tupac Amaru, precedido por su principal referente, Miguelros Sala.

Esa noche tuvo lugar un hecho político inédito y de gran relevancia: la Presidenta de la Nación, Cristina Kirchner, recibió en la Casa Rosada a los principales referentes de los Pueblos Indígenas de todo el país.

Además de la trascendencia simbólica del acto – la mayoría de los invitados nunca antes había estado en la Casa Rosada ni había sido recibido por un Presidente- esa noche se anunció la sanción de los decretos 700 y 701. Mediante el Decreto 700, el Poder Ejecutivo constituye una comisión con participación indígena e integrantes de organizaciones territoriales de los pueblos y representantes indígenas para elaborar una propuesta normativa que asegure la efectivización del derecho a la propiedad comunitaria indígena. Esta normativa constituye la antesala del Anteproyecto de propiedad comunitaria y se suma al debate iniciado con la Ley de Tierras, aprobada en diciembre de 2011 por la Cámara de Diputados.

Mediante el Decreto 701 el Poder Ejecutivo Nacional dispone que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (en adelante, INAI) se constituya en autoridad de aplicación tendiente a posibilitar la devolución de restos humanos indígenas que aún permanecen en museos.

Sin embargo, la movilización no fue uniforme ni homogénea. Como ilustra Miguel Leone, “la antesala de la marcha de los pueblos dejó entrever divisiones y oposiciones entre las distintas organizaciones indígenas, que quedaron plasmadas en la realización paralela del llamado Otro Bicentenario, el Bicentenario de los Pueblos Originarios” (Leone, 2010: 14). Sus referentes tampoco formaron parte de la comitiva que horas más tarde se reunió con la Presidenta en el Salón de las Mujeres.

La movilización y el acto político filtraron la cuestión indígena en la escena política y social de nuestro país, confrontando una historia y una nación consolidadas a espaldas del mundo indígena. A su vez, otros acontecimientos ocurridos en los últimos años, dieron mayor visibilidad a la cuestión indígena en la Argentina, al tiempo que delatan su carácter conflictivo. Entre los hechos más significativos, podemos mencionar el acampe de algunos referentes de la Comunidad Qom La Primavera, de la Provincia de Formosa, en la Av. 9 de Julio, ocurrida a partir de la represión policial que sus integrantes sufrieron en noviembre de 2011 durante un corte de ruta y que causó la muerte de un integrante de la comunidad y de un policía. El 12 de octubre de 2009, a raíz de un conflicto territorial fue asesinado el Diaguita Javier Chocobar, perteneciente a la Comunidad Chuschagasta, en la provincia de Tucumán. Durante un desalojo ocurrido en Ledesma, provincia de Jujuy, fueron asesinados cuatro guaraníes. El 16 de noviembre de 2011, fue asesinado Christian Ferreyra, perte-

reciente a la comunidad campesina indígena de San Antonio, en la Provincia de Santiago el Estero. Las muertes y enfrentamientos detallados están vinculados, en todos los casos, con conflictos territoriales; si bien cada uno de ellos contiene improntas particulares, en su conjunto ponen de relieve el carácter conflictivo que asume la relación entre los actores locales, las organizaciones sociales e indígenas y autoridades provinciales y nacionales, en especial en relación con la distribución de la tierra.

Este escenario suscita distintas preguntas, en particular en relación al tratamiento de la cuestión indígena, como cuestión de estado. A la luz de estos acontecimientos nos proponemos reseñar la situación de los pueblos originarios y sus organizaciones en la Argentina. Asimismo ofrecemos una descripción de los principales lineamientos de la política pública indígena del último decenio, en relación con dos ejes: la tierra y la organización.

Breve reseña de la situación de los pueblos indígenas en la Argentina

La conformación de los estados nacionales supuso un fuerte trabajo de construcción de la Nación, asociado a la conformación de una identidad común, un sentido de pertenencia a la misma y la delimitación de un territorio nacional. Precisamente, como sostiene Wright, “la Argentina se organizó a sí misma borrando a los indígenas de la historia, ocupando y explotando sus territorios” (...) “la historia argentina desde los tiempos coloniales, aunque sistemáticamente a partir de la Constitución de 1853, es el avance de sus fronteras interiores, habitadas por pueblos nativos desde centurias” (Wright: 2008: 77).

Así, al tiempo que se fomenta la política de apertura al capital extranjero y a la inmigración europea como garantías de desarrollo, la mayoría de los pueblos son despojados de sus tierras y recursos y forzados a desplazarse a tierras pobres.

Los inmigrantes europeos representan, desde la elite intelectual gobernante en este período, la contracara a la falta de moral, incivilización y barbarie representada en la población indígena. Desde su perspectiva, la única virtud reconocida a estos pobladores es su potencial incorporación al incipiente mercado de trabajo como mano de obra. Este objetivo se logra no sin conflictos y resistencias. La matanza de la población indígena continúa aún avanzado el Siglo XX, como lo muestran la Masacre de Napalpí en Chaco (1924) y la Matanza de Rincón Bomba, en Las Lomitas, Provincia de Formosa (1947).

En síntesis, “una suerte de borramiento colectivo de la agencia indígena de la versión oficial se llevó a cabo, rasgo compartido por casi todas las naciones de América; (...) por esta razón las historias nacionales tienen una ceguera estructural hacia el pasado indígena y sus temporalidades heterodoxas (...)” (Wright:2008: 77).

En relación con los modos de organización de la cuestión indígena en nuestro país, A.M. Gorosito Kramer distingue cuatro “etapas”. Una primera etapa “de organización nacional” entre 1880 y 1945, asociada al período que mencionamos antes, y que vacila entre el exterminio y la “inclusión controlada” de la población indígena. Un segundo momento va desde 1945 hasta 1985, que supuso el reconocimiento oficial de la existencia de las poblaciones indígenas en nuestro país y culmina con la sanción de la Ley 23302 “De apoyo a las comunidades Aborígenes” por la que crea el INAI¹. También en este período se publica el primer Censo Indígena Nacional (1968). La tercera etapa, que va desde 1985 hasta 1994 se caracteriza por la creación de cuerpos jurídicos provinciales. Por último, la cuarta etapa se inicia en 1994 con la reforma de la Constitución y la ratificación de la adhesión al Convenio 169 de la OIT, en el año 2000 (Gorosito Kramer: 2008: 53). A continuación nos detenemos en este último período.

1. La ley 23.302 del 12/11/85 crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, dependiente de la Ex Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y actual Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En su artículo 6to. indica que corresponde al Instituto Nacional de Asuntos indígenas “Llevar el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y disponer la inscripción de las comunidades que lo soliciten y resolver, en su caso, la cancelación de la inscripción, para todo lo cual deberá coordinar su acción con los gobiernos provinciales, y prestar el asesoramiento necesario para facilitar los trámites”.

Contexto local: el Estado y la cuestión indígena en los noventa

La década de los noventa muestra un escenario novedoso en la Argentina en el tratamiento y manifestación de los reclamos de la población indígena. Sin embargo, distintos hechos dieron al reclamo de los pueblos originarios mayor visibilidad y legitimidad en las últimas décadas.

Por un lado, algunos autores abordan la "resurrección de los pueblos originarios" (Isla: 2009: 17) en América en general, en especial cuando ésta involucra luchas políticas significativas.

Por otro lado, en el caso particular de la Argentina, Ottenheimer y otros destacan en este sentido la relevancia que adquirió el contrafestejo en el aniversario del "descubrimiento" de América en el año 1992 (Ottenheimer: 2009:19).

También el año 1994 marca un punto de inflexión en la política estatal dirigida a los pueblos indígenas en nuestro país, que se plasma en la reforma de la Constitución Nacional y la introducción del artículo 75 inciso 17.

En efecto, esta modificación constituye un hito histórico en relación con el tratamiento de los reclamos de los pueblos originarios en nuestro país, pues propugna: "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones."

La centralidad de este mandato radica en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y de la posesión y propiedad de las tierras ocupadas tradicionalmente por sus

comunidades. Así, expresa un viraje en la modalidad estatal de interpretar y abordar la cuestión indígena.

Varios autores coinciden en interpretar este viraje de la política como el resultado de las luchas llevadas adelante por los pueblos indígenas. Para V. Canet "los pueblos indígenas han pasado de una actitud de protesta y reivindicación a una de propuesta y negociación política, que por momentos, entiendo, supera la capacidad de respuesta que los gobernantes y la sociedad en general tenemos. Ejemplo paradigmático es el ingreso del tema indígena en la agenda de la reforma constitucional de 1994, así como el consenso alcanzado en la redacción de la propuesta que culmina con la aprobación del inciso 17 del artículo 75 por unanimidad y aclamación" (Canet: 2006: 4).

También para A. M. Gorosito Kramer hubo una creciente apropiación de las reglas del juego que rigen -en términos de Bourdieu- el campo estatal de parte de algunos dirigentes indígenas, como ocurrió con la sanción de la ley 23.302. En sus palabras, "Fue su peregrinar por los despachos de los legisladores, por las oficinas públicas, su progresivo entrenamiento en las rutinas y estilos de organización gubernamental para el acceso a recursos, los que constituyeron la materia de un aprendizaje y dieron el impulso de una transformación legislativa (...)" (Gorosito Kramer: 2008: 58). A similares conclusiones arriba L. Tamagno (Tamagno: 2009:20).

Probablemente A. Isla aporta la voz disonante, para quien la reforma constitucional estuvo en manos de "un grupo de juristas y abogados de corte progresista" a favor de la causa indígena (Isla: 2009: 30).

Sin embargo, resulta llamativo que el proyecto neoliberal haya mostrado un terreno propicio para el reconocimiento de derechos a favor de los pueblos indígenas. Al respecto A. Grimson formula una hipótesis interesante: "Los gobiernos neoliberales no desalentaron esos procesos pero intentaron restringirlos al plano de los valores al no aceptar ni promover los reclamos de tierras ni el control de recursos....Buscaron dar

con la cultura aquello que quitaban con la economía...Yudice lo sintetiza del siguiente modo: “La cultura pasó a ser el terreno donde se forjaron las nuevas narrativas de legitimación con el objeto de naturalizar el desiderátum neoliberal de expurgar al gobierno de lo social” (Grimson: 2011:80). En efecto, encontramos que a la par de estos avances significativos en el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, el Estado neoliberal, en el marco de las políticas de ajuste estructural redundaron en las invasiones de tierras, desplazamientos forzosos, explotación de recursos naturales y en especial un proceso de extranjerización de la tierra sin precedentes. No está demás recordar, citando a R. Forster, que “los relatos que se ofrecieron como fundacionales de la Argentina pasaron por alto la política de despojos y la estrategia de acaparamiento de tierras que un pequeño grupo llevó adelante desde la segunda mitad del siglo XIX y que profundizó la Generación del 80” (Forster: 2011)

Igualmente relevante resulta considerar que el Estado Neoliberal propicia una mirada de la justicia para los pueblos indígenas centrada en el dictamen de los organismos internacionales.

Asimismo, como destaca Revilla, estas intervenciones sobre los territorios y los recursos naturales por parte del Estado provocaron, en contrapartida, el crecimiento de la oposición política y la consolidación de las organizaciones políticas (Revilla: 2005: 61).

Pueblos y comunidades indígenas en la Argentina

En la actualidad, el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) lleva registradas comunidades pertenecientes a aproximadamente 30 pueblos: atacama, ava guaraní, chané, charúa, chorote, chulupí, comechingón, diaguita, guaraní, guaycurú, huarpe, kolla, lule, mapuche, mbya guaraní, mocoví, ocloya, omaguaca, pilagá, ranquel, selk'nam (ona), tapiete, tastil, tehuelche, tilián, toba, tonokoté, tupi guaraní, vilela y wichi. Si nos basamos en la misma fuente, a la fecha la cantidad de comunidades pertenecientes a los distintos pueblos asciende a 1333. (ver tabla).

Se observa que los pueblos más representativos son el pueblo kolla, seguidos por el pueblo wichí, toba y mapuche. Le sigue el pueblo mbya guaraní y guaraní. Hay que destacar que nos referimos en todos los casos a comunidades, no a población. En todos los casos se trata de comunidades que han requerido su inscripción en los registros provinciales o en el RENACI. Existe sin duda un número importante de comunidades que no tramitó su inscripción ante el Estado. Resulta necesario explicitar que el criterio fundamental para la inscripción de una comunidad indígena deriva de su autorreconocimiento de la pertenencia a ella. Debe destacarse el incremento en el número de comunidades inscriptas entre 2009 y 2011. Como mencionamos al inicio, al referirnos a la “resurrección de los pueblos indígenas”, se evidencia un creciente proceso de autoadscripción de identidad a diversos pueblos indígenas.

Movimientos y organizaciones indígenas en la Argentina

En la Argentina, la organización de los pueblos indígenas es de carácter jurisdiccional. Como sugieren M. Leone y V. Canet, ello se debe, principalmente, a la organización federal del país, que obliga a los pueblos a establecer relaciones particulares con los gobiernos locales, con estrategias diferenciadas por jurisdicción (Canet: 2010: 15). En un trabajo comparativo con la situación de las organizaciones en Chile, Leone sostiene que el marco Federal que organiza política y administrativamente nuestro país constituye un elemento tendiente a debilitar la representación nacional de los pueblos, y éstos tienen que articular sus reclamos con esos gobiernos federales (Leone:2010: 10). Esta apreciación resulta especialmente relevante al referirnos a la política de tierras y recursos naturales, teniendo en cuenta que son discusiones que competen, en primera instancia, a las Provincias. A modo de ejemplo, la recientemente aprobada Ley de Tierras fue cuestionada en uno de sus puntos, porque algunos legisladores consideran que sus postulados atentan contra las atribuciones federales.

En la Argentina, se han conformado organizaciones indígenas territoriales y sectoriales, cuya

Argentina. Cantidad de comunidades por pueblo indígena. Años 2009 y 2012

Pueblo	Comunidades 2009	Comunidades 2012
Atacama	12	12
Ava Guaraní	20	20
Chané	7	6
Charrúa	1	2
Chiriguano	1	1
Chorote	15	17
Chulupí	2	1
Comechingón y Comechingón Sanavirón	2	6
Diaguita, diaguita cacano y diaguita calchaquí	29	48
Fiscara		1
Guaraní	67	82
Guaycurú	2	2
Huarpe	15	17
Kolla	219	238
Lule y lule vilela	6	8
Mapuche y mapuche tehuelche	103	124
Mbya Guaraní	77	79
Mocoví	30	45
Ocloya	2	5
Omaguaca	32	36
Pilagá	18	20
Ranquel	11	14
Selk' Nam (Ona)	1	1
Tapiete	1	1
Tastil	1	3
Tehuelche	4	4
Tilián	4	4
Toba	128	131
Tonokoté	22	27
Tupí Guaraní	9	10
Vilela	3	6
Wichí	186	220
sin dato	76	109
TOTAL	1106	1333

Fuente: Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en base al Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI). Agosto de 2009 y Febrero de 2012

constitución y características se asocian, en algunos casos, a la organización territorial que mantienen tradicionalmente: la Federación de Comunidades Indígenas del Pueblo Pilagá de Formosa, el Consejo Qompi del Chaco, el Consejo de Mburuvichas y la Asamblea del pueblo Guaraní de Jujuy, el Parlamento Mapuche de Río Negro, la Confederación Mapuce Neuquina, entre otras. V. Canet define las organizaciones indígenas como la unión de comunidades de un mismo pueblo que habita en una o varias provincias, con el fin de generar políticas y estrategias para el desarrollo del pueblo y la defensa de sus derechos (Canet: 2010: 15). También se han conformado en el país organizaciones de base territorial que aglutinan a comunidades de distintos pueblos y provincias, como la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA), Asociación Indígena de la República Argentina (AIRA), con variada pertenencia y participación en el escenario político, y muchas veces confrontando entre sí y con diferenciada afinidad entre ellas y con el proyecto político de turno.

En marzo de 2009 se conformó el Encuentro Nacional de Organizaciones de Pueblos Originarios por un Estado Intercultural, constituido por organizaciones y comunidades con base territorial de todo el país, en vistas a la construcción de un estado intercultural. El Encuentro tuvo especial protagonismo en la propuesta de Comunicación con Identidad en el marco de la Ley de Servicios de Medios de Comunicación Audiovisual. También el Encuentro participó en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Propiedad Comunitaria.

Principales contenidos de la política pública indígena en el último decenio

En un estudio pormenorizado de las experiencias de intervención con pueblos indígenas, V. Canet destaca el aumento en la cantidad y calidad de la oferta de programas públicos destinados a los pueblos indígenas, que se evidencia en el incremento del presupuesto disponible, en la inversión lograda, y en el incremento de destinatarios de las políticas. Para esta autora, la mejoría en la calidad de la oferta se evidencia en su adecuación a los

derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, en el derecho a la consulta y participación en los asuntos que les conciernen (Canet: 2010)

Si nos centramos en los principales contenidos de la política pública indígena en los últimos años, encontramos que está orientada a reforzar dos pilares: el acceso a la tierra y el fortalecimiento de su organización.

Derecho a la Tierra: La ley 26160 y Proyecto de Ley de Propiedad comunitaria

Entendemos que la reforma constitucional de 1994 supone un viraje en el tratamiento de la cuestión indígena en nuestro país. Como sostuvimos al inicio, el artículo constitucional resulta central en dos sentidos. Por un lado, reconoce a los pueblos como sujetos de derechos y por otro reconoce la posesión y propiedad de las tierras ocupadas tradicionalmente por las comunidades.

En consonancia con la reforma constitucional, se sanciona en el año 2006 la Ley 26.160 que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país. Establece que durante un plazo de cuatro años –prorrogado hasta el 2013 por medio de la Ley 26.554 - no podrán realizarse desalojos de dichas tierras y encomienda al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas la realización del relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas.

La discusión y sanción de esta ley se produce en un contexto conflictivo, asociado a la lucha por el uso y explotación de las tierras y los recursos naturales, la expansión de la frontera agraria, y la creciente concentración de la propiedad. Las muertes ocurridas en distintos puntos del país, descriptas al inicio de este trabajo, evidencian el grado de conflicto que suscita la promoción del acceso y propiedad de la tierra en el actual contexto. También se plasma en las múltiples dificultades que debe afrontar el Programa de Relevamiento Territorial para su ejecución, en muchos casos, debido a la resistencia de los gobiernos provinciales, en otros, debido a los conflictos con

privados ante el avance del relevamiento sobre territorios en disputa.

Este debate se replica en la sanción de la Ley de Bosques en el año 2008. Asimismo el 16 de Diciembre de 2011 la Cámara de Diputados sancionó y giró a la Cámara de Senadores la Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Dicho Proyecto establece límites al dominio y adquisición de tierras por parte de extranjeros. En el contexto de este debate, se encuentra en elaboración y discusión el Anteproyecto de Ley de Instrumentación de la Propiedad Comunitaria Indígena, en vistas a establecer los mecanismos y herramientas que promuevan el derecho a la posesión y propiedad comunitaria indígena. La propiedad comunitaria indígena reconoce un derecho de carácter colectivo, asociado con las tierras que las comunidades ocupan tradicionalmente, caracterizada por su uso comunitario: aguadas, zonas de agricultura, itinerarios tradicionales de caza y recolección, cementerios y lugares sagrados, etc. Esta norma se encuentra aún en elaboración, y fue debatida en varias oportunidades, de acuerdo a los mecanismos que establece el Decreto PEN 700 detallado inicialmente, esto es, garantizando la participación de los representantes indígenas en su elaboración.

Fortalecimiento de las Organizaciones indígenas

El INAI es la principal institución pública responsable de la política dirigida a los pueblos indígenas en nuestro país. Tomando como fuente el principal documento publicado por el Aclarar Ministerio Desarrollo Social para difundir sus políticas, vemos que allí se destaca la labor del INAI que, desde el año 1994 tiene como principal lineamiento el desarrollo de políticas activas que tiendan a hacer efectivos los derechos reconocidos a partir de la reforma constitucional.

Es importante destacar la creación del Registro Nacional de Organizaciones de los Pueblos Indígenas (ReNOPI), que busca fortalecer las organizaciones territoriales, por medio del otorgamiento de su personería jurídica. De esta forma, las organizaciones allí registradas se erigen en

interlocutores obligados y legítimos de la política pública local, provincial o nacional, pues representan a un pueblo en su conjunto. Asimismo, su inscripción en el ReNOPI habilita su integración en espacios de consulta y representación indígena. De esta forma, este Registro constituye una herramienta valiosa para fortalecer las organizaciones territoriales indígenas, pudiendo conformar una representación que supera la figura algo restrictiva contenida en el concepto de comunidades, pues fracciona realidades organizativas más amplias.

Dicho Registro, creado en el año 2010, fue inaugurado el pasado 19 de Diciembre de 2011 por la Federación de Comunidades Indígenas del Pueblo Pilaga, que nuclea diecinueve de las veinte comunidades pilagá registradas, que habitan la Provincia de Formosa. También se inscribió la Unión de Comunidades del Pueblo Diaguaita Cacano, en el que confluyen las seis comunidades pertenecientes al pueblo diaguaita cacano de la Provincia de Santiago del Estero. Si bien la propuesta es incipiente, estos avances surcan nuevos caminos que confluyen en una sólida propuesta socio - estatal configurada desde la interculturalidad, en especial en lo relativo a la participación activa de los pueblos en los temas que los atañen.

Conclusiones

En las páginas precedentes describimos la situación de los pueblos indígenas en la Argentina, haciendo foco en sus comunidades y organizaciones territoriales, destacando las particularidades que asume su relación con los actores locales y las autoridades nacionales y provinciales.

Asimismo, nos detuvimos en las características que asume la política pública indígena en la Argentina, profundizando en los últimos diez años. El resultado de esta caracterización resulta paradigmático: por un lado, se evidencia un incremento en la inversión en la política destinada a la población indígena, que promueve también una nueva modalidad de relación asociada a las formas de organización de los pueblos. Esto último se refuerza a partir de la creación de un Registro de Organizaciones Indígenas, como mecanismo que establece protagonismo y representación a los pueblos antes que a las comu-

nidades aisladas, como así también en la creación de espacios de intercambio y debate junto a las organizaciones; tal es el caso del Decreto 700.

Por otro lado, otra de las iniciativas desarrolladas se asocia al reconocimiento del derecho a la posesión de la tierra, por medio de la implementación del Programa de Relevamiento Territorial y, más recientemente, con la discusión iniciada en relación con el Anteproyecto de Ley de Propiedad comunitaria Indígena, que propone reconocer derechos colectivos en el uso y posesión de las tierras a favor de los pueblos indígenas.

Organización y tierra se erigen en los pilares de la política pública indígena, aunque su implementación se evidencia conflictiva. En efecto, el debate por la ley de tierras abre un abanico de alternativas en el reconocimiento de derechos y permite visibilizar un tema que se mostró fuera de agenda históricamente, asociado a la concentración y propiedad de la tierra, procesos que los noventa permitieron consolidar. Algunos funcionarios proponen, en primera instancia, “militar la ley”, esto es, dismantelar un relato hegemónico haciéndolo visible y problematizando sus alcances y sentidos.

Bibliografía

- Canet, V. (2006) *El derecho de los pueblos indígenas en el Estado Argentino*. MIMEO. Buenos Aires.
- Canet, V (2010) *Análisis de experiencias de intervención pública y privada con pueblos indígenas*. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. PROINDER. Serie de Estudios e Investigación N° 24.
- Forster, R. *La ley de tierras y los invisibles de la historia*. Revista VEINTITRES. 13 de Octubre de 2011.
- Gorosito Kramer, A. M. (2008) *Convenios y leyes: la retórica políticamente correcta del Estado*. En Cuadernos de Antropología Social nro. 28. FF y L.-UBA. AG. Buenos Aires.
- Grimson, A. (2011) *Los límites de la cultura*. Críticas de las teorías de la identidad. Siglo Veintiuno Editores Buenos Aires.
- Isla, A. (2009) *Los usos políticos de la identidad*. Criollos, indígenas y Estado. Colección Violencia y Cultura. Libros de la Araucaria. Buenos Aires.
- Leone, M. (2010) *Movimientos sociales indígenas en Argentina y Chile en la actualidad*. Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Primer Cuatrimestre de 2010. Buenos Aires, MIMEO.
- Ottenheimer, A; Zubrzycki, B; García, S.M; Tamagno, L. (2009) *Las luchas por el territorio: el caso mbya-guaraní del Cuña Pirú en tierras de la Universidad Nacional de La Plata*. En Tamagno, L., Coord.: Pueblos Indígenas. Interculturalidad, colonialidad, política. Editorial Biblos/Culturalia, Buenos Aires.
- Revilla Blanco, M.(2005) *Propuesta para un análisis del movimiento político como movimiento social*. En Revista Política y Sociedad, 2005. Vol. 42 núm. 2. Pág. 61. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO0505230049A.PDF>
- Wright, P. (2008): *Ser-En-El-Sueño. Crónicas de historia y vida toba*. Editorial Biblos/Culturalia, Buenos Aires.
- Ministerio De Desarrollo Social De La Nación (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario*. Un modelo Nacional y Popular. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads>.

Artículos seleccionados

Cuando lo público no llega a ser político. Reflexiones sobre un grupo de “padres” adoptivos en Internet.

Mariela Pena* y Mónica Tarducci**

Fecha de recepción: 1 de febrero de 2012
Fecha de aceptación: 21 de agosto de 2012
Correspondencia a: Mariela Pena
Correo electrónico: mariep_6@hotmail.com

* Licenciada en Antropología. (Becaria Doctoral CONICET/Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, FFyL, UBA).

** Doctora en Antropología (UNSAM/ Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, FFyL, UBA).

Resumen:

La adopción en nuestro país es un tema especialmente conflictivo que provoca discusiones acaloradas donde se antepone lo sentimental al análisis sereno, como en todo lo referente a la familia, los niños y niñas y el rol del Estado en estas cuestiones. Las asociaciones de “padres” adoptivos o que desean adoptar, que han surgido y crecido durante los últimos años, se vinculan principalmente de manera virtual y organizan reuniones y eventos ocasionales. Estas agrupaciones no solamente dan apoyo y consejos a otros “padres”, sino que en la actualidad están abocadas a combatir lo que consideran proyectos de leyes de adopción “biologicistas”, o proyectos de “no adopción”.

En este acercamiento preliminar nos interesa discutir los principales ejes del discurso que circula en una lista de Internet, sus potencialidades y limitaciones así como la concepción de lo "público" que se dirime en la comunicación virtual.

Palabras claves: Adopción - Agrupaciones virtuales - Público privado.

Resumo

A adoção em Argentina é um tema especialmente conflitivo e, como em tudo que se refere à família, às crianças e ao papel do Estado nessas questões, provoca discussões acaloradas, nas quais os sentimentos se antepõem às análises sossegadas.

As associações de "pais" adotivos ou que desejam adotar, que tem surgido e crescido nos últimos anos, se vinculam principalmente de maneira virtual e organizam reuniões e eventos ocasionais. Esses agrupamentos não somente oferecem apoio e conselhos a outros "pais", mas, atualmente, estão dedicados a combater o que consideram projetos de lei de adoção "biologicistas" ou projetos de "não adoção". Nesta pesquisa preliminar, nos interessa discutir os principais eixos do discurso que circulam em uma lista da Internet, suas potencialidades e limitações, assim como a concepção do "público" que se dedica à comunicação virtual.

Palavras chave: adoção, agrupamentos virtuales, público/privado

Introducción

Durante los últimos años en nuestro país se han conformado varias asociaciones virtuales de "padres" adoptivos que han ido ganando cierta visibilidad en entornos y eventos ligados a la adopción. Estas asociaciones virtuales de "padres" adoptivos están presentes en redes formales, como parte de organizaciones no gubernamentales (son las menos) y como agrupaciones más informales, compartiendo espacios en páginas web, redes sociales y listas de correo¹. Además, algunos de sus integrantes más activos suelen trascender la participación a través de medios informáticos, asitiendo y participando en jornadas, eventos y reuniones en diferentes espacios públicos relacionados al tema.

Especialmente a partir de 2010, a la luz de una posible reforma legislativa de la Ley Nacional de Adopciones (N° 24.779), han tenido lugar una serie de encuentros donde se debate en torno a la adopción, destinados principalmente a legisladores, juristas, especialistas de distintas profesiones

y también al público en general. En estos eventos, de los cuales hemos participado como parte de nuestro trabajo de campo en el marco de una investigación más amplia sobre adopción, nos hemos encontrado con la presencia activa de varios de estos grupos.

Especialmente significativo para nuestros fines ha sido el evento realizado en agosto de 2010 en la Cámara de Diputados de la Nación, denominado: "Encuentro sobre Formulación Legal de la Adopción a la luz del Derecho a la Identidad y de la Sanción de la Ley 26.061", en el que formaron parte varios diputados, jueces y especialistas en el área. En dicho encuentro, del que formamos parte como observadoras, hubo varias interrupciones provocadas por un grupo de personas -la mayoría mujeres- que intervenían desde sus asientos a través de aplausos o abucheos a los panelistas durante sus exposiciones. En una oportunidad, públicamente una de ellas manifestó su enojo e indignación frente a "un debate que no es debate", de acuerdo con sus palabras, por la falta de posibilidades de participación de los padres y

1. El número de participantes en cada red es muy variable. Hemos comprobado 1200 miembros en un grupo Facebook, mientras que otro, por sus intereses más específicos, familias monoparentales, por ejemplo, cuenta con sólo 50.

madres adoptivos y por los calificativos usados para con ellos. Indicó entre otras cosas que desde el panel descalificaban y no comprendían a las familias adoptantes, ni tenían intención de incluir su perspectiva u opinión, y pidió otro encuentro en el cual “se los escuchara”. El grupo que la acompañaba la aplaudió con énfasis.

A partir de esta situación, que consideramos relevante a los fines de explorar las diferentes voces que actualmente se disputan sentidos sobre la adopción, tomamos contacto con varias mujeres que participan de algunos de los grupos que se autodenominan como de “padres adoptivos o en espera”². Comenzamos un estudio desde la perspectiva y metodología antropológica, basándonos principalmente en una serie de entrevistas en profundidad a algunos de los integrantes de las agrupaciones, y en el trabajo de campo con observación participante en reuniones, eventos y conversaciones informales. Además, utilizamos como fuentes de información la enorme cantidad de intercambios virtuales que realizan sus miembros a través de varias modalidades informáticas. Si bien hacemos una diferenciación entre los diversos espacios, ésta debe leerse en términos analíticos, porque es importante tener en cuenta que la mayoría de los miembros más activos de cualquiera de los grupos participan de una u otra manera en varios de ellos. Este conjunto más reducido hace uso de casi todas las formas de comunicación al alcance para hacerse escuchar y llegar a difundir sus puntos de vista entre la mayor cantidad de agrupaciones posibles. Asimismo, presenciamos reuniones en las que se habían hecho convocatorias para todos los grupos en las cuales hemos observado la presencia reiterada de las mismas personas como referentes de distintas agrupaciones.

En este trabajo nos centraremos particularmente en una lista de correo conformada por padres y madres³ de la cual hemos seguido su intercambio virtual desde el 1 de setiembre de 2010 hasta el 30 de diciembre de 2011, y que a su vez ha sido

la que contó con mayor visibilidad en los encuentros y jornadas.

Con este artículo nos proponemos describir y analizar los contenidos principales de los intercambios virtuales en la lista que comparten los padres y madres adoptivos, para luego discutir posibles articulaciones entre sus preocupaciones e intereses y el marco político en el que se desarrollan esas discusiones, constituido fundamentalmente por los debates legislativos que están teniendo lugar en ocasión de la presentación de los diferentes proyectos de ley de adopción.

Creemos que si bien estas agrupaciones han logrado cierto tipo de unidad y visibilidad en el espacio público en defensa de sus intereses de conformar nuevas familias mediante la adopción, les resulta difícil aún una comprensión de la problemática en términos políticos. No pueden ver la existencia de los diferentes colectivos sociales en pugna, y leer sus posicionamientos y el impacto de éstos en términos que vayan más allá de los sentimientos.

Cabe destacar que ésta es una primera aproximación al tema de los grupos virtuales sobre adopción, que esperamos abra el camino a nuevas preguntas, ya que por tratarse un acontecimiento novedoso, si bien existen trabajos desde las ciencias jurídicas y otras que mencionan el debate legislativo (Ver por ejemplo: Chavanneau, 2007, Rodríguez y Tabak; 2011), la incidencia de las agrupaciones de familias recién está comenzando a ser estudiado desde el enfoque de la disciplina antropológica. (Tarducci; 2011).

Las asociaciones de familias adoptantes

El fenómeno de las agrupaciones de familias adoptantes no es nuevo ni exclusivo de nuestro país, sino que está asociado al aumento extraordinario de las adopciones internacionales en Europa, Estados Unidos y Canadá, y con las

2. La denominación “en espera” hace referencia que se hallan anotados en registros provinciales o a nivel nacional con vistas de adoptar un niño, niña o adolescente.

3. Como suele suceder, la lista se autodenomina de “padres” a pesar de que participan más mujeres que hombres en el debate.

posibilidades que otorgan las tecnologías de la comunicación de conformar organizaciones sociales cuyos componentes residen en diferentes lugares. Al igual que en nuestro caso, otros estudiosos han analizado que estas agrupaciones se conforman a partir de personas con hijos adoptivos, que se asocian con el fin de informar y acompañar a quienes se hallan en el proceso de adopción, y al mismo tiempo generar para sus propias familias un entorno donde encontrar experiencias similares. La mayoría de las veces comienzan a relacionarse durante el proceso de adopción y luego se extienden durante un tiempo más, acompañando el período de adaptación de los niños a sus familias. Las agrupaciones de familias adoptivas consideran que están ayudando a otros desde su trabajo como "voluntarios", compartiendo y expresando sus preocupaciones y alegrías. (Marre y Bestard; 2004).

La búsqueda de información frente a la sensación de un proceso burocrático "poco transparente", y luego la sensación de comunidad que brinda el hecho de compartir experiencias similares son motivaciones que se han descrito en otros contextos y se reiteran en nuestro país. (Marre; 2004, Howell; 2002). En el caso de las adopciones internacionales son importantes las redes de padres y madres adoptivos constituidas por la nacionalidad de los adoptados, cuya preocupación fundamental es la construcción y conservación de la identidad cultural de estos niños y niñas. (Anagnost; 2000).

Como ya se ha señalado (Marré; 2004), la mayor parte de las asociaciones relacionadas con la adopción sitúan sus orígenes en disputas legales, en acciones que tienen que ver con cambios en la legislación sobre adopción. Si pensamos en la experiencia de Argentina, podemos situar un antecedente al respecto en el año 2005, cuando se reglamentó la Ley N° 25.854 del año 2003 que creó Registro Único de Aspirantes con fines Adoptivos.

El decreto N° 383/2005 tenía un problemático artículo 9° que expresaba "A efectos del cómputo del plazo de residencia exigido por el artícu-

lo 5° de la ley 25.854, podrán sumarse distintos períodos en los que los aspirantes hayan residido efectivamente en el país". De esta manera se contradecía el espíritu de la ley vigente y se abría la posibilidad de adoptar a extranjeros con residencia temporaria en Argentina. También establecía cuatro nóminas: una de aspirantes admitidos, otra de aspirantes rechazados, una tercera de niños dados en guarda con fines adoptivos y una cuarta de niños dados en adopción. Alguien hizo correr la alarma en un medio electrónico y se formó un grupo de madres y padres que desarrollaron acciones comunicándose por medio de una lista de correo. (Tarducci; 2011).

En la actualidad, el motivo que convoca de manera fundamental a los padres y madres es la discusión sobre la reforma a la ley de adopción vigente en nuestro país y los cambios anunciados por la presentación en el Congreso de varios proyectos sobre esta problemática.

El debate sobre reformulación legal de la adopción y la "carta abierta" de los adoptantes

En la actualidad se está debatiendo la reformulación de la ley de adopción de niños, niñas y adolescentes, la Ley N° 24.779. Esto significa que se realicen diversas actividades como la presentación y discusión de distintos proyectos de ley presentados por legisladores y legisladoras de diferentes partidos políticos, y uno emanado del Poder Ejecutivo Nacional que aún no fue presentado pero que se sabe está siendo elaborado por una comisión de personas especializadas en la problemática de la adopción⁴. Este debate ha generado asimismo iniciativas de encuentros, consultas abiertas y jornadas que han tenido lugar durante 2010 y 2011 en espacios cedidos por el Poder Legislativo Nacional impulsadas por diferentes actores como algunos de los diputados firmantes de los proyectos de ley, organizaciones no gubernamentales como la Fundación Sur o el Observatorio Social Legislativo.

4. Nos referimos a trece proyectos de ley impulsados por legisladores de diferentes bloques políticos, cuyos textos nos han sido facilitados por algunos de los firmantes. La propuesta en torno a la cual giran las preocupaciones de los "padres adoptivos" es el proyecto firmado por la Diputada Storani y otros (N° de Expediente: 4751-D-2010), que asimismo es el que cuenta con mayor consenso y presencia en los debates legislativos.

Los cambios propuestos se refieren mayoritariamente y explícitamente a la necesidad de adecuar nuestra legislación a la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN) que rige en Argentina a partir de la reforma constitucional de 1994⁵. En este marco las cuestiones más controvertidas de la actual legislación son dos: en primer lugar, la que hace al estado de adoptabilidad y los motivos de pérdida de la patria potestad y separación definitiva del niño o niña de los familiares de nacimiento. En segundo lugar, la que tiene que ver con las figuras de la adopción simple y la adopción plena.

En términos generales, cuando actualmente un niño/a es separado de su familia de nacimiento y durante el proceso por el cual luego deviene adoptable, las categorías de abandono o negligencia son determinantes, y hasta ahora la ley establece la posibilidad de adopción plena para los/as niños, niñas y adolescentes que se hallan en un establecimiento asistencial y cuyo desamparo moral y material resulte evidente. Es importante destacar que el estudio realizado en 2006 por UNICEF y la secretaría de Derechos Humanos para niños/as y adolescentes institucionalizados en la Argentina ha estimado que: “En su gran mayoría, el 87,1% del total, los niños, niñas y adolescentes se encuentran bajo una medida judicial y/o administrativa, debido a una causa “no penal” -esto es, por una causa de las denominadas “asistenciales” o “de protección”- la que, en general, tiene como origen una situación de carencia socioeconómica”. (Argentina; 2006, 61). Dado este contexto socio-económico, las categorías como las mencionadas mas arriba, así como la misma noción de desamparo moral y material, que refieren a la idea de falta de cuidado por parte de las familias de nacimiento, son cuestionables y problemáticas. En ese sentido, los proyectos de reforma a la ley vigente visibilizan estos factores sociales, económicos y políticos de la adopción e intentan distanciarla de lo que ha sido tradicionalmente su función. Por eso expresan de una manera u otra, que la adopción es una institución de último recurso que no sustituye a la política

social, y quieren acabar con el imaginario social argentino que afirma que una de las funciones de la adopción es la de paliar situaciones de pobreza, postergando a un plano secundario el derecho de los niños, niñas y adolescentes a permanecer con su familia biológica.

Los proyectos asumen explícitamente como objetivo prioritario el derecho de los niños, niñas y adolescentes a vivir con su familia y comunidad de nacimiento, a garantizar el acceso universal y transparente al conjunto de políticas públicas que tiendan a fortalecer los vínculos familiares y evitar que la carencia de recursos materiales se conviertan en motivo de separación de un niño/a de sus familiares de origen. En relación a estas preocupaciones es que introducen una serie de modificaciones entre las cuales las más importantes consisten en el establecimiento de un período de sesenta días de mantenimiento del vínculo familiar, previo a la decisión de otorgar la guarda preadoptiva de un niño; la derogación del supuesto de abandono material y moral, previsto en el artículo 317° de la ley 24.77, que autoriza la pérdida de la patria potestad y la declaración de la adoptabilidad del niños, niñas y adolescentes sin consentimiento de los progenitores, previendo que el estado de adoptabilidad solo procederá en caso de consentimiento informado.

Respecto de la figura de adopción plena, que como expresábamos anteriormente es el otro punto de desacuerdo con las asociaciones de padres, se argumenta en los diferentes proyectos de ley, que la adopción plena, al sustituir la filiación de nacimiento, se contraponen al derecho humano fundamental de la identidad, ya que borra legalmente el parentesco anterior a la adopción. La tendencia de estos proyectos, siguiendo las legislaciones de otros países en la materia, es fortalecer la adopción simple y relegar la forma plena sólo para casos excepcionales, o bien crear una nueva figura mixta que conserve los beneficios de la adopción simple para las familias de origen. Una concepción, que en palabras de los padres y madres que analizamos es biologicista.

5. Dejamos de lado por el momento a propuestas muy minoritarias como la de la ex diputada Cintia Hotton, que fijan plazos mas perentorios para declarar el estado de adaptabilidad y por lo tanto mas amigables a los ojos de las asociaciones de padres.

En efecto, los grupos de “padres” consideran que todos los proyectos, salvo alguna excepción que carece de consenso, entorpecen las adopciones y los caracterizan, en especial al proyecto de la Diputada María Luisa Storani y promovido Fundación Sur⁶, como “Proyectos de No Adopción”; además están seguros de que el proyecto que está preparando el Poder Ejecutivo tendrá las mismas características.

En su Carta abierta al Sr ex diputado Emilio García Méndez y la Asesora General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires, Laura Musa⁷, escrita por quien consideramos el líder de la lista investigada y aprobada por los demás integrantes, se hace referencia a la reunión comentada en la introducción, donde *“los padres adoptivos fuimos, entre otras cosas, acusados de apropiarnos de los “hijos de la pobreza”*. Ante la negativa a recibirlos para obtener una rectificación, escriben como “Ciudadanos que hemos elegido el camino de la Adopción para construir nuestras Familias y fieles defensores de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes”.

Aclaran que asistieron a la convocatoria: “Con la esperanza de poder manifestar la situación que hoy atraviesan los Niños Institucionalizados y la temática de la adopción, situaciones ambas que, a nuestro entender, son nefastas *ya que vemos que las autoridades prefieren tener a los niños encerrados y presos de sus vínculos de origen*, aunque estos vínculos tengan en muchísimas oportunidades nula posibilidad de recuperación, según hemos constatado con nuestros propios ojos y a través de la experiencia de nuestros propios hijos”.

Aquí aparece lo que es la demanda que vertebra todas las demás: la lucha contra la institucionalización de los niños y la necesidad de acotar los tiempos para que un niño o niña sea declarado adoptable. Aclaran con ejemplos que los niños son pobres pero que *están institucionalizados por “abusos” u “abandono”* y que por eso fueron apartados de sus familias.

En otra oportunidad manifestaron: “Somos un grupo de padres que pelea por todos los medios para que los niños crezcan y se desarrollen dentro del seno de una familia, biológica o adoptiva, pero FAMILIA⁸” y aclaran para responder a quienes invocan el derecho a la identidad, que no recurren a “métodos oscuros para formar una familia”. “Esa bandera (la de la identidad) también la enarbolamos con orgullo nosotros, cuando ayudamos a nuestros hijos a reconstruir su historia. Por favor, no confundan a la gente sosteniendo que sólo Uds. son los defensores del derecho a la identidad”.

Este fragmento extraído del volante repartido en el Parque Rivadavia el 17 de julio de 2011, sintetiza las demandas de estos padres y madres. Se aboga por el inmediato tratamiento parlamentario de la ley de adopción y se rechazan las institucionalizaciones de los niños. Para ello, cuando sea pertinente, debería declararse su estado de adoptabilidad en un plazo menor de 6 meses. Se pide por el acortamiento de los períodos de espera por parte de los inscriptos en los registros correspondientes y por la adhesión de todas las Provincia al Registro Único; que se homogenicen los requisitos exigidos a los postulantes en todas las jurisdicciones y el inmediato ingreso de datos al RUA por parte de la provincias que aún no lo han hecho. Reclaman la desarticulación del negocio de la venta de bebés y la trata de niños y la prohibición del abandono del país de extranjeros con niños que no hayan ingresado legalmente. Se insta a la creación de Juzgados de Adopción y a la creación de la figura del Defensor de Niños.

El volante culmina con la contundente frase: ¡UNA FAMILIA PARA CADA NIÑO!

Como vemos, los discursos de las agrupaciones de adoptantes y personas que desean adoptar, plantean el tema en términos de problemáticas familiares individuales, de posibilidades de “recuperación de vínculos”, etc; pero se niegan las dimensiones socio-económica y política que

6. ONG presidida por Emilio García Méndez.

7. La carta circuló en la lista analizada así como otras dedicadas a la adopción, se la envió a foros de discusión en Internet, diarios, programas de radio, diputados, etc. Fue publicada entre otros periódicos, en el *diario24com* de Tucumán, el 19 de octubre de 2010.

8. En todas las ocasiones en que aparecen palabras en mayúsculas, pertenecen al original.

atravesan las prácticas de adopción, y los debates políticos que están teniendo lugar actualmente. Asimismo, permanecen invisibilizadas las consecuencias (también políticas) que podría tener el hecho de concebir y practicar la adopción como último recurso y fomentar mejores políticas asistenciales, tal como proponen los proyectos de los legisladores que mencionamos anteriormente.

El intercambio en internet

La lista de correo electrónico analizada, como dijimos, nació por la necesidad de mancomunar acciones ante la inminencia de cambios en la legislación vigente sobre adopciones. Los temas desarrollados, por lo tanto, se sitúan en ese marco muy influenciado por la agenda inmediata y por la necesidad de ir explicando el lenguaje legal a quienes no lo comprenden o son recién llegados a esta problemática.

La agenda inmediata a que los y las miembros de la lista tuvieron que ir dando respuesta, tiene que ver con la presentación de los diferentes proyectos de ley. Esto no solamente significó leerlos y comentarlos, sino también poner en circulación un rico intercambio entre las personas de la lista.

En relación con lo anterior aparece la necesidad de que la voz de los “padres” adoptivos sea escuchada. De ahí la importancia de aparecer en los medios de comunicación masivos y de la ansiedad que provoca cualquier convocatoria en ese sentido. Por medio de la lista se discute quien irá a tal o cual revista, diario, o programa de radio y televisión y se alienta y apoya a quien lo haga. Siempre que se pueda, se sube a la lista la copia de la entrevista, la grabación o el video en la que padres o madres hayan participado.

También se dedican muchos intercambios a la preparación de tareas concretas como la Jornada de Adopción que se llevó a cabo el año pasado en la ciudad de Campana, que fue organizada por algunos de los miembros de la lista analizada y que demandó la coordinación de tareas operativas. Podemos ubicar también dentro de esas tareas concretas la organización de volanteadas, reuniones grupales y entrevistas con diputados/as y funcionarios/as

que tienen algún tipo de compromiso con el tema de adopción (y que quisieran recibirlos).

Quienes tienen una participación más activa en la lista hacen circular información que puede interesar a todos, por ejemplo, noticias sobre la problemática de la adopción, tanto de nuestro país como del exterior, así como libros recientemente publicados. Los artículos son reproducidos con algún comentario de quien lo envía, lo que motiva respuestas, pocas en realidad, salvo que sea algo muy polémico o indignante como el abuso o maltrato a niños y niñas. En ese sentido, se presta especial atención a los casos terribles de re-vinculación con la familia de origen de niños institucionalizados que acaban en tragedia. Otras noticias que circulan en la lista son las referidas a las provincias que se incorporan al Registro Único de Adopción y los comunicados de entidades públicas donde se anuncian la disponibilidad de niños y niñas para la adopción. Un motivo de alegría lo constituyen los mensajes de hombres y mujeres que reciben un niño o niña en adopción. Al igual que los que expresan dudas o algún contratiempo con la crianza, estos intercambios están teñidos de mucha emotividad y de un sentimiento de saber de lo que se trata porque “porque yo pasé por eso”.

En términos generales, estas comunicaciones están teñidas de un tono emotivo y de una interpretación de las problemáticas en términos familiares. Tanto las noticias como las experiencias compartidas (los éxitos y fracasos) se explican a nivel individual/ familiar, sin tomar en cuenta factores del contexto social, económico y político. La indignación general en torno a las noticias sobre “niños institucionalizados”, o “abandono” de niños redundan en el mismo sentido de culpabilizar a las autoridades y de forma más indirecta a las familias de origen. Esto nuevamente los convoca a “organizarse” para luchar contra estas situaciones, pero las consecuencias sociales de separar a los niños de forma definitiva de sus familias de origen no se discuten.

Discusión

Por lo que hemos podido comprobar, la composición de la lista de “padres” adoptivos es de

hombres y mujeres (que son la mayoría) de clase media, casados y heterosexuales. El "nosotros" como lo enfatizan una y otra vez, está compuesto por familias: "somos familias que queremos adoptar o ya lo hicimos". Ese deseo unifica a todas las personas y las diferencias quedan anuladas. Esporádicamente, una solitaria voz femenina hace saber que existen las familias monoparentales, hecho que se reconoce pero en contadas ocasiones esta opción es incorporada al discurso habitual. Incluso, muchas veces un mensaje por correo electrónico es enviado a la "familia X" no a personas individuales.

Estos padres y madres constituyen lo que se ha dado en llamar una "cibercomunidad" o comunidad virtual, cuya proliferación en los últimos años no sólo expone nuevas formas de sociabilidad sino que reconfigura lo que se considera proximidad. En este caso, lo próximo hace referencia a la cercanía en nuevos espacios, los virtuales. Son comunidades formadas a través de Internet, que no existen más allá de ese espacio.

Como plantea Marré (2004) para los casos de España, las relaciones que se establecen entre quienes componen los grupos de adoptantes son fundamentalmente virtuales, y puede haber uno o dos encuentros anuales. Por lo general carecen de sedes físicas y cuando existen están casi siempre vacías.

En nuestro caso sucede más o menos lo mismo, incluso la participación en la lista es acotada a solamente algunos miembros y tiene el notable liderazgo de una persona a quienes los y las demás depositan la responsabilidad de muchas de las acciones encaradas. No todos participan con igual intensidad en la red y menos aún en las actividades presenciales. Alguna que otra vez se hace referencia en los correos electrónicos, a que "somos los ocho de siempre" y en varias ocasiones se ha desistido de alguna actividad, como un "abrazo al Congreso de la Nación" porque llegaron a la conclusión de no poder reunir las personas suficientes para ello.

En ese sentido, como afirma Bargh (2002) muchas personas se sienten más cómodas en la comunicación por Internet que en la interacción

cara a cara. La comunicación por Internet tiene mayor impacto que la realizada cara a cara porque quienes participan, que suelen ser personas que no lo hacen en otros ámbitos, pueden expresarse de manera más fluida, sosteniendo posiciones que tal vez no expresarían personalmente. Por supuesto que esto no significa que en el plano virtual no existan diferencias en cuanto al manejo del lenguaje, a las habilidades técnicas para lidiar con las herramientas virtuales y por supuesto, a la mayor o menor experiencia para actuar en el mundo público.

Quisiéramos detenernos brevemente en estas cuestiones porque es importante reflexionar sobre el hecho de que las diferencias de posibilidades y herramientas facilitan que los integrantes con mayores recursos puedan convertirse en formadores de opinión al interior del grupo, dejando de lado algunas miradas posibles sobre el tema e imponiendo las suyas como posturas mayoritarias.

En la lista que analizamos, la presencia de quien denominamos el líder es constante y su palabra es respetada por los demás, que lo alaban como "genio" y confían en sus decisiones remarcando su carácter de "doctor", y esperando "estar a su altura". Muchas veces se siente obligado a aclarar que "Please, no me pidas autorización que no soy el dueño de nada", ante determinadas consultas, o a introducir un comentario con "como pedís opinión voy a dártela", como indicando: "son ustedes quienes me colocan en esta situación de autoridad".

Este líder, incluso, en determinadas ocasiones, apela a frases abiertamente comprometidas con posiciones de izquierda, como cuando confronta con la posición mayoritaria de los proyectos de ley de adopción que se van dando a conocer apelando, en la lista a "Señores Diputados, seguramente conocerán la consigna de la Republica Española de 1936, que perfectamente les cabe a Ustedes. Su Proyecto de No adopción NO PASARÁ!". Pero a su vez, no existe ninguna reflexión acerca de por qué los detestados proyectos "biologicistas" provienen de partidos progresistas y por el contrario, quienes mas abiertos están a las propuestas de la lista son funcionarios y legisladores de posiciones conservadoras. Incluso cuando alguna funcionaria de la ciudad de Buenos Ai-

res los recibe, “fuimos invitados (puede sumarse quien lo desee) a acompañar a (xx) al recorrido de los hogares conveniados y de gestión propia, para corroborar que los dichos de nuestra “querida” (legisladora que presentó un proyecto) distan mucho de ser cómo los cuenta...”. No se preguntan (o no quieren preguntarse) si esa invitación no entra dentro del juego político de llevar agua al molino del partido gobernante en la ciudad de Buenos Aires y denostar a la oposición. Pareciera que la afirmación de que “hay ideología y política subyacentes en “el nuevo paradigma” (la tendencia mayoritaria en los proyectos presentados en el tema de adopciones), sólo se cumple cuando la “ideología y la política” no coincide con los reclamos de los padres y madres adoptivos.

Una discusión que tuvo lugar en la lista a propósito de las adopciones directas, mostró diferencias notables en algunos de sus miembros, pero también la necesidad de hacer explícito el problema: “Hemos podido abordar un tema muy espinoso en total libertad y con absoluto respeto y han quedado planteadas opiniones diversas y en algunos puntos, hasta diría opuestas. Este ejercicio no es posible de lograr en otros colectivos, donde la diversidad es entendida como destruir al otro que opina distinto. Personalmente lo considero un síntoma de madurez, que sintetizaría diciendo ‘unidad en la diversidad’”.

Esa unidad en diversidad es explicada afirmando: “Los niños por los cuales nosotros ‘todos’ nos unimos permanentemente para luchar; no conocen de partidos, banderas políticas, monopolios, nacionalidades y ni siquiera conocen las vicisitudes por las que pasa la política y el estado; lo único que conocen es el desamparo. Siempre dije: si es necesario ir a ver a Bergoglio o a Maseira o Videla para tratar de que un nene tenga una familia YO VOY, por si no queda claro, nosotros tenemos que estar de acuerdo con esto.”

Nos preguntamos si tanta amplitud no atenta contra la eficacia. Porque pareciera que a pesar de que sus planteamientos son públicos, cosa que

los integrantes de la lista reivindican, no pueden posicionarse de manera política, entendiendo por ella, no el sistema de partidos, sino una concepción que ubica la demanda de los colectivos como una manera de ensanchar los límites de lo político, llevando a la agenda pública miradas o “marcos” que comprendan los fenómenos sociales desde otro punto de vista. Pensarse en términos colectivos implica también reflexionar acerca de quienes son los otros colectivos a quienes los proyectos intentan incluir o beneficiar, cuestión que aparece eludida en las discusiones. Las perspectivas de los proyectos de ley a los que se enfrentan, que ponen en discusión el hecho de que la amplia mayoría de los niños que son dados en adopción provienen de sectores empobrecidos, y plantean que la separación definitiva de los niños de sus familias muy pocas veces es una alternativa deseable, no casualmente provienen de corrientes progresistas ligadas a la ampliación de garantías sociales.

Cuando los y las participantes expresan sus opiniones, la mayoría de las veces lo hacen en un tono que podríamos llamar del orden de los sentimientos, expresando enojo e indignación moral por no ser comprendidos. Esta actitud nos hace preguntar acerca de las posibilidades que puede ofrecer la comunicación en Internet, de transgredir los límites entre lo público y lo privado⁹ cuando es utilizada de la manera que lo hace el grupo analizado.

Nora Rabotnikof (1998) establece tres criterios para trazar la dicotomía público/ privado, afirmando que uno de esos criterios designa lo público como lo que es accesible, abierto a todos en oposición a lo privado, lo que se sustrae a la disposición de los otros; el segundo está basado en la dicotomía visibilidad versus el ocultamiento, donde lo privado es lo que se oculta a la mirada, a la comunicación y al examen; y por último, al concepto de lo público como lo opuesto a la dimensión individual. Esta última acepción nos interesa, ya que en ella lo público aparece como lo concerniente a todo un pueblo, y referido por lo tanto a la autoridad colectiva y al Estado. En

9. Dicotomía que fue cuestionada por la crítica feminista con la que acordamos, pero que consideramos útil si la pensamos como fronteras móviles, que justamente la lucha política redefine constantemente.

esta concepción, lo público es cívico comunitario y se vuelve progresivamente político.

En el caso analizado, como hemos visto, no se puede trascender el orden moral individual. Si el amor hacia "los niños abandonados" es la medida de la justicia de sus actos, raramente se podrá lograr que lo que hacen público se transforme en político. Cuando con cierta ingenuidad exigen rectificaciones a quienes los han insultado como "apropiadores" de niños, no pueden ver, que mas allá de los casos individuales, existen razones sociales que hacen que la adopción sea una tranferencia de niños desde unidades domésticas muy humildes hacia otras de mayor poder adquisitivo. Lo mismo sucede cuando se niegan a dialogar, a pesar de la invitación realizada, con una de las diputadas que ellos denominan "biologisista"; o indignarse cuando por problemas "políticos" tuvieron un inconveniente con la Municipalidad de una ciudad de la provincia de Buenos Aires donde se realizó una jornada sobre adopción organizada por ellos.

Si entendemos que participar es intervenir como particulares en actividades públicas, en tanto por-

tadores/as de intereses sociales y políticos, no deberían escandalizar problemas "políticos" como los descriptos mas arriba, que justos o no, pertenecen al campo habitual en los que se dirimen los intereses colectivos. Toda lucha implica disputas, negociación y búsqueda de alianzas.

Entendemos que los modos de participación en Internet del grupo de madres y padres adoptivos, no pueden ir más allá lo que en palabras de Anagnost (2002, 397) sería una "esfera pública íntima". Es decir, un modo de actuar colectivamente que parece prometer un acceso universal a la participación en el debate democrático y en ese sentido promover "lo político" al exigir en nombre de una identidad específica (la padres adoptivos). Pero al mismo tiempo, confina lo político a la vida privada. Algo así como lo contrario a la consigna feminista de los años setenta, "lo personal es político", que denunciaba al poder en los aspectos aparentemente "íntimos", los participantes de la lista analizada, hacen de lo político algo personal.

Bibliografía

- Anagnost, A. (2000). *Scenes of Misrecognition: Maternal Citizenship in the Age of Transnational Adoption*. En *Position* 8 (2), 289-421.
- ARGENTINA. Secretaría de Derechos Humanos/ UNICEF (2006) *Privados de libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina*.
- Bargh, J. (2002). *Beyond Simple Truths: The Human-Internet Interaction*. En *Journal of Social Issues*, Vol.58, N° 1-8.
- Chavanneau, Silvia (2007) *La reformulación legal de la adopción a la luz del derecho a la identidad y de la sanción de la ley 26061*. Tema Central: La familia biológica y la adopción. Documento de Trabajo del Encuentro sobre Reformulación legal de la Adopción a la Luz del Derecho a la Identidad y de la sanción de la Ley 26061. Buenos Aires, 29.08.2006. Fundación Sur.
- Howell, S. (2002). *Community beyond place: adoptive families in Norway*. En: *Realizing community: concepts, social relationships and sentiments*. Londres: Routledge. (pp.84-104).
- Marre, D. y Bestard, J. (2004). *Sobre la adopción y otras formas de construir familias*. A modo de introducción. En *La adopción y el acogimiento*. Barcelona: Universidad de Barcelona. (pp.17-71).
- Marre, D. (2004). *La adopción internacional y las asociaciones de familias adoptantes: un ejemplo de sociedad civil virtual global*. En *Scripta*. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2004, vol. VIII, núm. 170 (4). [Consulta: septiembre de 2011]. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-170-4.htm>>. ISSN: 1138-9788
- Rabotnikof, N. (1998). *Privado/Público*. En *Debate Feminista*. Año 9, vol. 18, 3-14.
- Rodriguez, L y Nicolás Tabak (2011). *La adopción: Fantasías y Verdades*. En las Jornadas Derechos Humanos, Políticas Públicas y Justicia para el Sur. Fundación Sur. 24 y 31 de Octubre de 2011. Buenos Aires.
- Tarducci, M. (2011). *La adopción*. Una aproximación desde la antropología del parentesco. Buenos Aires: Librería de Mujeres Editora.

Fuentes documentales

- Ley N° 24.779. De Adopción. (1997, 28 de febrero). Boletín Oficial, 1° de abril de 1997.
- Ley N° 26.061. De Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes. (2005, 28 de octubre). Boletín Oficial, 26 de octubre de 2005.
- Ley N° 25.854. (2003, 4 de Diciembre). De Creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos. Boletín Oficial, 8 de enero de 2004.
- Decreto N° 383/2005. (2005, 8 de abril). De Guarda con Fines Adoptivos. Boletín Oficial, 29 de abril de 2005.

Artículos seleccionados

Quizás trueno, quizás poesía: El lugar de los jóvenes en los efectores de salud

Julia Medina*

Fecha de recepción: 15 de julio de 2012
Fecha de aceptación: 14 de septiembre de 2012
Correspondencia a: Julia Medina
Correo electrónico: juliamedina@gmail.com

* Licenciada en Trabajo Social. Programa de Residencia Integrada Multidisciplinaria - Moreno. Sede: Centro Integrador Comunitario "Sanguinetti"

Resumen:

La soledad como problema social, el individualismo, la fragmentación a la que asistimos en este mundo sobre-conectado pero a la vez incomunicado, pone a la juventud en el ojo de la tormenta. Los/as jóvenes de hoy son hijos e hijas de los '90. Ellos conocen la calle peligrosa que dista de la calle como lugar de juego y encuentro que vivenciaron generaciones anteriores; saben de la "changa" y el hambre y reconocen como viejos anhelos la idea de un trabajo estable o las trayectorias obreras en las fábricas industriales. Desconocen el valor social del conocimiento, del saber, se preguntan y se permiten cuestionar, hasta la deserción, el sistema escolar.

Muchas de las miradas sobre los/as jóvenes, priorizan la atención en las estridencias y las rupturas que genera este actor social, en ellos/as se corporizan la violencia, las drogas, la inseguridad; más allá de rechazar la estigmatización me pregunto ¿qué estamos esperando que hagan?, ¿desde dónde pensamos las estrategias de trabajo con jóvenes?, ¿qué nuevos entramados podemos construir para sostener y contener?

En general, las estrategias en el campo de la salud tienden a modificar acciones en los sujetos, modificar "conductas de riesgo", pero qué tenemos para decir de nuestras instituciones. Pensando en las instituciones de salud específicamente ¿cuáles son sus objetivos? Me atrevo a vislumbrar una posible respuesta: generar espacios y prácticas saludables para el conjunto de la población. Para esto no alcanzaría ya entender y ver al sujeto desde una perspectiva biopsicosocial, sino que resulta imperioso hacer del contexto, el propio texto de la intervención.

¿Estrategias que transformen nuestras instituciones en lugares con sentido colectivo, que generen vínculos, redes y organización acaso no son instituciones productoras de salud?

Palabras claves: Jóvenes - Instituciones de Salud - Sentido Colectivo.

Resumo

A solidão como um problema social, o individualismo, fragmentação, que estamos testemunhando neste mundo mais conectado ainda em regime de incomunicabilidade, coloca os jovens no olho da tempestade. As pessoas / jovens de hoje são filhos dos anos 90. Eles conhecem a rua perigosa que está longe da rua como um área recreativa e reunião quem experimentou geração anterior; sabe da "changa" e reconhecer a fome e os desejos e velha ideia de um emprego estável ou caminhos que trabalham em fábricas industriais. Eles ignoram o valor social do conhecimento, de admiração, eles pedem e se permitem questionar o sistema escolar, a ser deixado de fora.

Muitas das visões de jovens voltam sua atenção para a estridência e rupturas causadas por este ator social, eles incorporam a violência, drogas, insegurança; além de rejeitar o estigma, Eu me pergunto o que Nós estamos esperando para fazer?, de onde trabalhamos estratégias com os jovens, é que podemos construir novos quadros para sustentar e conter?

Em geral, as estratégias no campo da saúde tendem a modificar ações sobre o assunto, "mudar comportamentos de risco", mas não temos a dizer sobre as nossas instituições. Pensando em instituições de saúde especificamente quais são seus objetivos? Atrevo-me a imaginar uma possível resposta: a criação de espaços saudáveis e práticas para toda a população. Por isso não iria alcançar e compreender e ver o assunto de uma perspectiva biopsicosocial, é imperativo ter em conta o contexto em todas as intervenções.

¿Estratégias para transformar nossas instituições em lugares onde o senso coletivo, que criam vínculos, redes e organizações não são eles que produzem as instituições de saúde?

Palavras-chave: juventude, instituições de saúde, sense colectivo.

“Mucho más allá del ejercicio académico,
los jóvenes latinoamericanos,
sean argentinos, colombianos, salvadore-
ños o mexicanos,
los jóvenes sin adjetivos,
son un importante espejo que permite
analizar hacia dónde se mueve
una sociedad”

Rossana Reguillo

Introducción

“Quizás trueno, quizás poesía: El lugar de los jóvenes en los efectores de salud” es un trabajo que surge de varios encuentros con equipos, compañeros/as de diferentes disciplinas (psicología, odontología, medicina general, enfermería, obstetricia, clínica, pediatría) y, fundamentalmente, del encuentro con los y las jóvenes que con su entrada, ya sea de manera intempestiva o invitados especialmente, movilizan las estructuras institucionales, las interpelan y nos obligan al ejercicio reflexivo como trabajadores/as de la salud.

Esos encuentros tuvieron lugar en Moreno, en el marco del Programa de Residencias Integradas Multidisciplinarias, dependiente del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Allí, profesionales de Medicina General, Odontología, Enfermería Comunitaria, Psicología y Trabajo Social desarrollamos nuestras actividades de formación y servicio. Algunos lo hacen en la Unidad Sanitaria Cortés y otros, como en mi caso, en el Centro Integrador Comunitario (CIC) “Sanguinetti”, ambos ubicados en la localidad de Paso del Rey, Pdo. de Moreno, Provincia de Buenos Aires.

La modalidad elegida para la formulación de las reflexiones es el ensayo. Este género literario, enraizado en la didáctica, permite en primer lugar erigir en acto las ideas de la autora, elaborar luego su sostén argumental donde se manifiestan en forma concurrente interpretaciones subjetivas, experiencias e investigación bibliográfica, y finalmente proponer conclusiones, donde el plan-

teamiento inicial aparece enriquecido con el proceso investigativo al cabo del debate planteado. El ensayo tiene como objetivo ampliar criterios, contrastar con posiciones ajenas, conocer los antecedentes de discusión al respecto.

Planteamiento de la tesis

La complejidad de la situación actual de los jóvenes, en particular de aquellos atravesados por situaciones de pobreza, requiere de un compromiso institucional como efectores de salud, que excede la habitual mirada sectorial (y disciplinar) y acaba por interpelar el lugar de las instituciones en los contextos socio-políticos actuales.

La soledad como problema social, el individualismo, la fragmentación a la que asistimos en este mundo sobre-conectado pero a la vez incomunicado, pone a la juventud en el ojo de la tormenta. Los/as jóvenes de hoy son hijos e hijas de los '90. Ellos conocen la calle peligrosa que dista de la calle como lugar de juego y encuentro que vivenciaron generaciones anteriores; saben de la “changa” y el hambre y reconocen como viejos anhelos la idea de un trabajo estable o las trayectorias obreras en las fábricas industriales. Desconocen el valor social del conocimiento, del saber, se preguntan y se permiten cuestionar, hasta la deserción, el sistema escolar.

Muchas de las miradas sobre los/as jóvenes, priorizan la atención en las estridencias y las rupturas que genera este actor social, en ellos/as se corporizan la violencia, las drogas, la inseguridad; más allá de rechazar la estigmatización cabe preguntarse ¿qué estamos esperando que hagan?, ¿desde dónde pensamos las estrategias de trabajo con jóvenes?, ¿qué nuevos entramados podemos construir para sostener y contener?

Los/as jóvenes de hoy, no pueden hallarse a sí mismos en el entramado social moderno. Como afirma Lewkowitz, hoy asistimos a la ruptura de ese entramado, que como tal sostiene y contiene a los sujetos. Los/as jóvenes de hoy, a diferencia de los/as adultos/as, no pueden anhelar y buscar en las instituciones aquello que nunca conocieron, no encuentran sentidos. Por lo tanto,

resulta imprescindible y urgente reconstruir los sentidos y funciones en las instituciones. Para lograrlo creo que son, precisamente, los/as jóvenes que golpean las puertas de nuestras instituciones quienes insinúan con esa actitud la apertura de nuevas formas de lazo social; pensándonos desde el lugar de la invención, una nueva forma de habitar los espacios públicos y nuestros lugares de trabajo.

Dicho de otro modo, el nombre de este ensayo "Quizás trueno, quizás poesía", pone de relieve la contradicción que tensionó mi accionar durante todo este año de trabajo. Los/as jóvenes que transgreden, que muestran en sus prácticas cotidianas la miseria de un mundo de expulsión, que miran con violencia y generan miedo, son también la poesía, en el sentido de la posibilidad creativa, de la ternura, de la solidaridad que nos invita a recrearnos, asumiendo con responsabilidad, alegría y convicción la tarea imprescindible de conjugar nuestros saberes con un mundo de experiencias que desconocemos y al que solo podemos acceder a través de la escucha y la praxis cotidianas.

"La realidad dice que hay inseguridad
Lo real grita que la violencia es
consecuencia de la exclusión,
de la marginación, de mentir.
La realidad tiene responsabilidades,
horarios y un estado.
Lo real tiene corazón, sentimientos
y manos que dibujan"

Camilo Blajaquis
Fragmento de "Diferencias Invisibles"

Jóvenes en texto y contexto

Establecer que el problema que enfrentan los/as jóvenes en la actualidad se enmarca en los procesos sociales y políticos que se producen en nuestro país desde la década de los '90 implica analizar el entrecruzamiento de varios fenómenos. En primer lugar, como ya fue mencionado, la caída del Estado Nación, tal como fuera concebido durante la modernidad bajo la idea de Es-

tado como meta-institución, dadora de sentido a la red de instituciones. Así, la escuela, la fábrica o el hospital no se explicaban sobre sí mismos sino que reconocían una instancia superior y una cadena de sentidos, donde una institución producía subjetividades para las otras. Este período se interrumpe con la aparición del mercado como instancia suprema, en donde el ciudadano es convertido en consumidor. Aparicio dirá al respecto "La transición desde los centros educativos hacia el mercado de trabajo, y la participación de los jóvenes en la vida colectiva sufren una modificación considerable. Ello se debe a por lo menos tres razones: a) el profundo grado de incertidumbre que irrumpen en la cotidianidad de los jóvenes; b) la ausencia de valores colectivos permanentes en la esfera política e institucional que referencien y otorguen sentido a los procesos de socialización, y c) el inminente desmoronamiento de los mecanismos políticos de compensación social y la pérdida de la legitimidad de las instituciones públicas" (Aparicio, 2008:4).

Este fenómeno que podríamos llamar de "vaciamiento de sentidos" o "mercantilización de los lazos sociales", reconoce inclusive una legalidad que lo avala, por ejemplo, en las leyes de flexibilización laboral que legitiman formas precarias de contratación y en la Ley Federal de Educación que profundizó niveles de desigualdad. Ambas normas afectan a los dos espacios que materializan el pasaje de la niñez a la adultez. Como sabemos, en otros tiempos era en el pasaje de la escuela hacia el mundo del trabajo en donde se construía ese momento vital llamado adolescencia. Enfatizando en este punto se puede comprender el "no-lugar" en que padecen los/las jóvenes hoy.

Ahora bien, antes de analizar el lugar de las instituciones de salud considero de importancia introducir las palabras de García Canclini: "Me parece -afirma este autor- que para entender lo que está ocurriendo con los jóvenes, por lo menos los pertenecientes a los sectores populares y medios, debe tenerse en cuenta el enorme crecimiento de la informalidad desde hace varios años en América Latina. En estos países, más de la mitad de la población está descolgada de los mercados formales de trabajo, y esto lleva a insertarse de modo

precario, sin posibilidad de proyectos siquiera de mediano plazo, con trabajos que van cambiando a cada rato, que se interrumpen, y lleva a buscar en muchos casos alternativas ilegales como el narcotráfico” (Chefjec, 2005). La lectura de este pasaje nos advierte en qué medida estos procesos que atraviesan a la sociedad en su conjunto interpelan de forma particular a la juventud. Esto resulta importante pues es muy común escuchar que se responsabilice a los propios jóvenes de las consecuencias de un sistema que no los/las reconoce como propios y los pone en el lugar del “chivo expiatorio”:

“El chivo expiatorio frente al miedo difuso. Cuando la sociedad o el barrio no saben qué le pasa, cuando la sociedad o parte de ella pierde su horizonte de esperanza, tiende a cargar su derrotero en cuenta de la juventud. En efecto, la droga, el alcohol, el aborto, la violencia, el suicidio y las autolesiones, el consumismo, la bulimia o la anorexia, la promiscuidad, el conformismo, la indolencia o el tremendismo, el sida, pero también la delincuencia, las picadas o la máxima velocidad, las peleas se postulan como fenómenos juveniles, flagelos que se explicarían en la inexperiencia, la ingenuidad o la idiotez de los jóvenes”. (Rodríguez, 2009).

La siguiente pregunta que se abre entonces es: ¿qué lugar tienen asignados los/las jóvenes en el sistema de salud?

“El Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia del Ministerio de Salud de la Nación, el Comité de Estudios Permanentes de Adolescencia de la Sociedad Argentina de Pediatría y Unicef Argentina adoptan y promueven el modelo de Atención Integral e Interdisciplinaria basada en derechos y con enfoque de riesgo, como herramienta para garantizar el derecho a la salud integral de los/las adolescentes. Se adopta como estrategia, la promoción del modelo de Servicio Amigable y de Calidad para los/las Adolescentes” (Goddard, Bermer, 2010).

Esta propuesta constituye la apuesta más fuerte del Ministerio de Salud de la Nación; trabaja, esencialmente, en la instalación y capacitación de

equipos para la atención integral de adolescentes, fundamentándose, principalmente, en superar las barreras de accesibilidad y prevenir hábitos nocivos y conductas de riesgo que luego se prolongan hasta la adultez. Es decir, este programa avanza sobre los problemas de salud que afectan a los/las jóvenes por las “conductas de riesgo” que adquieren en esta etapa de la vida y también sobre un problema propio del sistema que son las barreras en la accesibilidad. No sin antes aclarar que por basarse en un esquema de salud estanco y sin problematización, creo que el enfoque de riesgo no contempla la complejidad de las situaciones, estimo importante la estrategia de “Servicios Amigables”, sobre todo, en relación con el objetivo de mejorar la accesibilidad. En estos espacios, escuchar a los/las jóvenes permite indagar y conocer las necesidades propias de cada uno de ellos/as, construir estrategias en conjunto, de alguna manera, acercarlos, en un espacio singular, alojar esa primera necesidad individual. En esa instancia, la de la consulta, aparece una diversidad de situaciones, muchas de ellas vinculadas a la salud sexual y la salud reproductiva, pero es llamativa la diferencia que se establece cuando asiste una presencia adulta y cuando no lo hace. El/la adulto/a (madre, referente institucional) acude al consultorio con una demanda propia, con una preocupación propia que silencia al verdadero/a protagonista del espacio; así se suceden consultas donde se contiene no a los/as jóvenes sino a los/as adultos/as; cuando la iniciativa es propia, acompañada por un par, es otra voz la que se escucha, y ahí sí, aparece la importancia de este espacio en donde prima la confianza y la confidencialidad. La escucha, la construcción de un vínculo que da un lugar de contención.

En el equipo en el que participé aparece ese límite; entendiendo que las respuestas individuales son necesarias pero no suficientes y que para construir espacios distintos para los/las jóvenes se hace imperioso trabajar con adultos/as para desarmar las estigmatizaciones que se han construido sobre los/as jóvenes y perder el miedo al encuentro y la escucha. Los/as adultos/as nos vemos en la encrucijada de desandar nuestros propios aprendizajes, la juventud de hoy no es la misma que a la vivida décadas atrás, el mundo que

recibe a estos jóvenes no es el mismo que nos recibió a nosotros, y así, comprender que la escuela, el mundo del trabajo, las propias instituciones de salud no son las mismas que nos cobijaron años atrás. Salir de las respuestas inmediatistas, de la relación causa-efecto y complejizar el análisis, favorece la aparición de respuestas al problema de la soledad, brindar “lugares” con sentidos contruidos de manera colectiva, con objetivos que estén contextualizados en el aquí y ahora. En palabras de Konterllnik: “El conflicto es propio de la convivencia humana y la democracia ofrece la oportunidad de confrontar opiniones y debatir proyectos libremente. El desafío que se plantea en nuestras sociedades con los adolescentes no es conjurar un espíritu maligno con el que se los estigmatiza, no es impedir, evitar, alejar un daño o peligro. El desafío es aceptar las diferencias, ampliar los espacios de decisión, de diálogo y de construcción colectiva en la que los adolescentes encuentren su lugar desde sus particularidades y anhelos” (Konterllnik, 2000:82).

En este sentido, y casi sin saberlo, hace un año creamos el espacio del Taller de Panadería en el CIC Sanguinetti, en principio, con un fundamento indiscutible: la promoción de la salud y la posibilidad de dar respuesta, con el aprendizaje de un oficio, a la problemática planteada de la salida laboral. El tiempo nos sorprendió: la entrega al encuentro intercultural con los/las jóvenes, la manera de apropiación del espacio, es lo que hoy permite estas líneas. ¿En qué se convirtió el Taller de Panadería? En un espacio de encuentro, de escucha y palabra, de respeto, de un día al otro en el CIC había jóvenes con propuestas, comprometidos/as con el espacio más allá del crédito personal por estar allí. La solidaridad grupal, el cuidado del espacio. La propuesta y el haber sostenido los “sábados recreativos”, el trabajar con y para la institución fue lo que me invitó a pensar acerca del lugar que las instituciones debemos ocupar en la cotidianeidad de los/las jóvenes. El taller de panadería surge de la confluencia de tres miradas, de tres ganas: las de Sandra, una vecina del barrio panadera, madre de adolescentes; la de Juan Cruz, un joven del barrio que visitaba con frecuencia el CIC y la de algunos/as miembros del equipo de salud que teníamos el objetivo de

mejorar la accesibilidad de los jóvenes a la institución. El miércoles 24 de agosto y luego de haber convocado de manera personal a jóvenes conocidos y haber puesto un cartel en la puerta del CIC, nos lanzamos a la tarea. Desde ese momento hasta la actualidad, se mantiene un grupo que oscila entre los 12 y 15 participantes cada semana. Cada uno de los encuentros tiene como protagonista una nueva receta, comenzamos con la harina, ponemos las manos en la masa y elaboramos, luego vendrá el momento de escribir las recetas en el cuaderno, encontrarnos y conversar. De estos momentos, por ejemplo, surgió el nombre del grupo, luego de un álgido debate y de preguntarnos ¿qué estamos amasando en el taller? “Amasando Sueños” fue el elegido por la mayoría. El financiamiento se realizó a través de la presentación del proyecto a la Residencia PRIM, quien contaba con un porcentaje de un premio destinado a proyectos comunitarios. Al ser por única vez se presentaba el desafío del sostenimiento económico, el equipo evaluó la implantación de un esquema de autogestión que no sólo permite financiar el proyecto sino que trabaja en valores de cooperativismo y solidaridad, además de otorgarle valor al producto realizado por los jóvenes. Así es que cada semana al terminar el encuentro, una vez compartido y probado aquello que se hizo, separada una porción para que cada joven comparta, se vende lo realizado. También, en el marco de actividades de encuentro en el CIC los días sábados, se realizaron ventas de productos. Asimismo, han comenzado a vincularse con otros actores dentro del CIC y con otros espacios, siendo parte del armado de actividades recreativas en la Institución.

También, traen sus vidas, sus historias, expectativas, defectos que conocen a la perfección y virtudes que les cuestan encontrar. Miedos y frustraciones, ganas de hacer para sí y para otros, ganas de compartir, ganas de ser parte.

Fue por medio de este encuentro tal como planteaba en la introducción comencé a desandar el camino de los ángeles y los demonios, de los “que tienen tela” y “los irrecuperables”, de los buenos y los malos: “Entonces, la solución es cambiar una mala actitud y, al igual que en el discurso que impera en los sectores de poder, se individualiza

lo delictivo, se generan binomios: por un lado, los malos, es decir, los villeros, negros, delincuentes, paraguayos, bolivianos, chorros, y, por el otro, los buenos, es decir, los trabajadores, educados, esforzados, bondadosos. En este caso, la causa es un descarrilamiento del joven que elige el vandalismo por sobre el esfuerzo” (Bianchi y Gasparini, 2012:24). Los/as jóvenes se hicieron presentes en el CIC y pidieron, se hicieron un lugar, construyeron un sentido en su habitar que fue hacer del CIC un espacio para el barrio. Claro que no fue, ni es, un proceso sin contradicciones; el estigma les pesa, no se permiten caer, no se permiten el error, si se equivocan desaparecen por un tiempo, les da vergüenza, pues tienen presente esta teoría y muchos de los/as que se acercan son “los malos”, los expulsados de la escuela, los que nadie quiere.

¿Qué nos pasó como institución con este proyecto? Este sí, es un camino sinuoso. Llamativamente, empezaron a escucharse las voces disidentes, las voces que pedían que los/las jóvenes respondieran a las “normas” institucionales, de una forma casi mágica, ellos/as fueron caracterizados/as por el ruido, la ruptura de la tranquilidad, la amenaza. Considero que esto no sólo se debe a la construcción hegemónica sobre los/as jóvenes de sectores pobres, sino también por la forma propia de ellos/as para relacionarse: “Para describir la forma de sociabilidad que define las relaciones de los jóvenes entrevistados, resulta iluminadora la noción de bardo categoría emic que retoma Kessler(2000) que remite a prácticas de ruptura del orden público a nivel microsociedad, como la transgresión de reglas básicas de convivencia(...).¿Qué entendemos por bardeo? Es una disrupción de las reglas de convivencia comunitaria, tanto de tipo delictivo como no delictivo. Es una serie de actividades grupales que va mucho más allá de las acciones en conflicto con la ley” (Silvana Sánchez, 2005:101). Retomando, lo llamativo es que los/as trabajadores/as no pudiéramos realizar una lectura de esto y apeláramos a argumentos que expulsan.

¿Tan difícil es recrear el sentido de la institución?
¿Tan difícil es encontrarnos con lo que los/las

otros/as esperan de uno y del espacio que habita? ¿Qué esperamos los/las trabajadores/as de la salud de nuestras instituciones?

Conclusiones

“La irrupción de los adolescentes estaría demostrando su energía, fuerza deseos de ser parte de la vida social. Pero no ser parte pasiva, sin posibilidad de influir en el mundo en que viven sino agregando algo propio al mundo que heredan, permitiéndoles ser actores sociales, sujetos capaces de actuar e incidir en la construcción del contexto en que se encuentran”

Konterllnik, 2000:100

En general, como veíamos anteriormente, las estrategias en el campo de la salud tienden a modificar acciones en los sujetos, modificar “conductas de riesgo”, pero qué tenemos para decir de nuestras instituciones, ¿no será necesario revisarlas y transformarlas? ¿No es un buen momento para pensar las instituciones de manera colectiva con las personas que las transitan y las construyen en el día a día?

Pensando en las instituciones de salud específicamente ¿cuáles son sus objetivos? Me atrevo a vislumbrar una posible respuesta: generar espacios y prácticas saludables para el conjunto de la población. Para esto no alcanzaría ya entender y ver al sujeto desde una perspectiva biopsicosocial, sino que resulta imperioso hacer del contexto, el propio texto de la intervención.

¿Estrategias que transformen nuestras instituciones en lugares con sentido colectivo, que generen vínculos, redes y organización acaso no son instituciones productoras de salud?

Si es cierto aquello de que todos somos ignorantes - aunque de cosas diferentes - este trabajo - austero de respuestas - habrá alcanzado su objetivo si consiguió formular algunas preguntas correctas.

Bibliografía

- Aparicio, Pablo Christian (2008), *Los jóvenes y los retos de la inclusión educativa y laboral en Argentina, a partir de las transformaciones de los años '90. Causas, dinámicas y consecuencias*, Revista electrónica de investigación educativa.
- Bianchi, Lucía y Gasparini, Daniela (2012), *Niñgún pibe nace chorro. Una mirada desde la juventud sobre el discurso oficial*, Buenos Aires, Ed. Nuestra América.
- Chefjec, S. (2005) *La juventud extraviada. Entrevista a Néstor García Canclini*, Revista Nueva Sociedad. Número 200. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3304_1.pdf
- Dutchatzky, S. y Corea, C. (2002), *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Buenos Aires, Ed. Paidós
- Goddard, P; Berner, E (Coord.) (2010) *Guía de recomendaciones para la atención integral de adolescentes en espacios de salud amigables y de calidad*. Disponible en <http://publicaciones.ops.org.ar/publicaciones/publicaciones%20virtuales/EvaluacionCa->
- alidadVirtual/pdfGuias/2012_Gu%C3%ADa_Clinica%20Sap%20Unicef.pdf.
- Gutiérrez, B. et al (1998), *Motivos y expectativas de los adolescentes sobre la utilización de servicios de salud*, Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social N° 36, México.
- Konterllnik, I. (2000) *La participación de los adolescentes: ¿exorcismo o construcción de ciudadanía?* en Tenti Fanfani, E. (comp.) *Una escuela para los adolescentes*, Buenos Aires, Unicef, p. 79-108
- Reguillo, Rossana (2012), *Culturas Juveniles. Formas políticas del desencanto*, Buenos Aires, ed. Siglo XXI.
- Rodríguez, E. (2009) *Los jóvenes en la mira. Castigar la pobreza*, en En Marcha, N°55, La Plata. Disponible en <http://rodriguezesteban.blogspot.com.ar/2010/01/castigar-la-pobreza.html>. Consulta: Mayo 2012.
- Sánchez, S. (2005), *Jóvenes en la esquina. Explorando los sentidos de los ámbitos grupales en contextos urbanos de pobreza* en Sánchez, S. (comp.) *El mundo de los jóvenes en la ciudad*, Rosario, Laborde Libros editor.

Artículos seleccionados

La Justicia Penal Juvenil en Argentina y el surgimiento de una nueva institucionalidad

Silvana Garello*

Fecha de recepción: 17 de julio de 2012
Fecha de aceptación: 6 de septiembre de 2012
Correspondencia a: Silvana Garello
Correo electrónico: silvanagarello@yahoo.com.ar

* Magíster en Metodología de la Investigación Científica.
Docente investigadora de la Universidad de Buenos Aires y
Universidad Nacional de Lanús.

Resumen:

El presente trabajo pretende dar cuenta del estado de la emblemática situación que atraviesa Argentina en materia de Justicia Penal Juvenil dado que aún, hoy mediados de 2012, el Estado argentino no ha sancionado una ley nacional acorde a las normativas internacionales, como si ya lo ha hecho la mayoría de los países de América Latina y Central.

Iniciado el siglo XXI, recién se sanciona la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26.061/2005), encuadrada dentro de los postulados de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y demás normativas internacionales, que promueven el interés superior del niño y la garantía de sus derechos individuales y sociales. A partir de esta legislación se deroga la famosa Ley de Patronato 10903, de 1919, quedando aún pendientes reformas legales que avalen garantías de proceso y sustantivas para jóvenes presuntos infractores a la ley. Argentina se encuentra

actualmente, en un periodo de transición en este tema, con proyectos de ley sobre la responsabilidad penal juvenil, pero sin el debate necesario que genere y sancione un marco de regulación legal específico y acorde a los principios de las 4D: desjudicialización, debido proceso, desinstitucionalización y descriminalización.

En julio de 2009, el Senado de la Nación dio media sanción a un texto jurídico que es una síntesis de varios proyectos presentados en la Cámara Alta en los últimos años, y luego de su discusión en particular, fue elevado a la Cámara de Diputados quien aún no se ha expedido al respecto. El texto del proyecto presentado plantea un nuevo régimen penal para adolescentes, adecuado a la CDN y a la Ley de Protección Integral de la Infancia, que establece que la privación de la libertad para los menores de 18 años infractores a la ley será 'la excepción y el último recurso', y libera de responsabilidad penal a quienes tengan menos de 14 años.

Palabras claves: Desjudicialización - Proyecto de ley - Adolescentes y jóvenes.

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo dar conta sobre a situação na Argentina na matéria de Justiça Juvenil onde hoje, em meados de 2012, o governo argentino não tem sancionada uma lei nacional em acordo com padrões internacionais, como tem feito a maioria dos países da América Latina e Central.

No início do século XXI, recém se sancionou a "Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (ley 26.061/2005)", enquadrada dentro dos princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e Adolescentes, normas internacionais que promovem os interesses da criança e garantia dos seus direitos individuais e sociais. A partir desta legislação revoga-se a famosa "Ley de Patronato 10903, de 1919". Ainda ficam pendentes as reformas legais que fazem valer as garantias processuais e substantivas na matéria de direito para jovens infratores da lei. Argentina está atualmente em um período de transição nessa área, com projetos de lei sobre da responsabilidad penal juvenil, mas sem o debate necessário para gerar e sanção de um quadro jurídico regulador específico em acordo aos princípios das 4D: "Desjudiciariização, o devido processo de desinstitucionalização e descriminalização"

Em julho de 2009, o Senado Nacional, deu aprovação preliminar a um texto legal que é uma síntese de vários projetos apresentados no Senado nos últimos anos, e após de sua discussão em particular, foi elevada para a Câmara dos Deputados que ainda não se tem expedido a este respeito. A sanção final da lei depende dessa aprovação.

O texto do projeto apresentado, representa um novo sistema penal para os adolescentes, apropriado para o CRC e da Lei relativa à Proteção às Crianças, que prevê que a privação de liberdade para infratores menores de 18 anos a lei será "a exceção e último recurso", e isenta de responsabilidad penal aqueles que são menores de 14 anos. Palavras-chave: aborto, desejo inconsciente, prevenção.

Palavras chave: dejudicialization, projeto de lei, adolescentes e jovens.

Introducción

El proceso de construcción del Estado Nación en Argentina se inicia a mediados del siglo XIX, implicando entre otras cuestiones, que grandes

áreas de la vida social, consideradas "desordenadas", comiencen a ser pasibles del control social. Invocando al Derecho su papel normatizador, se establece sobre qué poblaciones y cómo desarrollar estos dispositivos, en especial en determina-

dos sectores monopolizados por la pobreza y la marginación. Dentro de estos grupos se instituye la niñez “abandonada y desprotegida” como categoría social pasible de control.

La incorporación de los niños al ámbito público donde realizaban actividades lucrativas, permanecían en la vía pública, o cometían infracciones que eran catalogadas como delitos y equiparadas a la trasgresión de un adulto, corporizaban esa categoría social. Si bien había instituciones que se ocupaban de los “menores desamparados”, aún no se había consensuado ni legislado una planificación tutelar que se erigiera como política de Estado. Lo que no tardó en llegar, acorde además con lo que se desarrollaba internacionalmente, en especial en Europa.

En 1919, se sanciona la Ley de Patronato, cuyo mentor fue el Dr. Luis Agote, basada en la doctrina de la situación irregular, donde discrecionalmente el juez podía intervenir en cualquier situación donde un niño se hallara en peligro moral o material. Así se inicia en Argentina un largo recorrido jurídico sobre las formas de intervención en la minoridad, y que ha llevado casi un siglo producir modificaciones significativas que implicaran la derogación de la mencionada ley y la implementación de la Ley de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Contextualización del tema

A finales del XIX, se inicia formalmente el proceso de control socio penal de la infancia con la creación de Instituciones de corrección de menores, siendo su máximo exponente el Patronato de la Infancia, fundado en el año 1892. Estos tenían amplias facultades para intervenir judicial y extrajudicialmente, siendo su ámbito específico toda situación en la que un niño estuviera en

peligro moral o material. De esta manera los mecanismos de control social anuncian e instauran la institucionalización y la privación de la libertad como métodos de normalización.

Según García Méndez (1995), las reformas jurídicas relativas al Derecho de la Infancia, llevadas adelante en América Latina pueden agruparse en dos amplios momentos, una primera etapa, de 1919 a 1939, que introduce la especificidad del derecho de menores y crea un nuevo tipo de institucionalidad: la justicia de menores. Y una segunda etapa que comienza a partir de 1990 y continúa abierta.

La impronta de esta primera etapa selló el control socio penal sobre niños y adolescentes, estableciendo acciones y políticas que vulneraban sistemáticamente sus derechos. La Doctrina de la situación irregular albergaba una concepción de “menores” desprotegida, subsumiendo un modelo de justicia en la noción tutelar sobre el niño, utilizada como herramienta estratégica de intervención no sólo sobre los autores de los delitos, sino fundamentalmente sobre aquellos niños o adolescentes en situación de abandono, peligro material y moral, mayormente conocidos como menores abandonados. La noción de “menor incapaz” regó estas prácticas despojándolos de todo tipo de derechos.

El segundo momento que plantea el autor -el que se inicia en 1990-, se funda sobre el punto de inflexión que produce la Convención Internacional del Niño (CDN) y las demás normativas internacionales que se reglamentaron contemporáneamente.¹ Esto posibilitó, aunque con cierta lentitud, el establecimiento en Argentina, de una nueva institucionalidad en derechos y políticas de la infancia, basado en la Doctrina de la Protección Integral, con sanción de la ley 26061, a fines

1. Los lineamientos generales en torno a la justicia penal juvenil fueron establecidos en 1985 por las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores conocidas como las “Reglas Beijing”, cuyos objetivos principales se centraron en ponderar el bienestar del menor y en la aplicación del principio de proporcionalidad entre el delito y la pena impuesta. Posteriormente, en 1989, se elabora la Convención Internacional de los Derechos del Niño, principal documento en torno a la protección de los derechos de la infancia del siglo XX, en el cual también se reservan algunos capítulos (en especial el 37 y el 40) en relación a la comisión de delito de personas menores de edad, considerando que se debía garantizar el principio de humanidad, el principio de proporcionalidad y la privación de la libertad como último recurso y por el menor tiempo posible. Se construye además una nómina de opciones alternativas a la privación de la libertad entendidas igualmente como sanciones educativas y se establecen en el Art. 37 derechos y garantías para los menores de edad privados de libertad. Los criterios de las Reglas Beijing fueron ratificados posteriormente en el año 1990, en las Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad y en las Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, conocidas como las Directrices de RIAD. En las mismas se amplían las consideraciones generales en torno a los derechos y garantías de los adolescentes infractores. Las primeras, centradas básicamente en las condiciones que deben brindar los centros de internamiento en relación a la cobertura de las necesidades básicas de los jóvenes: documentación, actividades recreativas, deportivas y educativas, vinculación familiar, régimen disciplinario y formación especializada del personal que allí trabajara. Las segundas, orientadas hacia la prevención del delito juvenil, tomando como sustento los procesos de socialización a través de la familia, la comunidad, la escuela, la formación profesional y el medio laboral.

del año 2005. Con el término Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia se hace referencia al conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que brindan los lineamientos generales sobre derechos de la infancia y que implican un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la niñez y la adolescencia.

Argentina fue uno de los últimos países del continente en adecuar su legislación a la CDN. Un papel importante, como actores dinamizadores en los derechos de la infancia, jugaron los gobiernos provinciales quienes, ante la falta de determinación nacional en el tema, tomaron la iniciativa y comenzaron a adecuar sus normativas y a adoptar criterios acordes al paradigma de protección integral de derechos. Fueron pioneras Mendoza (Ley 6384 - 1995), Chubut (Ley 4347 - 1997), y la Ciudad de Buenos Aires (Ley 114 - 1998) y continuaron luego Salta, Tierra del Fuego, Misiones, provincia de Buenos Aires y Neuquén.

Paralelamente, se dio y se sigue dando un debate legal sobre la responsabilidad penal juvenil, que si bien queda dentro del paraguas del paradigma de la protección integral de derechos, no se han legislado específicamente componentes que avalen intervenciones judiciales y sociales desde el encuadre de la CDN. La regulación de la justicia juvenil en Argentina actualmente se rige por el Régimen Penal de la Minoridad inscripto en las leyes 22.278/80 y 22.803/83 (y actualizado por las leyes 23264, 23742) y por el Código Procesal Penal de la Nación, ley 23.984/92.

En el Régimen Penal de la Minoridad argentino se establecen las sanciones aplicables a adolescentes infractores -específicamente referidas a la privación de libertad-, aunque no se establecen tiempos o plazos de aplicación ni su relación con el tipo de delito cometido. Se establece también la inimputabilidad para los menores de 16 años, la inimputabilidad relativa para quienes tengan en-

tre 16 y 18 años y la inimputabilidad absoluta para quienes tengan entre 18 y 21 años. En su artículo 1 expresa: *"No es punible el menor que no haya cumplido dieciséis años de edad. Tampoco lo es el que no haya cumplido dieciocho años, respecto de delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda de dos años, con multa o con inhabilitación"*.

En el Código Procesal Penal se encuentran estipuladas las tipologías de los delitos y las penas aplicables a los mismos. Se puede decir entonces que en la actualidad, la legislación argentina permite la aplicación de similares penas para adolescentes que para adultos. Cuestión que se agrava cuando hay determinadas circunstancias delictivas que para un niño o adolescente significa privación de libertad por el período de tratamiento tutelar, y para un adulto no es aplicable esa pena. Tal como lo refieren Guemureman y Daroqui, *"no son aplicables las normas correspondientes a la prisión preventiva y a la excarcelación."*(2001:33). Las cuestiones que sí se contemplan son la detención excepcional, el alojamiento separado de mayores, asistencia mínima indispensable del menor a los actos de instrucción y de debate, su no-publicidad, asistencia por su padre, tutor o guardador, posibilidad de reformar las medidas adoptadas por razón de seguridad o educación.

En el año 1992, a partir de una reforma judicial prevista en la Ley N° 23.984, se crean los primeros Juzgados de Menores en la Ciudad de Buenos Aires, y por Ley N° 24.050 se constituyen los Tribunales Orales de Menores, instancias jurídicas de aplicación para garantizar el principio de legalidad a adolescentes infractores, en especial el respeto de las garantías procesales.²

Es necesario aclarar que aún siendo personas inimputables, el juez puede disponer de ellos, tomando como parámetro la noción de peligro moral o material, hasta la mayoría de edad. En el mismo artículo se deja claramente asentado los informes y peritajes que se realizarán -con-

2. Según Estadísticas de la Corte Suprema de la Nación, en el año 1994 las causas ingresadas los juzgados de menores era de 16235, las que fueron descendiendo hasta encontrar su punto de sinceramiento a partir del año 2002, los guarismos registran para ese año 4128 causas. Con respecto a los Tribunales Orales de Menores se incrementa considerablemente el número de causas elevadas a juicio con el transcurrir de los años, siendo del 2,86% para el año 1994 y del 21% para el año 2005. Datos que se encuentran mencionados en el artículo escrito por Osvaldo Marcón, "Acercas de los proyectos de ley penal juvenil y las decisiones de política criminal en Argentina", 2009, disponible en <http://www.cuestionessocial.org.ar>, última revisión 08/08/09

ducentes al estudio de su personalidad y de las condiciones familiares y ambientales en que se encuentre- y la posibilidad de disponer del adolescente “*en lugar adecuado para su mejor estudio durante el tiempo indispensable*”. Es un tiempo establecido que se traduce como tiempo de evaluación y diagnóstico, pero materialmente también como sanción, ya que la medida tutelar y la pena privativa de libertad en la práctica no difieren, ambas se basan en la restricción de derechos.

Se observa entonces, la aplicación del llamado Modelo de la Situación Irregular, en el cual el niño es considerado objeto de protección y no sujeto de derechos, por ende, en función de su situación económica y social es objeto de intervenciones estatales, que amplifican la intervención judicial. Es decir, el niño-adolescente menor de 16 años queda sobreesido legalmente en el hecho cometido, hasta aquí área de ejecución penal, pero queda a disposición de la decisión de la autoridad judicial hasta que ésta considere que ha cesado la situación que amerita la tutela. El sistema penal actual se encuentra obsoleto y descontextualizado judicialmente en materia penal para jóvenes infractores y a los lineamientos generales que se constituyen en fundamentos para la promulgación de un modelo de justicia penal juvenil.

Finalmente, cabe mencionar que desde el año 2000 se han presentado proyectos de ley sobre responsabilidad penal juvenil, que todavía no han logrado su aprobación y sanción. El primero fue presentado por el Poder Ejecutivo en ese año, mientras que la iniciativa del Poder Legislativo en la materia data del año 2002. Desde las primeras presentaciones, las discusiones en las Cámaras de Poder Legislativo, fueron espasmódicas y generalmente remitieron a algún emergente social que involucraba a niños y/o adolescentes infractores menores de 16 años. Desde la criminología crítica la lectura de este proceso se asienta sobre la noción de seguridad pública, constituida sobre un número pequeño de delitos que componen

la denominada criminalidad tradicional, y que fundan sentidos estereotipados de la criminalidad, dominando la escena de la alarma social. Al respecto, expresa Baratta: “*La ley penal no puede ser una respuesta inmediata de naturaleza administrativa, como, en cambio, lo es frecuentemente en la práctica. Los problemas que se debe enfrentar tienen que estar suficientemente decantados antes de poner en práctica una respuesta penal.*” (2004:308).

En el mes de julio de 2009, el proyecto de ley “*Régimen legal aplicable a personas menores de 18 años de edad en conflicto con la ley penal*” recibió media sanción en general en el Senado y fue enviado al tratamiento en las comisiones de Justicia y Asuntos Penales, de Población y Desarrollo Humano, de Presupuesto y Hacienda, y de Trabajo y Previsión Social. El 29 de octubre, dichas comisiones elevaron un dictamen con la unificación en un proyecto consensuado³, que recibió media sanción artículo por artículo, y fue enviado a la Cámara de Diputados de la Nación para que a partir de marzo del 2010 fuera evaluado por este recinto, lo que aún no ha sucedido.

Este proyecto de ley, que se describe someramente en el apartado siguiente, no escapa a la noción planteada por Baratta ya que también fue promovido por un hecho social delictivo en el que participaron adolescentes y que conmovió particularmente a la sociedad en términos de seguridad pública.

Descripción del proyecto de ley “Régimen legal aplicable a personas menores de 18 años de edad en conflicto con la ley penal”

Conjuntamente con la caracterización de sus principales artículos, se intentará analizar la cercanía que el mismo presenta con los preceptos de las 4D y los estándares internacionales en materia penal juvenil. Asimismo se tratará también de comparar algunas prerrogativas incluidas en este

3. Las Comisiones han considerado el proyecto de ley de las Senadoras Perceval y Escudero (S-734/08) sobre Régimen Legal aplicable a las Personas Menores de 18 años en conflicto con la Ley Penal; del Senador Morales (S-1564/08) sobre Sistema Legal aplicable a los Adolescentes en conflicto con la Ley Penal; del Senador Pérez Alsina (S-1263/09) sobre Régimen Legal aplicable a las Personas Menores de 18 años en conflicto con la Ley Penal; de la Senadora Quintela (S-1524/09) sobre Régimen Penal Juvenil y de la Senadora Negre de Alonso (S-1555/09) sobre Régimen Integral para la prevención, sanción y reinserción de Personas Menores de 18 años en conflicto con la Ley Penal. Dictamen de Comisión del Honorable Senado de la Nación, 29/12/09, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar>, última revisión 22/01/10.

proyecto con lo regulado en las legislaciones de países latinoamericanos.

En el art. 1 se deja explícito que esta ley involucra a aquellas personas que sean mayores de 14 años y menores de 18 años al momento de cometer un hecho tipificado como delito por el Código Penal de la Nación. En el art. 3 se menciona la exención de responsabilidad penal que alcanza a quienes no hayan cumplido lo catorce años; quienes tengan catorce o quince años y el delito que se les impute sea respecto de los delitos de acción privada; los sancionados con multa, inhabilitación o con pena mínima privativa de libertad inferior a tres años; y quienes tengan dieciséis o diecisiete años de edad, y el delito que se les impute sea respecto de los delitos de acción privada; los sancionados con multa, inhabilitación o con pena mínima privativa de libertad inferior a dos años.

Sus principios rectores quedan recogidos en el Art. 2, en el que se expresa que: “La presente Ley debe interpretarse y aplicarse en función del respeto de los derechos de la persona menor de dieciocho (18) años, su formación integral y su reintegración en su familia y comunidad”. Por formación integral se entiende “toda actividad dirigida a fortalecer el respeto de la persona menor de 18 años por los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, y que ésta asuma una función constructiva para la sociedad” y por reintegración social, “toda actividad dirigida a garantizar el ejercicio de los derechos de la persona menor de 18 años encontrada responsable de la comisión de un hecho tipificado como delito de conformidad con las disposiciones de esta ley.”

El capítulo II del título I, refiere a los principios, derechos y garantías. Abarca 7 artículos que se constituyen en fundamento de la práctica jurídica. En él se establecen las garantías sustantivas: el principio de legalidad, de igualdad, de humanidad, de proporcionalidad, de privación de libertad como último recurso; y procesales: debido proceso, principio de inocencia, garantía de defensa en juicio, de mínima intervención, garantía de privacidad, plazo razonable. También se hace mención a la participación de la víctima en la re-

solución del conflicto y al fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales. La participación de los padres está garantizada en todo momento siempre y cuando no sea perjudicial para el niño, niña o adolescente (art. 10). El plazo mínimo del proceso debe respetar el máximo de brevedad y celeridad (art.11) y la privación de libertad debe ser una medida utilizada como excepción y por el menor tiempo posible (art.12).

Hasta aquí puede observarse, en principio, que la noción de despenalización atraviesa los primeros artículos en tanto se resguarda el ámbito familiar y comunitario como contexto de crecimiento y socialización de niños y adolescentes, se deja expresamente sentado a quienes involucra esta ley y las garantías sustantivas se constituyen en ideas rectoras del proyecto.

Las diferencias sustanciales respecto de la Doctrina de la Situación Irregular se ponen de manifiesto en el encuadre que se realiza -dentro del paradigma de la Protección Integral-, considerando de esta manera al niño sujeto de derechos, primando el interés superior del mismo, el respeto de garantías y derechos fundamentales y el papel de la familia en su crecimiento y desarrollo integral. Se privilegia un modelo de justicia que sumerja el modelo tutelar y discrecional, y posicione el modelo de las 4D como sistema jurídico de interpretación del delito juvenil.

La descriminalización es la instancia de las 4D que refiere al ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la ley, y su reducción implica necesariamente despenalización, principal objetivo de las tendencias actuales en modelos de responsabilidad penal juvenil. Ahora bien es un principio que presenta sus dificultades en el caso de Argentina, ya que el proyecto de ley promueve la baja de la edad de imputabilidad. El Régimen Penal de la Minoridad que rige actualmente en Argentina establece como imputables a aquellas personas de 16 años o más. Una de las tensiones más importantes producidas en relación al tema es la baja de la edad de imputabilidad y los argumentos que se utilizan para justificar la misma. Si bien, la mayoría de las legislaciones para adolescentes, tanto en Latinoamérica como en Europa, tiene el

piso de imputabilidad en los 14 años, las razones que se esgrimen en Argentina se corresponden más con las garantías procesales y sustantivas que todo niño/adolescente debe gozar. Razones que pierden peso considerando que Argentina ha ratificado la CDN y todas las normativas internacionales, a partir de las cuales estos derechos y garantías podrían instituirse. Es un argumento inválido proponer la inclusión de personas en el sistema penal para que accedan a las garantías constitucionales, así como encuadrar la baja de la imputabilidad como medida dirigida a proteger a la infancia y la adolescencia.

Las expresiones sociales mayoritariamente apuestan a la baja de edad de imputabilidad y a la visión de la seguridad colectiva como objetivo concreto a lograr con estos instrumentos, requiriendo el encierro institucional de niños y adolescentes. El castigo *versus* la educación se encuentran en tensión en el país, llevando el primero cierta ventaja. La connotación social que el tema tiene produce ciertas brechas con el modelo de las 4D. En especial si se entiende esa expresión social con tendencia a criminalizar la pobreza, y en este caso, a la población infantil y adolescente.

El criterio objetivo de la descriminalización adquiere más consistencia cuando se deja expresamente sentado qué tipo de delitos serán sancionados a partir de esta ley. Se produce una focalización en los delitos que revisten mayor gravedad, atendiendo a los principios y garantías internacionales. Sumado a esto el principio de proporcionalidad también delimita este criterio otorgando entidad al delito por acto y no por autor⁴, instancia que prevalecía en la Doctrina de la Situación Irregular.

En el título II del Capítulo II se concentran los medios alternativos de solución del conflicto⁵. Se menciona a la mediación, la conciliación y la suspensión del juicio a prueba. Estrategias proce-

dentales en todos los delitos en los que no se admita la privación de libertad como sanción. Tanto la mediación como la conciliación pueden solicitarse en cualquier momento del proceso (art. 29 y 31 respectivamente), suspendiéndose la acción judicial hasta que se produzca el cumplimiento efectivo de las obligaciones asumidas por parte del infractor. Se aclara además, que la aceptación de estos acuerdos no implica aceptación de la comisión del delito que se le imputa. Ambos son actos voluntarios. La extinción de la acción penal se produce cuando el acuerdo esté cumplido.

Con respecto a la suspensión del juicio a prueba, reviste las características descritas para la conciliación y la mediación y, a su vez, se establecen los plazos y las acciones a desarrollar. Se puede suspender el juicio por un plazo no menor a dos meses y no mayor a dos años (art. 34) y bajo el título de instrucciones judiciales se detallan una serie de actividades que niños y /o adolescentes puedan desarrollar a modo de sanción educativa. Entre ellas se destacan la asistencia a instituciones de educación formal, de capacitación laboral, concurrencia a servicios de salud, a cursos de expresión artística o deportivos, permanecer el domicilio familiar, no frecuentar determinados lugares, no consumir alcohol o sustancias tóxicas.

La mediación, la conciliación y la suspensión del juicio a prueba, se constituyen así en alternativas a la institucionalización. Si bien son instancias que posibilitan la suspensión del proceso penal no son estrategias desjudicializadoras, como si están previstos en otros países principalmente los europeos, donde realmente se constituyen en medidas de resolución de conflicto utilizando la vía informal y descomprimiendo la administración de justicia. La mayoría de los países latinoamericanos prevé estas estrategias, aunque Uruguay no propone la suspensión del juicio a prueba, y Chile y Brasil no promueven la mediación y la conciliación como posibilidad de resolución del conflicto penal.

4. Al respecto, precisa Baratta que no es posible derivar responsabilidad penal alguna de las características personales del imputado y aclara "únicamente de las características del comportamiento que puedan ser subsumibles en un tipo de delito previsto por la ley" podrían devenir en la aplicación de una medida punitiva (2004:318). La noción de peligrosidad social de un sujeto no puede constituirse o erigirse en causa fundante de una internación coactiva. Interrumpir la lógica del derecho penal de autor implica construir un sistema penal juvenil que respete las garantías sustanciales y de proceso, que discuta las bases del modelo tutelar y de los dispositivos de encierro como mecanismos de control social.

5. Belof es una de las autoras que sostiene que cuestiones discursivas también ayudan a producir cambios de concepción, por lo que señala que debería modificarse la expresión "medidas alternativas a la privación de libertad", puesto que de esa manera se sigue otorgando un lugar central al encierro. En "Los Adolescentes y el Sistema Penal. Elementos para una discusión necesaria en la Argentina", Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. Año 6 nro.1, octubre de 2005.

El Criterio de Oportunidad Reglado (art. 22), que significa la renuncia total o parcial del ejercicio de la acción penal, también se encuentra reglamentado en este proyecto de ley, puntualizándose en qué situaciones puede realizarse. Se reduce de esta manera, la discrecionalidad judicial y se privilegia el principio de igualdad ante la ley, en relación a la naturaleza del delito. El acto y no el autor es lo que determina cuando se inicia un expediente judicial. Este principio constituye una verdadera herramienta del principio de desjudicialización. De los países latinoamericanos el único que no lo prevé es la legislación penal juvenil de Chile.

El título III se inicia con la descripción del carácter y finalidad de las sanciones. Al respecto dice: "las sanciones previstas en el presente Título, serán de imposición excepcional y subsidiaria ante la imposibilidad de concluir el proceso mediante los otros institutos establecidos en esta ley. Su aplicación no menoscabará de modo alguno la dignidad personal de la persona menor de dieciocho (18) años y tendrán la finalidad de fomentar el sentido de responsabilidad personal por los actos propios, de respeto por los derechos y libertades fundamentales y de integración social, garantizando el pleno desarrollo personal, de sus capacidades y el ejercicio irrestricto de todos sus derechos, con la única excepción del que haya sido restringido como consecuencia de la sanción impuesta". En este artículo se encuentran expresadas la desjudicialización, la desinstitucionalización y el debido proceso. Plantear este encuadre a la aplicación punitiva intenta comprender un modelo de justicia penal juvenil acorde a la perspectiva internacional y a los estándares mínimos de intervención judicial. Si bien se establece una finalidad educativa, en tanto se espera fomentar el sentido de responsabilidad de los actos de los jóvenes infractores, se deja claramente establecido el criterio de sanción que la medida implica, el respeto a la dignidad de la persona y el respeto de los derechos y garantías en todo el proceso penal.

Autores argentinos instalan la reflexión sobre la necesidad de comprender la medida educativa como medida en términos de sanción, porque de esta manera el marco jurídico de imposición

de la medida se encuentra dentro del modelo de responsabilidad penal y no dentro de un modelo de protección. Por otra parte, se produce un desligamiento de la noción educativa en términos de "buen accionar" del sistema tutelar. Al respecto García Pérez aclara que se debe partir de reconocer la naturaleza penal del sistema de justicia juvenil ya que esto implica la consolidación de los derechos y garantías que rigen para todo el derecho penal, y que el carácter especial que este sistema tiene lo da el proceso de formación y de socialización en el que se encuentran los jóvenes al momento de cometer infracciones.

Con respecto a la imposición de la sanción, se delimitan tanto aquellas sanciones aplicables: disculpas personales ante la víctima, prestación de servicios a la comunidad, reparación del daño, órdenes de orientación y supervisión, inhabilitación, privación de libertad durante fin de semana o tiempo libre, privación de libertad domiciliaria y privación de libertad en centros especializados (Art. 43), como su determinación, la que deberá ser motivada y fundada en atención a la: "racionalidad y proporcionalidad de la sanción elegida respecto del hecho cometido, la edad de la persona imputada y la comprensión del hecho dañoso, los esfuerzos que hubiere realizado para reparar los daños ocasionados y la capacidad para cumplir la sanción. Antes de ser dispuesta la sanción, el juez deberá contar con informes del equipo interdisciplinario sobre el medio social, las condiciones en que se desarrolla la vida de la persona menor de dieciocho (18) años, su estado general de salud y sobre las circunstancias que resulten pertinentes según los casos"

En los artículos subsiguientes se define el tiempo máximo de aplicación de cada una de las sanciones a fin de acotar una decisión valorativa del juez, basada en criterios morales y sociales más que jurídicos, respaldando de esta manera, un sistema de justicia en sintonía con el derecho penal. La medida reparación del daño tiene un tiempo máximo de 6 meses de aplicación; servicios a la comunidad y privación de libertad durante el fin de semana tiene máximo un año; privación de libertad en domicilio, tiempo máximo de 18 meses, órdenes de orientación y supervisión e in-

habilitación máximo dos años. Cabe aclarar que por órdenes de orientación y supervisión se remite al art. 36 que son las instrucciones judiciales propuestas en la suspensión del juicio a prueba. Con respecto a la inhabilitación es la prohibición de conducir vehículos, embarcaciones y aeronaves si el hecho se hubiera cometido mediante la utilización de las mismas (art. 49)

Un párrafo aparte merece los tiempos máximos establecidos para la sanción privación de la libertad en centro especializado. El art. 53 refiere que solo podrá aplicarse como último recurso en los siguientes casos:

“1) Cuando se trate de personas que al momento de la comisión del delito tengan catorce o quince años de edad, declaradas penalmente responsables por delitos dolosos con resultado de muerte o por delitos contra la integridad sexual reprimidos con pena mínima superior a los cinco (5) años de prisión o reclusión. El plazo máximo de esta sanción no podrá exceder de tres (3) años.

2) Cuando se trate de personas que al momento de la comisión del delito tengan dieciséis o diecisiete años de edad, declaradas penalmente responsables por delitos dolosos con resultado de muerte; o por delitos contra la integridad sexual y contra la libertad con pena mínima superior a los tres (3) años de prisión o reclusión; o por los delitos tipificados en los artículos 91, 166 inciso 1 y 2, este último cuando se cometiere con armas y 170 del código penal. El plazo máximo de esta sanción no podrá exceder de cinco (5) años. En el caso de concurso real entre estos delitos, el máximo de esta sanción no podrá exceder de ocho (8) años.”

En relación a los dispositivos institucionales, se considera la privación de libertad como el último recurso y por el menor tiempo posible, quedando expresamente escrito en cada uno de los títulos que conforman este proyecto el acotamiento de la utilización de esta medida, así como a la imposibilidad de su aplicación cuando el centro no

revista las condiciones necesarias para alcanzar el fin previsto en la ley (art. 72) Esto aplica al precepto de la desinstitucionalización.

Con respecto a lo estipulado en las legislaciones de América Latina y Central⁶, que cuentan con sistemas penales juveniles basados en la normativa internacional establecen que una persona es penalmente responsable a partir de los 12 años en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Perú, Venezuela, Rep. Dominicana, Honduras Guatemala y El Salvador. En Uruguay se es penalmente responsable a partir de los 13 años. Sólo en Chile, Ecuador y Panamá es a partir de los 14 años y en Nicaragua a partir de los 15 años.

Por otro lado, en Bolivia, Venezuela, Costa Rica y El Salvador, la sanción punitiva es diferenciada por grupo de edad, siendo muy diversificada y variable, tanto la conformación de los grupos etáreos como los años de aplicación de la pena privativa de libertad. Bolivia tiene establecida tres años para quienes tengan 12 y 13 años, y pena máxima de cinco años para quienes tengan 14 y 15 años. Venezuela por su parte, establece dos años para el grupo de 12 y 13 años y cinco años de encierro para quienes tengan entre 14 y 18 años. El Salvador no prevé pena privativa de libertad para los niños y adolescentes menores de 15 años, y establece siete años para quienes tengan entre 16 y 18 años no cumplidos. La situación más llamativa se da en Costa Rica, país que establece las penas máximas más elevadas; para niños y adolescentes comprendidos entre los 12 y los 14 años se estima diez años de sanción privativa de la libertad y para quienes queden comprendidos entre los 15 y los 18 años no cumplidos 15 años.

Con respecto a la pena máxima establecida, República Dominicana es el país que menor cantidad de años establece, dos años. Brasil, Perú y Guatemala tienen definido tres años, Ecuador cuatro años, Uruguay y Chile cinco años, Nicaragua seis años y Honduras ocho años.

6. Los datos subsiguientes fueron seleccionados de la publicación Estándares mínimos de derechos humanos para una nueva ley de Justicia Penal Juvenil, de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y UNICEF, 2004, última revisión 12/03/10, disponible en http://www.derhuman.jus.gov.ar/institucional/publicaciones/otras/pdf/derechos_de_ninos.pdf. También se revisaron: García Méndez, E, (1995) "Legislaciones infanto juveniles en América Latina: modelos y tendencias" en Baratta, A, Rivera, S (Coord) La Niñez y la Adolescencia en conflicto con la ley penal. El nuevo derecho penal juvenil. Un derecho para la libertad y la responsabilidad. Editorial Hombres de Maíz. San Salvador, biblioteca virtual de CASACIDN, "Legislación sobre niñez en América Latina", disponible en <http://www.relaf.org/legislaciones2.htm>, última revisión 21/02/09.

Ideas finales

Los nuevos sistemas de justicia creados en América Latina para los delitos imputados a personas menores de dieciocho años parten de una noción de responsabilidad penal acorde al mandato normativo internacional, aún tomando en cuenta las diferencias de criterios que cada uno de ellos establece. Este tipo de respuesta que se elabora e implementa a través de las agencias estatales es una respuesta que pretende ser especializada en el sector poblacional al que va destinado, con características particulares, pero dentro de un modelo de justicia que impone la responsabilidad y la presencia de acto caratulado como delito para que tome injerencia.

Se puede concluir entonces que el proyecto de ley argentino se encuadra en las prescripciones y nor-

mativas internacionales, así como en la experiencia y jurisprudencia latinoamericanas. Privilegia la noción de integración social a la de rehabilitación institucional, se modifica la noción de castigo por la de sanción y la noción de tratamiento por la de responsabilidad. Se pretende sostener un proceso de desjudicialización, o en su defecto, de intervención mínima, muy distante al que postulaba la Ley de Patronato, anclado en la institucionalización como medida de protección-educación.

Enunciar los principios de este proyecto de ley dentro de una política de mínima intervención y de respeto a los derechos humanos implica también, operar en el nivel de la criminalidad primaria y de esta forma, posibilitar la construcción social de los conflictos y la problemática social del delito juvenil con perspectivas que se ofrezcan por fuera del sistema penal.

Bibliografía

- Baratta, A. (2004) *Criminología crítica y crítica del derecho penal*, siglo XXI, Buenos Aires, 8° edición.
- Baratta, A. (2004) *Principios de derecho penal mínimo*, en Faira, C, (editor) *Criminología y sistema penal* (compilación in memoriam) Colección: Memoria Criminológica, N° 1, Buenos Aires –Montevideo, Pág. 299-330.
- Beloff, M. (2006) *Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al derecho*. Sobre la ley de protección integral de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, 26061, Revista Derecho de Familia - Revista interdisciplinaria Doctrina y Jurisprudencia, Buenos Aires, N° 33.
- Beloff, M. (2005) *Los Adolescentes y el Sistema Penal*. Elementos para una discusión necesaria en la Argentina, Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. Año 6 nro.1.
- Cillero Bruñol, M. (2001) *Adolescentes y Sistema Penal: Proposiciones desde la Convención sobre los Derechos del Niño*, en Revista Justicia y Derechos del Niño, N°2, Buenos Aires.
- Daroqui A; Guemureman, S. (2001) *La niñez ajus-ticiada*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires.
- Daroqui A; Guemureman, S. (1999) *Los “menores” de hoy, de ayer y de siempre*: un recorrido histórico desde una perspectiva crítica, en Delito y Sociedad, Revista de Ciencias Sociales, N° 13.
- Fernández Molina, E. (2008) *Entre la educación y el castigo*. Un análisis de la justicia de menores, tirant lo blanch, Valencia.
- García Mendez, E. (comp) (2004), *Infancia y democracia en la Argentina*, la cuestión de la responsabilidad penal de los adolescentes, Del Puerto, Del Signo, Buenos Aires.
- García Mendez, E. (1995) *Legislaciones Infanto-Juveniles en América Latina*. Modelos y tendencias, en Baratta, A, Rivera, S. (Coord) *La Niñez y la Adolescencia en conflicto con la ley penal*. El nuevo derecho penal juvenil. Un derecho para la libertad y la responsabilidad. Editorial Hombres de Maíz. San Salvador.
- García Pérez, O. (1999), *Los actuales principios rectores del derecho penal juvenil: un análisis crítico*, Revista Derecho Penal y Criminología, 2ª Epoca, N° 3.
- Giménez- Salinas Colomer, E. (1992) *La justicia de menores en el siglo XX*. Una gran incógnita, en Bustos Ramirez, J (dir) *Un derecho penal del menor*. Ed. Conosur, Santiago.
- Guemureman, S; Azcarate, J. (2004) *Población alojada en institutos de seguridad y asistenciales*. Una mirada necesaria, disponible en www.observatoriojovenes.com.ar, última fecha de revisión: 13/05/10.
- Honorable Senado de la Nación, *Dictamen de Comisión del 29 de diciembre de 2009*, disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar>, última fecha de revisión: 22/01/10.
- Kessler, G. (2008) *Las transformaciones en el delito juvenil en Argentina y su interpelación a las políticas públicas*, en Potthast, B; Ströbele-Gregor, J. y Wollrad D. (eds.): *Ciudadanía vivida, (in)seguridades e interculturalidad*, FES / Adlaf / Nueva Sociedad, Buenos Aires, pág. 231-241.
- Marcón, O. (2005) *El régimen penal de minoridad en Argentina: una mirada desde el Trabajo Social*, en Enfoques, primavera vol XVII, número 2.
- Marcón, O. (2009) *Acerca de los proyectos de ley penal juvenil y las decisiones de política criminal en Argentina*, disponible en <http://www.cuestionsocial.org.ar>, última revisión 08/08/09.
- O'Donnell, D. (2004) *La doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas vigentes en relación a la familia*, Ciudad de México, artículo disponible en www.iin.oea.org, última fecha de revisión: 08/09/10.
- Pinto, G; Piantino, G; GAillard, P; Rodríguez, J. (2008) *Adolescentes en el sistema penal*. Situación actual y propuestas para el proceso de transformación, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Buenos Aires.

Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y UNICEF, (2004) *Estándares mínimos de derechos humanos para una nueva ley de Justicia Penal Juvenil*, última revisión 12/03/10, disponible en http://www.derhuman.jus.gov.ar/institucional/publicaciones/publicaciones/otras/pdf/derechos_de_ninos.pdf

Stuchlik, S, (2005) *La nueva ley de infancia*. Aportes para su interpretación e implementación, disponible en www.casacidn.org.ar/Lanueva-leydeinfancia.pdf, CASACIDN, última fecha de revisión: 25/09/08

Fuentes documentales

- 1- *Normativas internacionales*. Reglas de Naciones Unidas sobre la Administración de Justicia de Menores, ONU, 1985. Reglas de Naciones Unidas para la protección de menores privados de libertad y Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, respectivamente, ONU, 1990.
- 2- *Legislaciones internacionales*. Biblioteca virtual de CASACIDN, "Legislación sobre niñez en América Latina", disponible en <http://www.relaf.org/legislaciones2.htm>
- 3- *Legislación Nacional*. Ley 22.278, Régimen Penal de Menores, 1980, y sus modificatorias. Ley 23.984, Código Procesal Penal de la Nación, 1992. Régimen legal aplicable a personas menores de 18 años de edad en conflicto con la ley penal, Dictamen de Comisión del Honorable Senado de la Nación, 29/12/09.
- 4- *Legislaciones provinciales*. Las legislaciones provinciales están disponibles en la siguiente página <http://www.desarrollosocial.gov.ar/senaf/Legislación%20provincial.pdf>

Artículos seleccionados

La construcción de información para la gestión en políticas sociales. El caso de la Ficha de datos sobre las familias

Norberto Vázquez^a, Mercedes Aguilar^b, Luciana Sánchez^c,
Gabriela Mykietiw^d y Mercedes Torres Salazar^e

Fecha de recepción: 17 de julio de 2012
Fecha de aceptación: 6 de septiembre de 2012
Correspondencia a: Norberto Vázquez
Correo electrónico: nvazquez04@yahoo.com.ar

- a. Magíster en Políticas Sociales (UBA). Docente de la Carrera de Sociología, UBA: materias Metodología de la Investigación I y II. Docente de la Maestría en RRLL, UNLZ: materia Políticas Sociolaborales. Coordinador del Área de Evaluaciones del Programa Primeros Años.
- b. Licenciada en Sociología (UBA). Docente de la Carrera de Sociología, UBA: materia Metodología de la Investigación II. Adjunta a la Coordinación del Área de Evaluaciones del Programa Primeros Años.
- c. Licenciada en Sociología (UBA). Integrante del Área de Evaluaciones del Programa Primeros Años.
- d. Licenciada en Sociología (UBA). Integrante del Área de Evaluaciones del Programa Primeros Años.
- e. Licenciada en Sociología (UBA). Docente de la Carrera de Sociología, UBA: materia Metodología de la Investigación II. Docente de la Carrera de Comunicación Social, UNLaM: materia Metodología II. Integrante del Área de Evaluaciones del Programa Primeros Años.

Resumen:

Dada la complejidad de los problemas sociales, las políticas actuales se enfrentan al desafío de construir propuestas de intervención integrales que a la vez generen instancias de reflexión sobre la propia acción. En este sentido los planes, programas y proyectos sociales, deben ser entendidos a partir de un vínculo estrecho entre diseño, implementación y evaluación de las acciones realizadas, lo cual implica la constitución de instancias de construcción de información válida y oportuna que sirva de insumo para la toma de decisiones. Al respecto, el concepto de planificación estratégica es sumamente útil, sobre todo para dejar capacidades instaladas en los actores intervinientes.

En el presente artículo nos proponemos analizar una experiencia de construcción de conocimiento de forma participativa, en el marco de un programa orientado al desarrollo infantil temprano, a partir del diseño, implementación y análisis de un instrumento de recolección de información de las familias participantes.

Palabras claves: Políticas públicas – Construcción cooperativa de conocimiento – Evaluación.

Resumo

Devido à complexidade das questões sociais, as políticas atuais são desafiadas a construir propostas de intervenção abrangentes, que gerem ao mesmo tempo instâncias de reflexão sobre a própria ação. Neste sentido, os planos, programas e projetos devem ser entendidos a partir de uma estreita ligação entre a concepção, implementação e avaliação das ações, que envolve a criação de instâncias de construção de informação válida e oportuna como entrada para tomada de decisões. Neste sentido, o conceito de planejamento estratégico é extremamente útil, especialmente para deixar capacidades instaladas nos jogadores envolvidos.

Este artigo analisa a experiência de construção de conhecimento de forma participativa, como parte de um programa voltado para o desenvolvimento da primeira infância, a partir da concepção, implementação e análise de um instrumento de coleta de dados para famílias participantes.

Palavras chave: políticas públicas - construção cooperativa do conhecimento - avaliação

Introducción

En el presente artículo nos proponemos analizar una experiencia de construcción de conocimiento de forma participativa, en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años, a partir del diseño, implementación y análisis de un instrumento denominado Ficha de datos sobre las familias.

El Programa Primeros Años promueve el fortalecimiento de las familias en su rol protagónico en la atención y el cuidado de niñas y niños de 0 a 4 años. Para ello integra recursos y acciones de los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y de Justicia y Derechos Humanos; y con-

solida espacios interinstitucionales en los niveles nacional, provincial y local. Está constituido por espacios interministeriales de distintos niveles (Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional y Mesas Provinciales), por espacios interinstitucionales de nivel local (Mesas Locales conformadas por instituciones y organizaciones dedicadas al desarrollo infantil en cada localidad), Equipos Técnicos (Nacional y Provinciales) y por Facilitadores/as (miembros de la comunidad, con experiencia en trabajo barrial, pertenecientes a instituciones u organizaciones de la localidad, que son capacitados para realizar actividades con las familias). De esta forma, la estructura del Programa propicia la articulación horizontal y vertical entre actores,

programas y recursos disponibles, contribuyendo a fortalecer el desarrollo de capacidades institucionales para llevar adelante acciones integrales en los niveles nacional, provincial y local.

A partir de las actividades que realiza con las familias, desde el Área de Evaluaciones se ha diseñado un instrumento en el cual los Facilitadores registran trimestralmente información sobre la situación de las familias participantes y los cambios generados a partir de la intervención. Se trata de información cuantificable que, una vez procesada y analizada, les permite a los Facilitadores reflexionar sobre las prácticas en el territorio. Esto se realiza a partir de otro instrumento que sirve de guía para el análisis de la información relevada, y permite, de ser necesario, reformular las estrategias para alcanzar los objetivos deseados.

A continuación, se presenta la primera etapa del proceso de construcción cooperativa de conocimiento, que surge a partir de la experiencia de diseño e implementación de la Ficha de Datos sobre las familias en el Programa Primeros Años.

La importancia de la información en la intervención

En el campo de las políticas sociales, existe consenso acerca de que intervención y conocimiento deben estar estrechamente vinculados: siendo que toda intervención refiere a una situación que se constituye en un problema, es necesario contar con información respecto a la misma para reducir la incertidumbre y poder actuar de acuerdo al rumbo deseado. En este sentido, el conocimiento tiene un fin práctico ya que resulta fundamental para la toma de decisiones.

Lo que parece quedar aún sujeto a debate son otras cuestiones tales como cuál es el lugar que debe ocupar el conocimiento respecto a la intervención, qué se entiende por información útil, quiénes deben intervenir en el proceso de su construcción y quiénes deben ser sus destinatarios.

Considerando a la gestión de programas sociales desde una visión integral y estratégica, podemos afirmar que diseño, implementación y evalua-

ción, deben ser pensados como componentes de un mismo proceso. Así, la construcción de información y el trabajo con ella no es sólo anterior o posterior a la implementación de un programa, sino que debe estar presente a lo largo de todo su ciclo de vida. Tal como señala Galiani, “La información es necesaria en cada etapa y nivel del proceso de creación de políticas: para resaltar un problema en particular, evaluar políticas en curso, estructurar políticas alternativas, implementar programas, justificar decisiones de política, y proveer bases para elegir entre opciones de política. La información para el diseño de políticas sociales debe orientarse hacia la provisión de información para todos estos niveles” (2006: 15).

Este enfoque se aleja de las posturas tradicionales que consideran al conocimiento y la acción como compartimentos separados, y convoca a adoptar una postura abierta y flexible. Desde esta perspectiva la generación de información -indispensable para la construcción de conocimiento- pasa a ocupar un lugar central en la intervención, ya sea aportando los elementos fundamentales para la elaboración del diagnóstico; ayudando a seleccionar una entre diversas propuestas de intervención (Nirenberg, Brawerman, Ruiz: 2006); llevando a cabo la evaluación de progreso o proceso (Nirenberg, Brawerman, Ruiz: 2007); o para realizar la evaluación de impacto (Cohen y Franco: 1992).

En cuanto al tema de la utilidad, en una época en que los avances tecnológicos han permitido incrementar significativamente la producción de información cuantitativa y cualitativa y las posibilidades de acceso a la misma; adquiere mayor relevancia la reflexión en torno a los criterios para seleccionar con qué información trabajar.

No obstante, distintos autores hacen referencia a los problemas de información existentes en América Latina. Así, Galiani (2006) señala la presencia de debilidades estructurales de los sistemas de información y su consiguiente incapacidad de producir reportes útiles para el diseño, administración y seguimiento de las políticas públicas. Concretamente, este autor hace referencia a la falta de información sobre ciertos sectores sociales, la discontinuidad de los datos, la falta de

elaboración y estandarización. Por su parte, Pichardo Muñiz señala el desafío aún pendiente de las Ciencias Sociales en la región, para elaborar técnicas e instrumentos adecuados que permitan enfrentar con eficacia la intervención social. Entre las carencias a considerar se encontrarían "Los procesos por construir, verificar y validar indicadores (...) que den cuenta de los aspectos relevantes de la realidad social" (2006: 65).

Efectivamente, la práctica profesional cotidiana permite verificar que la información proveniente de fuentes secundarias plantea distintos problemas al momento de decidir sobre su utilización. Tratándose de información que no ha sido construida especialmente para una intervención en particular, no sólo encontramos importantes ausencias sino que también enfrentamos dificultades con aquello que sí está disponible. Es así como a las carencias de información relevante se le suman cuestiones vinculadas tanto al nivel de desagregación, puesto que difícilmente coincida el nivel de la información existente con el requerido para la toma de decisiones; como a la unidad de análisis, ya que habitualmente encontramos información que podría ser útil pero que remite a una unidad distinta de la que es el foco de nuestro accionar. A esto hay que sumar la falta de homogeneidad de la información utilizada, que dificulta el tratamiento de la misma.

A su vez, la elaboración de información por parte del mismo programa suele presentar diferentes obstáculos, entre ellos la escasez de presupuesto y la insuficiente cantidad de recursos humanos especializados. Más allá de estas dificultades, se plantea la necesidad de reflexionar en torno a las características que deben tener (o los requisitos que deben cumplir) los datos de fuente primaria para que se constituyan en información útil.

Al respecto, en primer lugar, debe ser información relacionada con los objetivos y metas del programa, es decir, debe ser útil para elaborar diagnósticos ajustados al diseño de la intervención, decidir qué curso de acción seguir, saber si nos hemos desviado del camino trazado, si es suficiente lo que se está haciendo y si se lo está haciendo a tiempo, o si se han obtenido los resul-

tados esperados, entre otros aspectos que hacen a la dinámica propia del programa.

En segundo lugar, es preciso que consideremos quiénes serán los destinatarios de esa información (¿útil para quién?). Como bien lo señalan Nirenberg, Brawerman, Ruiz (2007), en todo programa participan diferentes actores que se constituyen en distintas audiencias interesadas en los resultados obtenidos. De este modo, la información es útil para un actor determinado en la medida en que contempla sus intereses, constituyéndose a su vez, en un aporte en relación a las funciones que cumple y a las actividades que desarrolla en el programa. En relación con este tema, se debe tener en cuenta que el formato, la extensión y lenguaje utilizados sean adecuados a las características de los destinatarios, tornando accesible la información que contenga.

Adicionalmente, la utilidad de la información tendrá también que ver con la rigurosidad con que se haya procedido en las distintas etapas que hacen a su construcción. Para que los datos fuente primaria resulten útiles, es fundamental que cumpla con los requisitos de viabilidad y calidad. Ser viable implica que sea posible de obtener en un determinado contexto considerando los recursos existentes para tal fin. La calidad de la información, a su vez, supone que ésta contempla los problemas de confiabilidad, precisión y validez que se presentan en todo proceso de construcción de información.

Finalmente, consideramos que se encuentra estrechamente vinculada a estos temas la reflexión en torno a quiénes deben intervenir en el proceso de construcción de la información. Siendo que ésta no es el resultado "objetivo" del trabajo de "expertos avalorativos", coincidimos con Nirenberg, Brawerman, Ruiz cuando afirman que "una forma de compensar el peso del equipo evaluador y sus puntos de vista y, a la vez hacer viable la aplicación de los procesos evaluativos para luego lograr la aceptación y la apropiación de los resultados y recomendaciones por parte de los miembros del programa, es justamente a través del involucramiento en el proceso evaluativo de todos los actores intervinientes y significativos" (2007: 99 y 100).

Al respecto, si bien involucrar en el proceso de construcción de información a actores externos al área de evaluación puede hacer más lento el proceso, una modalidad de trabajo participativa aporta beneficios. Así, el programa se enriquece en dos direcciones: quienes tienen funciones vinculadas a la intervención pueden dejar de ver a la información y a la evaluación como algo ajeno a ellos, y quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante la evaluación, se ven llevados a pensar a la construcción de datos “desde” y “para” quienes, sin ser especialistas en las técnicas y procedimientos que se suelen utilizar, se encuentran en contacto de forma cotidiana con la población destinataria de las acciones del programa. En resumen, del mismo modo que el proceso de Planificación debe tomar en cuenta los grupos sociales a los cuales va dirigida su atención (Pichardo Muñoz, 2006), el de construcción de información no debe ser ajeno a las características del programa ni a las de quienes están encargados de su implementación.

La construcción de un modelo evaluativo

Tal como se ha mencionado, los programas sociales necesitan de la información para poder analizar, monitorear y evaluar su gestión y así realizar los ajustes necesarios y pertinentes para alcanzar no sólo las metas sino también los objetivos propuestos. Por lo tanto, todo proceso de generación de información debe encuadrarse en un modelo de evaluación que tenga en cuenta los diferentes componentes del programa e incluya las perspectivas de los diferentes actores. En este sentido podemos decir que, detrás de todo proceso de elaboración de información subyace una concepción epistemológica acerca de la construcción del conocimiento.

Al considerar a la evaluación como un proceso permanente que acompaña la ejecución de las acciones en todos sus niveles, con el propósito fundamental de generar “conocimiento y aprendizaje para la toma de decisiones y para el mejoramiento de la gestión y los resultados” (Novacovsky y Chaves, 1999: 58), es necesario diseñar un modelo de evaluación que posibilite incorporar nuevos aspectos y realizar los ajustes vinculados con los

cambios producidos en los contextos de aplicación. (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007).

De acuerdo con este enfoque y teniendo en cuenta la complejidad del Programa Primeros Años, en términos de cobertura y cantidad de actores participantes de los diferentes niveles, se lleva a cabo un proceso de construcción cooperativa y utilización de información proveniente de diferentes fuentes, tanto de tipo cuantitativo como también cualitativo. De esta forma, el desarrollo y aplicación de distintas técnicas e instrumentos permiten captar la diversidad de las características en el transcurso de gestión.

En esta construcción conjunta de conocimiento, la propuesta implica que los diferentes actores que participan en el Programa, sean “sujetos activos y no pasivos, como siendo y haciendo, no como proveyendo de datos útiles para que otros conozcan, ni considerados sólo como un depósito de esos datos”. (Holstein y Gubrium, citado por Vasilachis, 2006:54). De esta manera se obtiene información válida, útil y significativa para todos, ya que es el resultado de una interacción cognitiva entre distintos sujetos pero con la misma capacidad de conocer.

Por lo tanto, la evaluación del Programa se concibe como un proceso de construcción cooperativa del conocimiento y de un aprendizaje compartido entre los diferentes actores. Se abandona así “el sentido de la evaluación del puro control que ejercen unos actores sobre otros, para situarlo en el plano del aprendizaje compartido entre quienes participan de las gestiones de los programas o proyectos, de modo que sean capaces de provocar las transformaciones necesarias en las situaciones insatisfactorias y en los modos de actuar para su resolución” (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2007: 22).

Tal como señaláramos anteriormente, el Programa recurre a una variedad de técnicas de investigación y a una multiplicidad de fuentes para construir información. De esta manera el Área de Evaluaciones apela a diferentes metodologías según las características de la situación que debe ser conocida, coincidiendo con la postura que sostiene que “la metodología cualitativa no es in-

compatible con la cuantitativa, lo que obliga a una reconciliación entre ambas y recomienda su combinación en aquellos casos (...) que la reclamen". (Ruiz Olabuénaga, citado en Cohen y Piovani, 2008: 147). De este modo, en la actualidad la discusión en torno a la evaluación cuantitativa versus la cualitativa, parece haberse superado. Ambas son consideradas igualmente válidas, la prevalencia de un enfoque u otro dependerá no sólo de las características de la situación sino también de los momentos de evolución del programa o proyecto; pudiéndose complementarse o integrarse en un mismo diseño. Así se aceptan diversas combinaciones posibles entre la metodología cuantitativa y la cualitativa, potenciando sus posibilidades y aumentando la confiabilidad y credibilidad de los resultados. (Nirenberg, Brawerman, Ruiz, 2007).

Una experiencia: la Ficha de datos sobre las familias

El Programa Primeros Años, en el marco de sus prácticas habituales, desarrolla una multiplicidad de actividades con las familias, orientadas a la promoción de prácticas que hacen a su fortalecimiento en el rol de crianza de los niños y niñas en su contexto familiar y comunitario. En este sentido, algunos de los interrogantes que guían la propuesta de evaluación se vinculan con la generación de conocimiento, referido a la situación en la que se encuentran las familias y los niños que participan en el Programa y sobre los logros alcanzados a partir de las tareas de acompañamiento de los Facilitadores.

Como se ha mencionado, para obtener información que permita responder a estas preguntas, hemos recurrido a una variedad de técnicas de investigación y de fuentes, entre ellas, la Ficha de datos sobre las familias. La misma "no es —ni pretende ser— la única fuente de información que se utiliza, sino que forma parte del amplio abanico de técnicas cuantitativas y cualitativas de las que se vale el área para dar cuenta de los avances del Programa, sus logros y dificultades". (Vázquez, 2011: 9). La elección de la técnica y la construcción del

instrumento se basó principalmente en la posibilidad de elaborar una propuesta viable en términos de recursos técnicos y económicos; que considerara la validez y confiabilidad metodológicas; que refiriera a los indicadores y dimensiones planteados en el modelo evaluativo; y que fuera acorde a la propuesta de intervención del Programa.

La Ficha de datos sobre las familias permite relevar información básica, periódica y actualizada sobre las personas participantes en las actividades, convirtiéndose en insumo relevante para la posterior reflexión acerca de la práctica. En este sentido, este instrumento es la primera parte de un proceso de generación de conocimiento sobre las familias que permite repensar y reflexionar para introducir los cambios que se consideren pertinentes en la intervención. Es decir que, a partir de los resultados cuantitativos generados por la Ficha de datos sobre las familias, se producen reflexiones sobre la intervención (en términos de balance, resaltando logros, dificultades, estrategias utilizadas). Así se produce conocimiento de carácter cualitativo¹ que se combina con el conocimiento anterior y sirve de base para planificar estratégicamente las futuras acciones en terreno y reorientar la intervención.

El proceso de diseño del instrumento

En todo proceso de generación de conocimiento se debe garantizar la calidad teórico y metodológica no sólo de los datos sino también de los procedimientos seguidos para obtenerlos. En este sentido, los criterios que se tengan en cuenta para diseñar el instrumento de captación y registro asumen un papel fundamental en dicho proceso.

El instrumento de medición así como la información que brinde deben ser válidos. Para alcanzar dicha validez, nos abocamos especialmente no sólo a garantizar la calidad teórico y metodológica de los datos construidos, sino también a definir los procedimientos seguidos para obtenerlos. Asimismo, "para recoger evidencia válida y confiable es muy importante la decisión de cuáles

1. Para esta etapa el Área de Seguimiento y Evaluaciones diseñó un instrumento con preguntas guía que orientan la reflexión y discusión de los Facilitadores a partir de los informes, generando nueva información que brinda herramientas para reorientar la intervención.

técnicas e instrumentos se utilizarán en función de las variables e indicadores seleccionados. Se requiere utilizar técnicas e instrumentos adecuados y a la vez poner sumo cuidado en los procesos de aplicación, de modo que la información tenga validez interna y externa” (Niremberg, Brawerman, Ruiz, 2007: 91 y 92). En esta línea, el proceso desarrollado se caracterizó por identificar con claridad qué es lo que necesitamos medir, analizar los recursos con los que contamos para llevar adelante dicha medición, evaluar las posibilidades de acceso a las unidades de recolección, definir quiénes relevarían la información e identificar a la “audiencia receptora” de la misma (Patton, 2002, citado por Najmias y Rodriguez, 2007: 360).

Teniendo en cuenta estos elementos diseñamos una propuesta de medición pertinente a la necesidad planteada. Todo este proceso se acompañó de instancias de intercambio reflexivo en las que participaron los distintos actores que forman parte del Programa. En las mismas se consensuaron decisiones tanto sobre los procedimientos realizados como de los supuestos teórico-metodológicos que los orientan, a fin de lograr un instrumento válido, viable y adecuado que garantice la fiabilidad de los datos (Flick, 2004).

Así, tanto la Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional como las Mesas Provinciales, los Equipos Técnicos Regionales y Provinciales, los Equipos de Facilitadores y el Equipo de Evaluación asumieron un rol activo y protagónico, focalizándose tanto en la génesis del dato como en las condiciones y características del proceso de conocimiento (Vasilachis, 2006: 53). Así es que el proceso de diseño del instrumento constó de distintas etapas, comenzando por la realización de reuniones entre el Área de Evaluaciones y la Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional, a fin de delimitar los indicadores a incluir y definir la modalidad de aplicación. Esto permitió construir un instrumento que reflejara los intereses de cada uno de los Ministerios y que además cumpliera ciertos requisitos técnicos que lo hicieran viable (ser simple y no demasiado extenso), de forma tal que no se afectara la calidad de la información a obtener.

En este punto, cabe aclarar que el proceso de elaboración de la Ficha de datos sobre las familias no fue lineal sino que diversos aspectos influyeron de forma entrelazada, superpuesta y compleja en la construcción del mismo. Sin embargo a fines analíticos y expositivos se presentarán los distintos pasos de forma diferenciada.

En primera instancia, de acuerdo a los objetivos planteados y la información requerida se evaluaron las posibilidades de implementación de diferentes instrumentos que podrían ser aplicados por diversos actores (por ejemplo: cuestionarios a aplicar por un equipo de encuestadores). No obstante la única forma de asegurar la posibilidad de aplicación del instrumento en todas las provincias donde se implementa el Programa, era con la participación de los recursos humanos que ya formaban parte del mismo, debido a que no se disponía de presupuesto específico para esta tarea. De esta manera se decidió que fueran los Facilitadores, que se encuentran en constante interacción con las familias, los encargados de llevar adelante las tareas de relevamiento. Así, al ser aplicado por éstos, se garantiza la cobertura en todas las localidades que se encuentran realizando actividades con familias. A su vez, esta estrategia de implementación permitió que, de acuerdo a los lineamientos del Programa, quedaran capacidades instaladas en tanto construcción de conocimiento y utilización de la información para el desarrollo de una planificación estratégica.

Esta decisión implicaba diseñar un instrumento específico que respetara los roles y funciones de los Facilitadores. Al respecto, consideramos importante resaltar que éstos son reconocidos por su trayectoria, inserción en la comunidad, y a partir del rol que asumen en el Programa, se constituyen en referentes locales de las familias, a quienes acompañan en las actividades, y por lo tanto el vínculo que establecen con ellas es de estrecha confianza y afecto.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la situación de encuesta supone una forma determinada de interacción social, en la cual encuestador y encuestado asumen roles opuestos: uno pregunta y otro responde; y no debe mediar ningún vínculo entre ambos más allá del que se genera en la si-

tuación de entrevista en sí (Mayntz, 1985). Así la implementación de la Ficha planteó el desafío de establecer una estrategia que no posicionara a los Facilitadores en el rol de encuestador, ya que ello entraría en contradicción con las funciones que cumplen en el marco del Programa. Desde esta perspectiva, la intención era, por un lado, evitar que los Facilitadores llevaran adelante "procedimientos estandarizados de interrogación" (García Ferrando, 1996: 147), y por otro, obtener un dato válido como producto de un proceso de evaluación, análisis y reflexión de la propia práctica.

Contemplando los recursos disponibles para acceder a la información, y dadas las características de los responsables de aplicar el instrumento -Facilitadores provenientes de diferentes localidades del país, con heterogéneos niveles de instrucción y escasa o nula experiencia con este tipo de técnicas-, se elaboró un instrumento claro, sencillo y ágil que facilitara el registro de la información. Se optó por el diseño de un instrumento estructurado de formato similar a una planilla, conformado por ítems de formulación cerrada pero de registro numérico abierto. La redacción de los mismos implicaba contabilizar la cantidad de unidades (familias, niños y mujeres embarazadas) que cumplían cierta condición, por ejemplo: "Cantidad de niños de 5 años que concurren al nivel inicial". De esta forma, abordando los diferentes temas referidos al desarrollo infantil, se obtiene información útil de manera constante, sobre la cantidad, características y situación en que se encuentran las familias que habitualmente participan en las actividades del Programa.

El instrumento se estructuró en 29 ítems referidos a las dimensiones definidas como relevantes en el abordaje integral del desarrollo infantil promovido desde el Programa. Éstos, a su vez, se organizan en bloques definidos por los cuatro grupos poblacionales a los que refieren los mismos: las familias, las embarazadas, los niños/as de 0 a 5 años y las mujeres mamás de niños/as de 0 a 2 años. Para recabar la información, los Facilitadores despliegan una serie de estrategias de aproximación en los espacios de encuentro con las familias (talleres, charlas) que desarrollan a lo largo del trimestre. Esto se relaciona con las

acciones cotidianas ya que en la Ficha se abordan indicadores referidos a al juego, lectura, documentación, controles de salud, vacunación, lactancia materna y escolaridad, que a su vez son las temáticas habituales sobre las que los Facilitadores basan sus planificaciones y actividades.

En cuanto a su modalidad de aplicación, si bien la Ficha de datos sobre las familias constituye -al igual que un cuestionario- un instrumento de registro, su implementación escapa a la situación pregunta-respuesta. Considerando que las actividades del Programa se planifican trimestralmente, se decidió que el período de registro no sería único y durante un momento determinado, sino que, de acuerdo al desarrollo de las actividades planificadas con las familias, los Facilitadores irían completando la ficha en el transcurso del trimestre como resultado del acompañamiento realizado y del conocimiento que tuvieran de las mismas.

Luego de definir, el instrumento y su modalidad de implementación, fue necesario reforzar los pasos de la aplicación, a partir de una serie de procedimientos lo más estandarizados posibles que permitieran garantizar la calidad del dato (Niremburg, Brawerman, Ruiz, 2007). En ese sentido, se desarrolló una estrategia de formación orientada a capacitar a los actores que intervendrían en el proceso de implementación.

El Área de Evaluaciones fue la responsable de capacitar y asesorar a los Equipos Técnicos Nacionales y Provinciales, los cuales se encargaron de transmitir esos conocimientos a los Facilitadores. A su vez dicha Área elaboró materiales de apoyo para los Facilitadores manteniendo canales de comunicación para el tratamiento de las dudas o comentarios puntuales que puedan surgir en la implementación de la Ficha.

Luego, como todo instrumento de relevamiento fue necesario realizar una prueba piloto del mismo, que permitió tanto establecer y revisar los circuitos operativos como detectar las principales dificultades, lo que dio lugar a la introducción de unas breves modificaciones en el instrumento y los materiales de apoyo. Una vez finalizada esta etapa de la Ficha empezó a implementarse en todas

las localidades del Programa. En este contexto es importante destacar que lo relatado formó parte de un proceso que promueve la construcción cooperativa de conocimiento sobre las familias involucrando activamente los actores que forman parte del Programa.

El siguiente paso es la organización y sistematización de la información relevada. Esto es llevado adelante por el Área de Evaluaciones del Programa, encargado de la edición, carga, procesamiento de los datos y posterior elaboración de los reportes correspondientes para que posteriormente sean enviados a los Facilitadores de las provincias.

Considerando la utilidad de la información, se prestó particular atención al formato de los informes, de modo que resulten breves, sencillos y claros. Se componen de gráficos de torta donde se expresan los porcentajes (de familias, niños/as, embarazadas) que refieren a cada uno de los indicadores del instrumento.

Esto permite que los Facilitadores cuenten con datos actualizados y oportunos para reflexionar y planificar las futuras actividades/intervenciones teniendo en cuenta esos datos. En este sentido, considerando el contexto de complejidad en el que actúan los Facilitadores, se hace necesario articular una forma de proceder que organice y dé significado al conjunto de acciones que realizan con las familias, “esa forma de proceder es conocimiento de cómo hacer, y ese cómo no es un conjunto de etapas y secuencias lineales rígidamente establecidas” (Rozas, 1994: 130), por ello es necesaria la reflexión sobre la práctica, una actitud flexible y la consiguiente elaboración de estrategias de abordaje acorde a cada situación, considerando lo que resultó y lo que no.

Así en el marco de esta propuesta los Facilitadores, quienes participan desde la primera instancia del proceso, se enfrentan al desafío de interpretar, analizar y reflexionar a partir de los datos que se presentan en los informes. Lo cual les permite generar nuevos conocimientos para reorientar las intervenciones dentro del encuadre de una planificación estratégica.

A modo de conclusión: reflexiones y desafíos que enfrenta la experiencia

En este trabajo hemos elegido describir los pasos seguidos en una situación concreta de diseño e implementación de un instrumento de recolección de información en un programa social la que, consideramos, constituye una experiencia de construcción cooperativa del conocimiento.

Dada la complejidad que caracteriza al campo de las políticas sociales, es necesario diseñar un modelo de evaluación adecuado a las particularidades de cada programa. Por este motivo, al presentar la lógica utilizada para diseñar la Ficha, procuramos poner de manifiesto la estrategia desarrollada, haciendo foco tanto en que durante su diseño e implementación participaron diversos actores como en que se respetaron las características del Programa.

En primer lugar, quisiéramos destacar la importancia de llevar a cabo una reflexión grupal continua a lo largo de todo el proceso por parte de los actores involucrados; así como también la necesidad de tener una actitud flexible para incorporar los cambios que se consideren necesarios. Esto está relacionado con el valor de abrir instancias participativas en distintas fases del proceso, lo que constituye un desafío pero también una oportunidad.

Por otra parte, resaltar que para el diseño de la Ficha de datos sobre las familias se tuvo siempre presente la necesidad de que cumpliera con ciertos requisitos técnicos que la hicieran viable, a fin que no se viera afectada la calidad de la información. De este modo, se privilegió la construcción de un instrumento claro, sencillo y ágil, que facilitara el registro de los datos.

En lo que respecta a la implementación, intentamos reflejar su importancia dentro del proceso. De ahí el lugar asignado a la tarea del Facilitador en el proceso de construcción de información, que supone no sólo la incorporación de nuevas competencias sino también de una mirada estratégica que valore al conocimiento en tanto es insumo para su propia tarea en el territorio.

Bibliografía

- Cohen, N. (2006). *Pensando la metodología de la investigación social desde las políticas sociales*. Revista Observatorio Social. [On line], 15. Disponible en: http://observatoriosocial.com.ar/dev/pub_revista.html
- Cohen, E. y Franco, R. (1992) *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires; Grupo Editor Latinoamericano
- Cohen, N. y Gómez Rojas, G. (Eds.). (1996). *Un enfoque metodológico para el abordaje de escalas aditivas*. Buenos Aires: Ediciones Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales.
- Cohen, N. y Piovani, J. I. (2008). *Producción y reproducción de sentidos en torno a lo cualitativo y lo cuantitativo en la sociología*. En La metodología de la investigación en debate. Buenos Aires: Edulp y Eudeba.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- García Ferrando, M. (1996) *La encuesta*. En García Ferrando, M. et al.: El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de la investigación (pp. 147- 176). Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/23779/sps116_LCL2482.pdf
- Katz, D (1973). *Los estudios de campo*. En Festinger L. y Katz, D. Los métodos de investigación en las ciencias sociales. Buenos Aires: Paidós.
- Martinez Nogueira, R. (2005). *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales: provisión, participación y coordinación*. Washington DC: INDES.
- Mayntz, R. et. al. (1985). *Introducción a los métodos de la sociología empírica*. Madrid: Alianza Editorial.
- Najmias C. y Rodríguez S. (2007). *Problemas de validez en investigaciones que utilizan metodologías cualitativas*. En R. Sautu (Eds.), *Práctica de la investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas*. Buenos Aires: Lumiere.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (Eds.). (2007). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (Eds.). (2006). *Programación y evaluación de Proyectos Sociales*. Aportes para la racionalidad y la transparencia. Buenos Aires: Paidós.
- Novacovsky, I. y Chaves, P. (Eds.). (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*. Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas sociales. Brasil: Fondo de Cultura Económica.
- Pichardo Muñiz, A. (2006). *Planificación y Programación Social*. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales. Buenos Aires: Lumen Humanitas.
- Rozas, M. (1994). *La intervención en trabajo social*. Propuesta metodológica. Buenos Aires: Docencia.
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) (2006). *La investigación cualitativa*. En Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.
- Vázquez, N., Aguilar, M., Mykietiw, G., Torres Salazar, M. y Sánchez, L. (2011). *Generando conocimiento en el marco de las políticas sociales*. La experiencia de construcción e implementación de la Ficha de datos sobre las familias. Primeras Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y Universidad, Mar del Plata (Pcia. de Buenos Aires).

Artículos seleccionados
Convocatoria General

La Reagrupación Familiar como reflejo del conflicto de género¹ Propuestas desde la Mediación y el Trabajo Social

Vanesa Hervías-Parejo*

Fecha de recepción: 28 de enero de 2012
Fecha de aceptación: 10 de octubre de 2012
Correspondencia a: Vanesa Hervías-Parejo
Correo electrónico: vanesa.hervias@uca.es

* Universidad de Cádiz, España. Profesora e investigadora becaria, FPDJ, para la Formación de Personal Docente e Investigador de la Junta de, Universidad de Cádiz, Área de Trabajo Social.

Resumen:

En España, la reagrupación familiar se convierte en la única forma posible de entrada regular de familiares no comunitarios menores de 18 años o con discapacidad y mayores de 65 años, que quieran permanecer en el país más de tres meses, mientras cónyuges y ascendientes menores de dicha edad pueden utilizar, también, el permiso de residencia y de trabajo y residencia. Según el personal funcionario encargado de la tramitación de estos expedientes, las dificultades aparecen cuando algunas mujeres no pueden cumplir

1. El presente artículo es elaborado a partir de la tesis doctoral de la autora, cuyos co-directora/or fueron: Gema González-Ferrera. Profesora Doctora en Ciencias Políticas y Sociología y Catedrática de Escuela Universitaria, Profesora en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Cádiz, Área de Sociología, Departamento de Economía General, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Cádiz, Cádiz, España. Antonio Álvarez-del-Cuvillo. Profesor Contratado Doctor, Universidad de Cádiz, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Facultad de Ciencias del Trabajo, Universidad de Cádiz, Cádiz, España.

los requerimientos establecidos para reunificar, por lo cual se producen privaciones de convivencia en familia.

Comprendiendo la reagrupación familiar como el derecho, que tienen las personas no comunitarias con residencia legal en España, a traer a cuantos ascendientes o descendientes tengan a su cargo así como a cónyuges, no existen parámetros de igualdad en el acceso a derechos, entre hombres y mujeres inmigrantes, ya que los requisitos establecidos se encuentran basados en un modelo masculino de reagrupante. Este conflicto genera discriminaciones por razón de género que están provocando situaciones de exclusión social en detrimento de la integración social efectiva y en igualdad, pretendida por los poderes públicos.

Como problema social y extendiéndose las causas más allá del proceso administrativo, las situaciones conflictivas que viven estas mujeres exigen una acción colectiva y comunitaria.

Palabras claves: Reunificación Familiar - Mujeres Inmigrantes - Políticas Sociales.

Resumo

Na Espanha, o reagrupamento familiar é a única entrada regular possível de familiares não comunitários menores de 18 ou maiores de 65 anos, que pretendem permanecer no país mais de três meses, enquanto os cônjuges e ascendentes menores de estes anos podem também utilizar a permissão de residência e a de trabalho e residência. Para o pessoal funcionário responsável da tramitação de expedientes, as dificuldades surgem quando algumas mulheres não podem cumprir os requisitos estabelecidos, uma vez que se encontram em situação de privação de convivência em família. Percebendo o reagrupamento familiar como um direito, que as pessoas não comunitárias têm de viver na Espanha, para trazer os seus antepassados ou descendentes e os cônjuges, não há parâmetros de igualdade no acesso aos direitos, entre homens e mulheres imigrantes, se estes são baseados num modelo masculino da pessoa que reagrupa. A través da discriminação de género, o conflito fomenta a exclusão social em detrimento da integração social eficiente e equitativa, reclamados pelas autoridades.

Devido ao fato de ser um problema social e estendendo-se para além das causas do processo administrativo, estes conflitos que as mulheres imigrantes vivem exigem uma ação colectiva e comunitária.

Palavras chave: Reagrupação Familiar, Mulheres Imigrantes, Políticas Sociais.

Introducción

Presentación del conflicto

Las vías diferenciadas de acceso a derechos, que hombres y mujeres inmigrantes² utilizan, están condicionadas por las formas en que se organizan las

relaciones de género. La extranjería como categoría jurídico- política está saturada de género (Mestre i Mestre, 2005). Así, la participación que se espera de las mujeres es diferente de la que se espera de los hombres y, en ese mismo sentido, de asignación de lo público y lo privado, se va construyendo el marco jurídico- administrativo de acceso a los derechos.

2. En España, las políticas de reagrupación familiar son gestionadas por la Administración Estatal a través de las Unidades de Extranjería, situadas en las diferentes provincias. Por su parte, el Régimen Jurídico Español distinguen entre personas comunitarias y no comunitarias. Las primeras se rigen por la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, LOEx, modificada por LO 8/2000 de 22 de diciembre, por LO 14/2003 de 20 de noviembre, por LO 2/2009 de 11 de diciembre y por LO 10/2011 de 27 de julio y las segundas por el Real Decreto 240/2007 de 16 de febrero sobre entrada, libre circulación y residencia de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea y de otros estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, modificado por el RD 1710/2011 de 18 de noviembre. Mientras la LOEx regula todos los aspectos relacionados con las personas no pertenecientes a países miembros de la Unión Europea y les da el tratamiento de "extranjerías", la Administración, en sus planes y políticas de actuación, utiliza el término "inmigrantes" para referirse a personas extracomunitarias y "extranjerías" para representar a comunitarias, no comunitarias o al conjunto de ambas. Utilizaremos la terminología de las políticas sociales por ser más adecuado para el análisis del conflicto y la formulación de propuestas de intervención.

En España, cuando las mujeres no comunitarias quieren ejercer su derecho a reagrupar se les exigen una serie de requisitos, a través de los cuales se pretende garantizar el bienestar de las personas reunificadas. Así, entre otros, se requiere que estas mujeres estén trabajando y obtengan por tal actividad una determinada cuantía económica. En relación con lo anterior, el mercado de trabajo en el que se insertan las mujeres inmigrantes está caracterizado por la segmentación laboral, la temporalidad, la rotación, la parcialidad, la estratificación, la alta concentración en escasos sectores de producción y el paro. Según la Encuesta de Estructura Salarial, en España, las mujeres de todas las nacionalidades cobran por término medio un 26,7% menos que los hombres. En casi todas las comunidades autónomas, el salario medio de las mujeres inmigrantes se sitúa entre un 20% y un 30% inferior al salario medio de los hombres inmigrantes (Martínez Verdú, 2007). Las diferencias salariales son establecidas a través de las relaciones de género (Gregorio Gil, 1998). Además, la segregación horizontal y vertical por sectores de ocupación, está provocando discriminación salarial por razón de género (Saldaña Valderas, 2004), afectando especialmente a las mujeres inmigrantes.

Teniendo en cuenta que más del 90% de las mujeres inmigrantes, en España, se ocupan en el servicio doméstico y que, aún en el mejor de los casos, trabajando en la economía formal y a tiempo completo perciben en torno al Salario Mínimo Interprofesional (SMI), el cumplimiento del requisito económico se convierte en algo casi imposible. En relación a las mujeres inmigrantes empleadas en el servicio doméstico, están

difundiéndose, por ejemplo por la agrupación de Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que trabajan con y por las personas inmigrantes, unas tablas, a modo de consulta, para posibles empleadores/as que no saben cuánto deben pagar a sus trabajadoras. De esta forma, se recoge informalmente cuánto deben ganar las empleadas de hogar, a cargo de quién corre la Seguridad Social, descansos diarios y semanales, percepciones económicas de las trabajadoras internas, etc³. Estas divulgaciones están otorgando relativa legitimidad a situaciones de precariedad y favorecen su perpetuidad en el tiempo.

Para el establecimiento de retribución económica, que debe ser periódica y suficiente, en España no ha existido un criterio unificado, entre las diferentes Unidades de Extranjería, hasta Abril de 2011, con la última reforma del Reglamento de la Ley Orgánica de Extranjería, LOEx. Así, en el año 2011, para reagrupar a una persona, las mujeres inmigrantes necesitaban percibir 870€/mes en una provincia de Andalucía y 532'51€/ mes en Madrid. Aunque no se encontraba regulado formalmente, sin embargo, las cuantías económicas según familiares a reagrupar se actualizaban anualmente y aparecían recogidas en unas tablas con las que operaban las Unidades de Extranjería a nivel interno⁴. La Red Acoge hizo un estudio sobre esta situación⁵. La encuesta realizada por esta organización, en muchos puntos de España, ponía de manifiesto la discrecionalidad de la Administración a la hora de establecer estos parámetros. Además de este problema, no se tenía en cuenta el nivel de vida de la zona ni las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Gracias al diálogo social⁶, sin embargo, el nuevo Reglamen-

3. Espacio Abierto (2010): Tabla salarial para empleadas de hogar 2010. Diputación de Valladolid, Valladolid, (1-3). <<http://www.intermigra.info/extranjeria/modules.php?name=News&file=article&sid=2292>>. Muestra la tabla salarial para empleadas de hogar 2010. Elaborada por diversas asociaciones y remitida por Cáritas Valladolid. También en internet, se puede encontrar en: Web de extranjería Del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza. <<http://www.intermigra.info/extranjeria/index.php>>. Consultado: 19/12/2011.

4. A dichas tablas tuvimos acceso durante la realización de un estudio de campo en diferentes Unidades de Extranjería. Esta problemática fué comunicada en el III Congreso Nacional de Investigación y Género, 2011, Sevilla, con el trabajo: Familias y mujeres reagrupantes un conflicto susceptible de mediación intercultural. Se proponía que por Ley se regularan los requisitos económicos necesarios para reagrupar tal y como se ha hecho respecto a la entrada en España mediante la Orden/ PRE/ 1282/ 2007 de 10 de Mayo, sobre medios económicos que habrán de acreditar las personas extranjeras para poder efectuar su entrada en España.

5. Red Acoge (2008): Práctica administrativa en extranjería e inmigración del año 2008. Red Acoge, Madrid, (21- 24). <<http://www.redacoge.org/documentacion.html>>. Consultado: 18/12/2011.

6. Publicado en prensa, Europa Press, Madrid, lunes 28/02/2011 a las 17:39 horas: "Sólo los inmigrantes con dinero para un año podrán reagrupar a sus familias. El Gobierno les exige que justifiquen una cuantía superior al salario mínimo". <<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/02/28/.../1298910790.html>>. Consultado: 19/12/2011. La noticia continúa diciendo: "Sobre este asunto, el acuerdo también contempla una rebaja de los requisitos económicos que necesitan acreditar las personas inmigrantes para poder reagrupar por primera vez a un familiar. (...) El borrador del Gobierno estipulaba que la persona extranjera debía disponer del equivalente a un 175% del IPREM (unos 931 euros al mes). Ahora, se rebaja esta cantidad al 150% del IPREM (799 euros al mes). (...) Se realiza este cambio por entender que "debe existir un equilibrio entre que la cuantía sea suficiente para el sostenimiento de "la reagrupante" y sus familiares y el no establecimiento de un requisito de imposible cumplimiento (dados los salarios percibidos por las trabajadoras y trabajadores empleados en determinadas ocupaciones)". (...) aunque la cuantía de 798,76 euros al mes sigue siendo superior al Salario Mínimo Interprofesional (641,40 euros al mes), debe reseñarse que es notablemente inferior al gasto medio por hogar de la pareja sin hijos/as (para 2009) que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, sería de 2.397,25 euros mensuales".

to de la LOEx ha recogido la exigencia de establecer un criterio unificado a través del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)⁷ así como la necesidad de rebajar el requerimiento económico para determinados puestos de trabajo, en otras palabras, mujeres inmigrantes ocupadas en el servicio doméstico. En vigor desde el 30 de Junio de 2011⁸ y a la espera de ver cómo se aplicará en las diferentes Unidades de Extranjería, ofrecemos propuestas de intervención desde la perspectiva de género.

Algunos indicios de la existencia del conflicto

Durante los dos últimos años y en mayor medida desde finales del año 2009 se están desarrollando una serie de acontecimientos relacionados con el conflicto expuesto:

- La reforma de la LOEx ha saltado a la opinión pública debido fundamentalmente a las restricciones en la reagrupación de familiares ascendientes. Por primera vez en España y siendo el primer país receptor de personas extranjeras a nivel europeo, las mujeres inmigrantes salen a la calle y se manifiestan: primero, frente a la reforma de la LOEx en Octubre de 2009⁹, después, contra el RD 1424/1985 de 1 de Agosto que regula las relaciones laborales en el servicio doméstico, en marzo de 2010¹⁰.
- Se desencadenan actitudes xenófobas y acciones de repulsa, alimentadas por la situación de crisis económica que vive el país.
- Reapertura del debate sobre la integración efectiva de las personas inmigrantes, que ha vuelto a ser objetivo prioritario en la última reforma de la Ley de Extranjería.

Objetivos

El punto de partida de esta investigación, que viene a formar parte de la tesis doctoral de la autora, plantea la inexistencia de igualdad en el trato a hombres y mujeres inmigrantes, en la sociedad española. Este trabajo se centrará en analizar un aspecto concreto de esa discriminación, la que se manifiesta cuando estas mujeres encuentran más dificultades que los hombres en el ejercicio de un Derecho subjetivo, que como tal no debería estar sujeto a condicionantes económicos, laborales y sociales (Fuentes Rodríguez, 2006).

Las dificultades que encuentran las mujeres migrantes para convivir con sus seres queridos en España no provienen de la LOEx, entendida en sentido estricto, sino de la imposibilidad de cumplir los requisitos administrativos en igualdad. Se tratará el proceso administrativo de la reagrupación familiar con perspectiva de género, siendo conscientes de que, indudablemente, el grado de consecución de los requerimientos administrativos está relacionado con otros espacios de conflicto, en los cuales no podremos detenernos. De otro lado, las mujeres migrantes en su diversidad, encontrarán más o menos dificultades en el acceso al derecho analizado dependiendo de su formación, apoyos familiares, posición social y jurídica, posibilidades de acceso al mercado laboral y de la vivienda, raza, clase, etnia, especificidades en las cuales tampoco podremos detenernos.

En este estudio se ha optado por analizar un determinado aspecto administrativo, que permitirá dibujar una realidad más amplia. Así, contextualizando el conflicto se estudiará no solo el proceso de ejercicio de un derecho, sino también sus condicionantes socio-políticos, económicos

7. Regulado en el artículo 54. 1 a y b del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 2/2009 de 11 de diciembre.

8. Publicado en prensa, El mundo.es. Madrid. Efe. Europa Press. Madrid, sábado 16/04/2011 a las 11:24 horas: "80 organizaciones rechazan el Reglamento de Extranjería por ser discriminatorio". <<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/04/15/espana/1302870622.html>>. Consultado: 13/1/2012.

9. Publicado en prensa, El mundo.es. Imágenes de la manifestación de Madrid. Efe. Europa Press. Madrid, sábado 17/10/2009 a las 17:24 horas: "Más de 70 asociaciones y muchos inmigrantes se han manifestado contra la reforma de la Ley de Extranjería en 10 ciudades distintas a lo largo de los últimos días". <http://www.madrepatria.blogspot.com/2009_10_01_archive.html>. Consultado: 24/2/2011.

10. Publicado en prensa, El mundo.es. Imagen de la manifestación de Madrid. Efe. Europa Press. Puerta del Sol, Madrid, viernes 30/3/2010 a las 17:39 horas: "Manifestación por los derechos de las empleadas de hogar". <<http://www.parainmigrantes.tv/manifestacion-por-los-derechos-de-las-empleadas-de-hogar>>. Consultado: 30/3/2011. La manifestación de las empleadas de hogar y el hecho de que más del 90% de las mujeres inmigrantes, en España, se ocupan en los servicios de proximidad, nos lleva a proponer que existe una estrecha relación entre el mercado laboral y los obstáculos asociados al género, en el ejercicio del derecho a la reunificación familiar.

y administrativos. Se pretende presentar el conflicto de la reunificación a través del análisis del mercado de trabajo y de la percepción que tiene la sociedad española de las mujeres inmigrantes, básicamente en su faceta de trabajadoras. Además, se pondrán de manifiesto prácticas sociales que van en detrimento del necesario esfuerzo de las comunidades como espacios de integración y de la declarada intención de los poderes públicos por la participación de estas mujeres, en las sociedades de acogida.

Se analizará el tratamiento que reciben las personas inmigrantes en la Ley y en la práctica administrativa; cómo la Ley ha ido otorgando o restringiendo derechos; y por qué la aplicación de estas medidas ha afectado a las mujeres, desde el momento en que no se ha partido de un tratamiento diferenciado, respecto de los hombres inmigrantes.

Por último, se estudiará por qué las mujeres encuentran más problemas que los hombres inmigrantes, en España y cómo estas dificultades se manifiestan en sus vidas a modo de conflictos. De qué manera el derecho a la reagrupación familiar favorece la aparición de situaciones de desigualdad social y a través de qué discursos los medios de comunicación contribuyen a la formación de percepciones estereotipadas, en las comunidades de acogida.

Hipótesis

- Primera: En el establecimiento de los requisitos necesarios para reagrupar, la práctica administrativa, en España, está utilizando criterios homogéneos que no atienden a la especificidad de las mujeres inmigrantes protagonistas de procesos administrativos. La desigualdad de oportunidades de las mujeres frente a los hombres inmigrantes en el proceso de reunificación e integración social encuentra, además de la práctica administrativa, al menos, cuatro causas más: el marco geopolítico, el mercado de trabajo, los medios de comunicación y el contexto socio-cultural en relación a su capacidad de generar estereotipos asociados al género y la nacionalidad.

- Segunda: las mujeres inmigrantes sufren discriminación, frente a los hombres inmigrantes, en el ejercicio del derecho a reagrupar a sus seres queridos. La imposibilidad de cumplir los requisitos administrativos en igualdad se debe a que el modelo de reunificación ha sido creado sobre la base de estándares masculinos.
- Tercera: para conseguir la plena integración, habrá que luchar contra el aislamiento y la marginación de estas mujeres, en las esferas públicas y privadas. Entendemos que el bienestar y la integración social serán posibles si estas personas tienen a sus familiares cerca, en la medida en que la inserción y socialización de sus seres queridos promueve una vinculación cotidiana y activa con los Servicios Sociales, la escuela, las asociaciones.
- Cuarta: el conflicto cultural existente, en las sociedades occidentales de recepción, tiene implicaciones en la integración social de las mujeres inmigrantes, sus familias y la sociedad en su conjunto. Encontramos una de sus manifestaciones en las específicas dificultades de estas mujeres para ejercer el derecho a la reagrupación familiar en España.
- Quinta: el Trabajo Social constituye el instrumento más adecuado para atender a las circunstancias concurrentes de cada caso y resolver, de este modo, las específicas dificultades de las mujeres inmigrantes en el proceso de reagrupación familiar.

Metodología

Se ha llevado a cabo una revisión bibliográfica específica; el análisis del mercado de trabajo, la Ley y la Jurisprudencia; el examen de numerosos estudios sociológicos llevados a cabo recientemente; seguimiento de los medios de difusión y de la práctica administrativa; y la realización de entrevistas semi-dirigidas con preguntas abiertas a personal investigador, especialistas del Tercer Sector y a funcionarios y funcionarias de diferentes Unidades de Extranjería en tres puntos distintos de la geografía andaluza: Granada, Almería y Málaga.

Para la obtención de datos primarios, se administraron dos modelos de cuestionario: uno para los y las investigadoras y otro para el personal funcionario y del Tercer Sector. Las entrevistas se desarrollaron fuera de los lugares de trabajo, en ambientes distendidos, controlando estresores como el ruido y usando la grabadora. La muestra, que ha atendido a diferentes categorías profesionales, edad y sexo, fué seleccionada a través de redes de contacto, utilizando la técnica bola de nieve.

Además, se efectuó el seguimiento de dos periódicos: El País y El Mundo y dos cadenas de televisión: Tele 5 y TV 1-Televisión Española, durante el periodo 2009- 2011.

Conclusiones del estudio

Se concluye que, en primer lugar, siendo los requisitos para reagrupar: medios económicos suficientes, vivienda digna y situación de regularidad en España, la imposibilidad de cumplir el requisito económico en igualdad se convierte en la principal dificultad de las mujeres inmigrantes. Máxime cuando no ha existido, hasta marzo de 2011, por parte de la Administración una práctica homogénea en cuanto a los requisitos exigibles, ni un criterio unificado entre regiones para la acreditación de medios económicos, periódicos y suficientes. Cuando, incluso, no se están cumpliendo las recomendaciones de la Unión Europea de adecuación de los requerimientos establecidos al nivel económico de la zona¹¹.

Además, el requisito económico está basado en un modelo masculino de reagrupante, considerando que, en España, el 90% de las mujeres inmigrantes se ocupan en los servicios de proximidad y sus salarios son inferiores al criterio establecido. Situación que no ha sido solventada con la entrada en vigor del nuevo Real Decreto que regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar¹².

En segundo lugar, el mercado de trabajo se presenta como el principal discriminador de las mujeres inmigrantes, debido a factores estructurales, pero también a arquetipos relacionados con el género y con la nacionalidad de las trabajadoras. Las mujeres inmigrantes resultan más productivas y, a partir de la crisis de la construcción, más activas cotizantes en la Seguridad Social, sin embargo, tienen salarios menores y están sujetas, en mayor medida, al empleo sumergido, a la parcialidad, a la temporalidad y a la rotación entre puestos de trabajo. Esta inestabilidad laboral provoca situaciones de irregularidad, la imposibilidad de renovar los permisos de trabajo y residencia, cuya posesión es exigida para reagrupar así como que los procesos de reagrupación se alarguen demasiado en el tiempo. Según la opinión mayoritaria del personal funcionario entrevistado, “solicitan la reagrupación en mayor porcentaje y, sin embargo, el resultado es que reagrupan en menor medida” (*Registro de campo 21/5/2010*).

A partir de las dos conclusiones anteriores podemos determinar que el modelo de reunificación español ha sido creado sobre la base de estándares masculinos puesto que: el requerimiento de medios económicos suficientes ha sido establecido a partir del salario medio de los hombres inmigrantes; la exigencia de periodicidad de los ingresos no atiende a las características ocupacionales de las mujeres inmigrantes; la temporalidad laboral, a la que se encuentran sometidas, dificulta la permanencia en situación regular en el país; el salario medio de las mujeres inmigrantes y su vinculación a trabajos no cualificados entorpece el acceso a viviendas dignas; los salarios medios de las mujeres inmigrantes son inferiores al criterio establecido a través del IPREM y, como veremos en las siguientes conclusiones, estereotipos de género, clase y etnia obstaculizan sus procesos de reunificación.

En tercer lugar, las mujeres inmigrantes tienen que enfrentarse a estereotipos que distorsionan

11. Artículo 7.1. c. Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar.

12. Real Decreto 1620/2011 de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar y que vendría a modificar el anterior Real Decreto 1424/1985 de 1 de agosto.

la realidad y dificultan la comprensión y respeto por la diversidad (Bernárdez Rodal, 2007). La consideración de la superioridad masculina migrante, como fuerza de trabajo, ha implicado que ante la escasez de ocupaciones, las mujeres hayan quedado relegadas a aquellos puestos menos cualificados donde ya estaban sobrerrepresentadas, a pesar de que su nivel formativo y su capacidad de movilidad laboral sean superiores (Nuño Gómez, 2008). “Otra falsa construcción social podría estar relacionada con la idea de que las mujeres inmigrantes no reunifican” (Registro de campo 24/5/2010). En este sentido, la última reforma de la LOEx, permitiendo la compensación de salarios entre cónyuges en el proceso de reagrupación, olvida a mujeres, protagonistas de proyectos migratorios y reagrupantes solitarias. La percepción de que las mujeres son reagrupadas y no reagrupantes condicionaría, además, el trabajo del personal funcionario en la gestión de solicitudes y del personal trabajador social en la emisión de informes favorables, aun cuando “las mujeres presentan periodos de cotización más largos y permanentes en el tiempo, respecto de los hombres inmigrantes” (Registro 26/5/2010).

Los estereotipos, de otra parte, no dependen de la situación de regularidad o irregularidad de las mujeres y son ejercidos a partir de la percepción de lo diferente como algo negativo (Hellín Ortuño, 2007). “La discriminación será más o menos intensa dependiendo de la formación, clase social y etnia, el tiempo de residencia, la situación de regularidad, el esfuerzo de integración y la actitud, más o menos receptiva, de las comunidades de acogida” (Registro de campo 18/5/2010). Esto explicaría porque las mujeres de origen rumano, perteneciendo a la Unión Europea, son tratadas como inmigrantes por el mercado de trabajo y por los planes y políticas públicas mientras que las de origen cubano o nacionalidad argentina están ocupando puestos similares a las mujeres españolas (Hervías Parejo, 2010). Situación fundada en la similitud cultural y étnica y en la existencia de vínculos históricos y familiares.

De otro lado, “los estereotipos asociados a las mujeres y a su responsabilidad como sustentadoras de las familias desarrollan, en ellas, mayor sentimiento de culpa, si la reagrupación no se consigue efectivamente” (Registro de campo 15/9/2010). Sin embargo, “suelen ser más productivas económicamente si pueden convivir con sus seres queridos en España, ya que gozan de mayor salud y estabilidad emocional” (Registro 23/9/2010)¹³.

En cuarto lugar, los medios de comunicación muestran a las mujeres inmigrantes como una masa homogénea y sin capacidad de decisión, (Nash y Torres, 2009; Pamela Cruz, 2010). Son responsables directos de que el mercado de trabajo considere a unas nacionalidades más atractivas y de la distribución de las mujeres inmigrantes entre categorías profesionales, según esta misma condición de nacionalidad. “Difunden ideas preconcebidas como que las mujeres de origen ecuatoriano tienen gran capacidad para trabajar en los servicios de proximidad mientras las mujeres de raza negra presentan un carácter desordenado” (Registro 2/9/2010).

En quinto lugar, el nivel de discriminación dependerá de la nacionalidad, el tiempo de residencia y, por lo tanto, de la posibilidad de establecer vínculos interpersonales y de la actitud de acogida de la comunidad donde pretendan integrarse dichas mujeres. “Si ellas se encuentran apoyadas por sus familias, a lo largo de la estrategia migratoria y si deciden un proyecto empresarial propio, como es el caso de la mayoría de las mujeres de nacionalidad china, tendrán más oportunidades de prosperar” (Registro de campo 17/9/2010).

Numerosos autores han hablado de la doble, triple y hasta cuádruple discriminación. En 1990, Lim sostenía que las mujeres inmigrantes sufrían discriminación por razón de sexo, origen, clase social y, además, por aceptar su subordinación como algo natural e inevitable. En este trabajo de investigación se plantea que, además de por

13. Las sensaciones de frustración, ansiedad y culpa desarrolladas por las mujeres inmigrantes durante los procesos de reunificación familiar podrían ser expresiones del denominado síndrome de Ulises: estrés crónico y múltiple asociado a la decisión de migrar, estudiado por el profesor Joseba Atxotegui.

el género, la nacionalidad y su condición precaria de trabajadoras, las mujeres inmigrantes están sufriendo una discriminación más, debida a la desigual oportunidad, respecto a los hombres inmigrantes, en el acceso y ejercicio del derecho a convivir con sus seres queridos en España.

Intervenciones desde el Trabajo Social

Búsqueda de alternativas que solucionen el conflicto presentado

Una posible solución al problema sería de tipo sancionador mediante inspecciones frecuentes y eficaces que trataran de evitar, por ejemplo, el trabajo informal. Estas inspecciones penalizarían tanto a personas empleadoras que tuvieran a su servicio a mujeres sin contrato de trabajo como a aquellas mujeres inmigrantes que trabajaran en la economía sumergida. De igual modo, una vez concedidas las reagrupaciones familiares, se impondrían medidas sancionadoras por cambios de vivienda, presentaciones de contratos de arrendamiento de viviendas en las que no se habita o por convivencias en situación de hacinamiento. Mediante tales inspecciones, se podrían sancionar otras infracciones de tipo documental que se producen en los casos de resoluciones desfavorables de reagrupación: alteraciones de nóminas y sellados de empresas, reproducciones de inscripciones en registros civiles, falsificaciones de informes de habitabilidad, pasaportes y del resto de la documentación personal. Esta alternativa supondría un complicado y costoso entramado de inspecciones de trabajo y vivienda que obligarían a diferentes Ministerios a establecer medidas de actuación coordinadas, perjudicando gravemente, sobre todo desde el punto de vista económico, a personas en riesgo de exclusión social, tales como el conjunto de mujeres inmigrantes.

Una segunda alternativa de solución al conflicto sería de tipo reguladora. En España, hasta el momento, no existe una Ley de Servicios Sociales que, en el ámbito nacional, regule la protección de derechos sociales otorgados por los Servicios Sociales. Se propondría, en primer lugar, que se protegiera la reagrupación familiar como

se hiciera en su momento con las situaciones de dependencia, mediante la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Única Ley de ámbito nacional que, por el momento, regula un derecho protegido por los Servicios Sociales. Además, se plantearía la necesidad de elaborar una Ley de Mediación Intercultural, que permitiera la existencia de personal profesionalizado en temas de mediación y que el servicio se prestara no sólo desde los espacios públicos, sino, también, por empresas privadas, supervisadas y evaluadas desde los Servicios Sociales y con continuidad en el tiempo.

Estas leyes proporcionarían la estabilidad necesaria para que el servicio ofrecido no estuviera sujeto a los devenires de subvenciones, dadas a administraciones de ámbito local, ONGs y otras entidades públicas y privadas que se ocupan de la atención a personas inmigrantes. En segundo lugar, sería necesaria la revisión de los Catálogos de ocupaciones en el seno de las empresas y que se solventara el hecho de que las mujeres inmigrantes sigan percibiendo un menor salario, aun desarrollando las mismas funciones en puestos de trabajo con diferente categoría profesional. En cuanto a la acreditación de medios económicos suficientes, el nuevo Reglamento de la LOEx debería atender a los niveles de vida de las diferentes regiones, a las especiales dificultades de las mujeres inmigrantes y determinar qué significa "medios económicos suficientes" y "vivienda digna" a través de criterios equitativos. Respecto al requerimiento de vivienda, si el reglamento de la LOEx recogiera unos criterios homogéneos, en cuanto a medidas de higiene, salubridad y seguridad, tamaño de los habitáculos y características de los mismos, se evitaría que el personal trabajador social utilizará su convicción a la hora de evaluar la habitabilidad de las viviendas, promoviendo la igualdad de oportunidades y aliviando la tensión laboral de estas personas trabajadoras de lo social.

Reguladas por Ley, estas u otras medidas evitarían las prácticas arbitrarias que se están produciendo desde la Administración y las organizaciones de

dicadas a la ayuda de personas inmigrantes¹⁴. Así como plantearían la necesidad de coordinar las actuaciones e incluir la evaluación de la práctica administrativa sobre reagrupaciones familiares de mujeres inmigrantes, en los planes de calidad de la Administración General del Estado.

Para resolver el conflicto expuesto, se entiende que una tercera alternativa de actuación sería el establecimiento de servicios de seguimiento e intervención, a través de equipos de trabajo formados por personas trabajadoras sociales y personal experto en mediación intercultural. “Los conflictos no tienen por qué ser negativos, el conflicto es signo de vitalidad, hay que adoptar para ello el enfoque de solución de problemas” (Guillen Gestoso, 2008). Esta propuesta de solución se presenta como la menos costosa y más fácil de implantar a corto plazo. Aun así, lo más deseable, a medio y largo plazo, sería la regulación, por Ley, de las dificultades detectadas, la revisión de los Reales Decretos antes enunciados y la aplicación del resto de las medidas propuestas en la segunda alternativa.

Elección de la alternativa más favorable

La elección de la tercera alternativa se fundamenta, además, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 4 de marzo de 2010. Dicho fallo estima la pretensión de la señora Chakroun al entender que: “no existen motivos para denegar la reagrupación ya que queda demostrado que disponía de medios económicos suficientes para ella y su cónyuge”. Esta interpretación se apoya en el artículo 17 de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, sobre el Derecho a la Reagrupación familiar, que obliga a individualizar el examen de las solicitudes. A partir de dicha obligación, cualquier Ley estatal que pretendiera clarificar los requisitos establecidos para reagrupar, sería contraria al Derecho Europeo. La propuesta de intervención desde el Trabajo Social permitiría estudiar las especificidades de cada mujer, evitando situaciones de discriminación por razón de

género. La solución presentada supondría, además, un bajo coste porque la figura del o la trabajadora social está implantada en la mayor parte de los ayuntamientos¹⁵. En estos casos, se tratarían de ampliar sus funciones junto con el establecimiento de un plan coordinado de actuación con los niveles superiores, que evitara la duplicación de acciones administrativas para la consecución de un mismo objetivo.

Implantación de medidas de actuación

La solución propuesta consiste en la intervención, desde la administración local, de equipos de seguimiento formados por los y las trabajadoras sociales que trabajarían los condicionantes del entorno y desarrollarían labores de información, acompañamiento y clarificación y por personal experto en mediación intercultural, que actuaría en los casos de conflicto. La labor de los y las trabajadoras sociales, como responsables de la emisión de informes sobre habitabilidad de las viviendas y seguimiento en los procesos de integración social de las mujeres inmigrantes, permitiría equilibrar las partes en conflicto. A través de este sistema, de un lado, aumentarían los indicadores de medición de la capacidad de las reagrupantes, lo cual facilitaría la labor del personal trabajador social en la emisión de informes y, de otro, se lograrían que éstos atendieran a las circunstancias concurrentes de cada caso, a través de la individualización, con atención a las específicas necesidades de las mujeres migrantes, promoviendo que ellas mismas puedan desarrollar su proyecto familiar y profesional de la forma más beneficiosa posible y bajo parámetros más equitativos.

Evaluación de medidas propuestas y retroalimentación

En esta fase se valoraría la consecución de los objetivos propuestos a corto y medio plazo. A partir de los resultados obtenidos, se extraerían predicciones en el largo plazo. Después, mediante la retroalimentación se conseguirían conclu-

14. Disponible el listado de ONG que trabajan en el ámbito nacional y en los niveles autonómicos y locales. <<http://www.coordinadoraongd.org/index.php/listadoorganizaciones/listadoorganizadoras-Consulta:16/10/2012>>

15. Los ayuntamientos constituyen la organización administrativa de ámbito inferior.

siones que medirían el grado de éxito de la política social establecida. Por último, estudiando resultados esperados y resultados obtenidos, se reformularían nuevos objetivos, acciones y recursos, para atender aquellas finalidades no logradas en las primeras fases de implantación.

Bibliografía

- Álvarez del Cuvillo, A. (2009) *La regulación de las migraciones en tiempos de crisis*. El cronista del Estado Social y democrático de Derecho. Portal Derecho, S.A. 2, 34- 47.
- Arriola, MJ. y Celedón, C. (2002) *Metodología de intervención con mujeres inmigrantes: una propuesta para el trabajo social*. Mujeres inmigrantes y formación: perspectivas europeas. Temas de trabajo social. 3, 73- 74.
- Atxotegui, J. (2002) *La depresión en los inmigrantes*. Una perspectiva transcultural. Barcelona: Editorial Mayo.
- Bernárdez Rodal, A. Dir. y grupo PICNIC (2007) *Mujeres inmigrantes en España*. Representaciones en la información y percepción social. Madrid: Editorial Fragua.
- Checa y Olmos H, F. (Eds.). (2005) *Las mujeres de la Ley de Extranjería*. En Mujeres en el camino (pp. 198- 222). Barcelona: Icaria Editorial.
- Facchi, A. (2006) Mujeres inmigrantes, libertad individual y políticas sociales. Revista internacional de filosofía política. 27, 117- 128.
- Fernández Sánchez, P.A. (2009) *El Derecho de reagrupación familiar de los extranjeros*. Derecho y conocimiento. Anuario sobre la sociedad de la información y del conocimiento. 1, 375-394.
- Flaquer, L. (2002) *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Barcelona: Ariel.
- Fuentes Rodríguez, F. (2006) *Prólogo*. En *Mujer, violencia y Derecho* (pp. 9-13). Cádiz: Instituto Andaluz de la mujer, Universidad de Cádiz.
- García Cívico, J. (2010) *La medición de la integración social de los inmigrantes a través de un sistema de indicadores coherente con la noción de ciudadanía inclusiva*. Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y política. 12, 73- 112.
- Gómez Gómez, A. (2002) *Inmigración e integración social*. Colección mediterráneo económico: procesos migratorios, economía y personas, Instituto de estudios socio-económicos. 1, 303- 310.
- González Ferrera, G. (Coord.). (2006) *Estudio sobre la situación de las mujeres a ambos lados del Estrecho de Gibraltar*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, Unión Europea, Feder.
- Gregorio Gil, C. (1998) *Migración femenina*. Su impacto en las relaciones de género. Madrid: Narcea, S. A.
- Guillen Gestoso, C. y De Diego Vallejo, R. (2008) *Mediación, Tácticas y técnicas*. Madrid: Ediciones pirámide.
- Hellín Ortuño, P.A. y et al. (Coord.). (2007) *Imágenes de la cultura / Cultura de las imágenes*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Hervías Parejo, V. (2011, junio 16- 17) *Familias y mujeres reagrupantes un conflicto susceptible de mediación intercultural*. III Congreso Nacional, Investigación y Género, Universidad de Sevilla.
- Hinojosa Gordonava, A.R. (2009) *El núcleo duro del hecho migratorio: familia y comunidad*. En Buscando la vida. Familias transnacionales bolivianas (pp. 37- 62). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Programa de investigación estratégica. Bolivia, La Paz: Clacso.
- Martínez Verdú, R. (2007) *La inmigración en España y mercado de trabajo*. Aposta, Revista de ciencias sociales. 32, 1- 21.
- Martínez Usarralde, M^ªJ. y García López, R. (2009) *Análisis y práctica de la mediación intercultural desde criterios éticos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Mestre i Mestre Ruth M. (2005) *Trabajadoras de cuidado*. Las mujeres de la ley de extranjería. En Mujeres en el camino (pp. 140- 141). Barcelona: Icaria editorial.
- Mora Castro, A. (2007) *Inmigración, servicios públicos e integración social*. Cuadernos de Trabajo Social. 20, 25- 34.
- Nash, M. (2000) *Construcción social de las mujer ex-*

- trajera*, Visibilidad social y jurídica de la mujer extranjera. En *Mujer y migración* (pp. 74- 93). Barcelona: Icaria Antrazyt.
- Nash, M. y Torres, G. (Eds.). (2009) *Los límites de la diferencia: Alteridad cultural, género y prácticas sociales*. Barcelona: Icaria editorial, S.A.
- Nuño Gómez, L. (2008) *La incorporación de las mujeres al espacio público y la ruptura parcial de la división sexual del trabajo: el tratamiento de la conciliación de la vida familiar y laboral y sus consecuencias en la igualdad de género*. Madrid: Universidad complutense.
- Parella Rubio, S. (2003) *Mujer, inmigrante y trabajadora*. La triple discriminación. Barcelona: Anthropos, Editorial Rubí.
- Pereda, C., Actis, W. y De Prada, M.A. (2004) *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: Observatorio permanente de la inmigración, Colectivo IOE, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales.
- Quirós Fons, A. (2008) *La familia del extranjero: regímenes de reagrupación e integración*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Saldaña Valderas, E. (2004) *Discriminación retributiva en función del género*. Un análisis técnico y jurídico. Cádiz: Monografías de temas laborales, Melgablum, S.L.
- Sánchez Jiménez, M^a A. (2006) *La reagrupación familiar de extranjeros en España: régimen aplicable y propuestas*. Murcia: Universidad de Murcia.
- Sánchez Molina, R. (2005) *Mandar a traer*, Antropología, migraciones y transnacionalismo, Salvadoreños en Washington. Madrid: Editorial Universitat, S.A.
- Sánchez- Rodas, Navarro, C., (2004) *Cuestiones atinentes al derecho a la reagrupación familiar de los extranjeros de terceros países en España como instrumento para su inserción socio- laboral*. Revista del Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales. 63, 297- 314.
- Setién, M.L. y López Marugán, A. (Eds.). (2002) *Mujeres inmigrantes y formación: perspectivas europeas*. Temas de trabajo social. 3, 31- 44.
- Solé, C. y Flaquer, F. (Eds.). (2005) *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer, Ministerio de trabajo y Asuntos Sociales.

Recuperando historia

Evolución reciente de sistema previsional argentino y su impacto en la pobreza de los adultos mayores¹

Mariana Benigni*, Ariel Lieutier** y Gustavo Ludmer***

Fecha de recepción: 12 de octubre de 2012
Fecha de aceptación: 22 de octubre de 2012
Correspondencia a: Mariana Benigni
Correo electrónico: meryb86@hotmail.com

*. Investigadora del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Economista UBA.

** . Coordinador del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Economista UBA.

***. Investigador del Departamento de Trabajo y Empleo del Capítulo Buenos Aires de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Economista UBA.

Resumen:

El artículo analiza las características del Sistema Integrado Previsional Argentino (en adelante, SIPA) y su impacto en el bienestar de las personas mayores. Caracterizando las reformas previsionales implementadas desde el año 2003 en términos de cobertura previsional y de poder adquisitivo de los haberes, la investigación se centra en el análisis de los índices de pobreza del colectivo etéreo de los adultos mayores entre los años 2003 y 2011.

1. El presente artículo fue presentado en el V Congreso AEDA realizado en Buenos Aires los días 16, 17 y 18 de Agosto de 2012.

Habida cuenta de los resultados evidenciados y del análisis histórico del devenir del sistema previsional, profundiza en la discusión en torno a la lógica previsional imperante tomando como referencia la caracterización de los tipos de regímenes de bienestar de Esping-Andersen. Asimismo enmarca su análisis en el estudio de Castel de las etapas del capitalismo y las competencias que debe asumir el Estado en la esfera de la seguridad social frente a las debilidades del mercado de trabajo como garante de la protección social.

Palabras claves: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) - Personas Adultas Mayores - Protección Social.

Resumo

O artigo analisa as características do Sistema Integrado Previsional Argentino (em adiante, SIPA) e seu impacto no bem-estar das pessoas maiores. Caracterizando as reformas previsionales dadas desde o ano 2003 em termos de cobertura previsional e de poder aquisitivo dos haberes, a investigação centra-se na análise dos índices de pobreza do colectivo etareo dos adultos maiores entre os anos 2003 e 2011.

Tida conta dos resultados evidenciados e da análise histórica do devir previsional, aprofunda na discussão em torno da lógica previsional imperante tomando como referência a caracterização dos tipos de regimes de bem-estar de Esping-Andersen. Assim mesmo enmarca sua análise no estudo de Castel das etapas do capitalismo e as concorrências que deve assumir o Estado na esfera da segurança social em frente às debilidades do mercado de trabalho como garante da proteção social

Palavras chaves: Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)- Pessoas Adultas Maiores - Proteção Social.

Introducción

El desarrollo de un país puede ser juzgado a través de diversos elementos ampliamente estudiados como el ciclo económico, la estructura productiva o la estabilidad institucional. Sin embargo, no siempre son tenidos en cuenta ciertos rasgos o características como el grado de protección y bienestar de sus habitantes o el rol que cumple el Estado a la hora de proteger a los grupos más vulnerables.

El modelo económico instaurado en Argentina en los '90 repercutió de manera desigual sobre el colectivo de la sociedad. No sólo se agudizó la condición de exclusión de algunos grupos, sino que se amplió la dimensión del fenómeno de segmentación social. La receta neoliberal pregonaba para su correcto funcionamiento la completa pasividad del Estado en la redistribución del ingreso. Prácticamente no existieron programas

contra la pobreza, ni transferencias que no fueran las contributivas. Las problemáticas del mercado laboral, con altos niveles de desempleo e informalidad, redundaban en la incapacidad de muchos adultos de acceder a una jubilación por no contar con los años de aportes suficientes. La creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones (AFJP) desvinculó de manera parcial al aparato estatal de la protección de los adultos, a la vez que desfinanció al sistema de reparto. Los haberes previsionales mínimos no garantizaban la satisfacción de las necesidades básicas.

Para el año 2002, la crisis económica y el colapso de la convertibilidad dejaban entrever todas estas deficiencias. La pobreza llegaba a la mitad de la población afectando tanto a niños, como a trabajadores, a desocupados y a adultos mayores. Si el objetivo imperante de la ortodoxia de los '90 había sido el sostenimiento de un tipo de cambio fijo y la estabilidad financiera de los grupos eco-

nómicos concentrados, la gestión entrante tenía el desafío de cercenar la dinámica de empobrecimiento y vulnerabilidad imperante en nuestra sociedad.

El objetivo de esta investigación será analizar en qué medida y con qué herramientas se alteraron las condiciones de vida de las personas mayores - mujeres de más de 60 años y hombres mayores a 65 años- analizando principalmente las posibilidades de satisfacción de las necesidades básicas durante el período comprendido entre los años 2003 y 2011. El trabajo se articulará a través de diferentes secciones: en la primera se esbozará el marco teórico de referencia en relación al Estado y los sistemas de protección social vinculados con los distintos regímenes del Estado de bienestar; en la segunda sección se realizará un análisis descriptivo de las características del sistema previsional argentino desde sus orígenes hasta la actualidad; en la tercera sección se analizará el impacto de la evolución de la cobertura y de los haberes previsionales en relación a la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos mayores a través de la medición de la pobreza entre los años 2003 y 2011; finalmente la sección cuatro será dedicada a las conclusiones.

El estado como Protector Social

Partiendo de la concepción de protección social “como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas” (Danani y Hintze, 2010), es importante resaltar, como los autores, la necesidad intrínseca de politizar la cuestión, de “suponer el bienestar como cuestión de Estado y como explicación de su condición de objeto de políticas públicas”.

Siguiendo esta línea, Esping-Andersen (1993) sostiene que al discutir sobre política social se debe hacer referencia a los regímenes de bienestar que permiten administrar los riesgos subyacentes a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado en base al papel desempeñado por lo que se conoce como triada de bienestar, que refiere a la familia, el mercado y el Estado. En base a las características de la so-

cialidad en las distintas etapas del desarrollo del capitalismo, el autor hace una distinción entre el Estado de Bienestar liberal, el conservador y el socialdemócrata.

El régimen liberal, de carácter asistencialista, se estructura en base a la ayuda económica sujeta a la previa demostración de escasez en los recursos. Este tipo de régimen no sólo supone la escisión del Estado respecto de las problemáticas sociales, sino que persigue un método de elevada estigmatización en el que el asignador de recursos por excelencia es el mercado.

El modelo conservador se estructura en base a la lógica contributiva. Este régimen de naturaleza corporativa se basa en las condiciones laborales de la sociedad salarial. Así, las trayectorias laborales no sólo impactan en el bienestar del trabajador y su familia, sino que repercuten en el acceso a la seguridad social. De este modo, si bien el Estado se incorpora en la esfera redistributiva, la replicación de la desigualdad en el acceso a la integración social, propias del mercado capitalista, dependerá de las políticas implementadas. Como señala Di Costa (2011) “el grado en que este tipo de régimen ofrece oportunidades para la desmercantilización depende en gran medida de hasta qué punto relaja el principio actuarial, de cuánto habrá tenido que trabajar o aportar una persona para tener los requisitos y “de cuán estricta es la relación existente entre el rendimiento anterior y los subsidios” (Esping-Andersen, 1993)”.

Finalmente, el régimen socialdemócrata se sustenta sobre la base de la ciudadanía. Esta condición refleja de manera directa la intención universalista de este tipo de modelo, donde el Estado no sólo interviene en las cuestiones sociales, sino que actúa de garante de derechos. La seguridad social escapa de la lógica de mercado y deja de reconocer el status y la jerarquía ocupacional como un condicionante de acceso. De esta manera, el Estado, que tiene un rol predominante en la distribución del ingreso, hace retroceder los límites del poder capitalista (Di Costa, 2011).

Reconociendo estos múltiples regímenes de protección con distintos grados de intervención en

la cuestión social, a continuación se analizarán las características del sistema previsional argentino a fin de reconocer la lógica de funcionamiento del Estado como protector social de los adultos mayores.

Los orígenes del Sistema Previsional Argentino

Si bien los orígenes del Sistema Previsional en Argentina se remontan a principios del siglo XX, es a partir del peronismo que esta institución comienza a arraigarse en la esfera pública como una competencia esencial del Estado. "Hacia 1944, el régimen previsional estaba constituido por unas pocas cajas particulares de los gremios que se regían por la lógica de la capitalización: los aportes y contribuciones realizados se destinaban a engrosar un fondo que tenía por finalidad financiar las prestaciones una vez efectuado el retiro de la vida activa" (Isuani, 2008).

Durante el primer y segundo gobierno peronista esta situación se revirtió: no sólo se logró la cobertura legal de la mayoría de los trabajadores, sino que el principio de reparto reemplazó al de capitalización. En palabras de Isuani (2008): "se impuso así la idea de que el sistema previsional debía ser un instrumento para la redistribución de ingresos y, por tanto, que el aporte realizado no podía ser el único criterio para determinar el haber previsional (...) De esta manera, la lógica individual del seguro privado que caracterizaba al sistema basado en la capitalización fue reemplazada en el sistema de reparto por una lógica de solidaridad social: una suerte de pacto generacional implícito".

En esta etapa de desarrollo del capitalismo global caracterizada por Castel (2005) como "Capitalismo Industrial", con la expansión del consumo de masas basada en el comercio creciente y la redistribución estatal que aseguraban el pleno empleo y los aumentos salariales, la figura del trabajador constituía la condición sine qua non del bienestar social y del acceso a los beneficios de la seguridad

social. Según Castel (2003) esta sociedad salarial es una sociedad de semejantes desigualitaria y jerarquizada, pero a la vez fuertemente protectora, en la que "la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del trabajo".

Así, si bien este tipo de administración mediante cajas propias hacía imposible cualquier extensión a una dinámica no contributiva, las condiciones laborales² imperantes, de mínimos desempleo e informalidad, propiciaban un alcance de cobertura casi total de la población activa (en 1949 había alcanzado a 2.328.000 trabajadores, quintuplicando la cobertura existente en 1944).

La Individualización de los Riesgos

La transformación regresiva de ese esquema se inicia en la década de 1970, pero es a partir de 1989 y hasta el año 2001 que se operan las transformaciones más drásticas del sistema previsional argentino -y sobre todo el esqueleto institucional, económico y social- tendientes a amplificar las desigualdades de los ciudadanos. Siguiendo la explicación de Castel (2005) a partir de la periodización del capitalismo, "el pasaje del capitalismo industrial hacia un nuevo nivel de capitalismo, que es más bien un capitalismo financiero y no industrial y que ejerce su hegemonía a nivel mundial es una de las causas de la desestructuración de la protección social por parte del Estado".

La economía argentina que se atuvo a la receta neoliberal - legitimada con su adhesión al Consenso de Washington- funcionó bajo un sistema caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la desregulación de los mercados, la flexibilización de las relaciones laborales y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas. Este cambio radical en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad. "La "nueva cuestión social", esto es, el fenómeno de la exclusión social, se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial que se tradujo en altos niveles

2. Entre los años 1945 y 1960, período ampliamente difundido como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) las tasas de desempleo rondaron entre 3 y 4 por ciento.

de desempleo y subempleo, precarización laboral y altos niveles de pobreza, y en una mayor regresividad en la distribución del ingreso.” (Isuani, 2008).

En la esfera de la seguridad social, la lógica predominante intervino por medio de la sanción de la Ley 24.241 que reestructuró el régimen previsional estableciendo un sistema mixto. Los beneficiarios pudieron optar entre el régimen de reparto, en el que la prestación provenía enteramente del Estado, y el régimen de capitalización, en el que se combinaban recursos públicos con fondos capitalizados de los afiliados, financiados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). Además, con la intención de atenuar el déficit fiscal producto de la insolvencia financiera del sistema previsional desde la década del '60, se establecieron mayores restricciones para acceder a las prestaciones, aumentando la edad mínima de jubilación en 5 años (de 55 a 60 para las mujeres y de 60 a 65 para los hombres) y los años con aportes requeridos (pasaron de 20 a 30 los años de aportes efectivos computados).

Las modificaciones enunciadas en conjunción con las dificultades del mercado laboral - una tasa de desempleo que pasó del 6,9% en 1991 a 18,3% en 2001 y en los jefes de hogar particularmente del 3,3% en 1991 a 14% en 2001, y un incremento de la participación del trabajo no registrado en el total de los puestos de trabajo asalariados que pasó de 25,2% en mayo de 1990 a 38,1% en octubre de 2001 (Lieutier y Ludmer, 2011) - impactaron negativamente en las cuentas públicas y en el acceso al sistema de seguridad social. Desde el punto de vista fiscal, la caída en el número de aportantes sobre ocupados que disminuyó del 55% en octubre de 1994 al 43% en mayo de 2003, ocasionó que cerca del 70% del gasto previsional fuera financiado por impuestos diferentes a los aportes y contribuciones, constituyéndose en una de las causas principales de los problemas de solvencia fiscal (Cetrángolo y Jiménez, 2003). En términos de cobertura previsional, la rigurosidad y exigencia de las nuevas condiciones de acceso impactaron en la proporción de beneficiarios que pasó del 77% en 1994 al 66% en 2003 (Cetrángolo y Grushka, 2004).

Volviendo a Castel (2005), en esta lógica de funcionamiento “hay un proceso más profundo que está en juego, que es a la vez un proceso de descolectivización y de reindividualización y que juega en varios niveles.(...)Respecto del manejo de riesgos, hace que los trabajadores se aseguren a sí mismos siempre y cuando puedan, es decir, que paguen por su seguridad según la lógica liberal, hace que el aumento de la inseguridad social vaya en dirección de una sociedad que estaría separada entre ganadores y perdedores de las transformaciones en curso y que en lugar de una sociedad solidaria estaríamos en una especie de sociedad dual, que no sería una sociedad de semejantes.”

La reaparición del Estado: 2003-2011

Sobre esa base, desde el inicio del gobierno de Néstor Kirchner en 2003, fue llevado adelante un conjunto de modificaciones del sistema previsional.

La política previsional implementada vino a reivindicar el respeto y la inclusión de los adultos mayores, postergados en el colectivo social, por medio de herramientas diametralmente opuestas a las utilizadas anteriormente. Por un lado, se mejoró el nivel de los haberes jubilatorios mínimos en virtud de la sanción de diferentes decretos. Por otro lado, hubo una significativa expansión de la cobertura previsional (adultos mayores con acceso al beneficio previsional de la seguridad social sobre el total de los adultos mayores), en especial por la puesta en práctica de lo que se dio a conocer como Moratoria Previsional. Pero, sin conformarse con la extensión de esta garantía, se sancionó la Ley de Movilidad Jubilatoria que estableció una actualización periódica de todos los montos de los haberes previsionales en dos momentos del año, institucionalizando su movilidad. Además, en el año 2008 se eliminó el sistema de capitalización individual de administración privada (las AFJP), sustituyéndose por un sistema único de reparto administrado por el Estado.

Es importante destacar también que, en el marco de la transformación en la lógica de las políticas de ingresos, además de las medidas enunciadas

focalizadas principalmente en los adultos mayores, se llevaron a cabo otras destinadas a los demás grupos vulnerables. La de mayor trascendencia, no sólo por su impacto en las tasas de pobreza e indigencia, sino también por su carácter redistributivo, fue la implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS). A partir de la sanción del Decreto 1602/9 a fines de Octubre de 2009, los niños menores de 18 años y los discapacitados de todas las edades, hijos de desocupados, monotributistas sociales y trabajadores que se desempeñen en el circuito informal o que perciben un ingreso inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), tienen el derecho a recibir una prestación monetaria no contributiva, análoga a la asignación familiar percibida por los trabajadores en relación de dependencia. De igual modo que la reforma del sistema previsional, esta medida universaliza un derecho que históricamente estuvo restringido a los trabajadores registrados, rompiendo con la lógica de exclusión imperante.

Retomando la investigación en curso, a continuación se caracterizarán las medidas mencionadas anteriormente y se analizará el impacto generado tanto en la cobertura como en los ingresos de los beneficiarios, con el fin último de analizar la evolución en el nivel de bienestar de los adultos mayores en relación a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Cobertura Previsional

Hacia el año 2003, el país heredaba en materia previsional un régimen mixto, con un componente de reparto y otro de capitalización, con dos millones de beneficiarios y una tasa de cobertura de adultos mayores cercana al 66%. Teniendo en cuenta las limitaciones propias del mercado de trabajo imperantes, con 21,4% de desocupación (sin tener en cuenta los beneficiarios del plan Jefes y Jefas de Hogar) y 49,1% de empleo no registrado en la seguridad social y la tasa de pobreza vigente de 48% para el total de la población y 27% para los adultos mayores, era pertinente dudar de las competencias del mercado en materia redistributiva.

Para el caso particular de los adultos mayores, la transformación de este escenario debía provenir, en primera instancia, de la disociación del acceso a la seguridad social y la experiencia en el mercado laboral. Con miras a este propósito fueron dos las medidas que cobraron especial importancia: el Plan de Inclusión Previsional y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

El Plan de Inclusión Previsional surge "como medida de corto plazo para incorporar al ámbito de la seguridad social a aquellos adultos mayores que, castigados por los cambios registrados en el mercado de trabajo y en el sistema previsional en los años '90, (el incremento en la edad jubilatoria y los años de aportes necesarios) se encontraban en una situación de vulnerabilidad social al no contar con un haber jubilatorio" (Observatorio de la Seguridad Social, 2011). Desde enero de 2005 la medida se articuló por medio de la Ley N° 25.994 (artículo 6) y el Decreto 1454/05 que reglamentó la Ley N° 24.476. Este cambio en la legislación permitió que los autónomos con problemas de regularización de aportes accedieran a un plan de facilidades para obtener un beneficio previsional por medio del descuento de la deuda de la prestación mensual en hasta 60 cuotas. Si bien la Ley N° 25.994 estuvo vigente hasta abril de 2007, aún sigue en vigor la Ley N° 24.476, la cual establece un plan de facilidades de pago para aquellos trabajadores autónomos que adeuden aportes devengados a la ANSES hasta el 30 de septiembre de 1993.

Respecto a la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en diciembre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.425 que dio comienzo a un nuevo régimen previsional, estableciendo la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en un único Régimen Previsional Público. Este nuevo régimen, público, solidario y de reparto, puso fin al régimen mixto existente (de reparto y de capitalización). A partir de ese momento, el pago de las prestaciones comenzó a realizarse mediante recursos provenientes de los aportes y contribuciones previsionales efectuados por los trabajadores en actividad, junto a impuestos específicos recaudados por el Estado.

Vale aclarar aquí que si bien la medida que impactó en el acceso y cobertura del sistema previsional se refiere principalmente al Plan de Inclusión Previsional, la conjunción de esta política con la creación del SIPA tuvo especial trascendencia en lo que hace a la lógica equitativa de la protección social. Esto radica, fundamentalmente, en que, si bien los fondos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tienen un gran componente contributivo previsional, la participación de impuestos específicos recaudados por el Estado (IVA, Impuesto a las Ganancias, entre otros) es más que significativa. En el año 2010 el 22% de los ingresos de la ANSES provenían de la recaudación impositiva, el 17,3% de contribuciones del Estado (que se deduce de la coparticipación) y el 56% de aportes de los trabajadores activos.

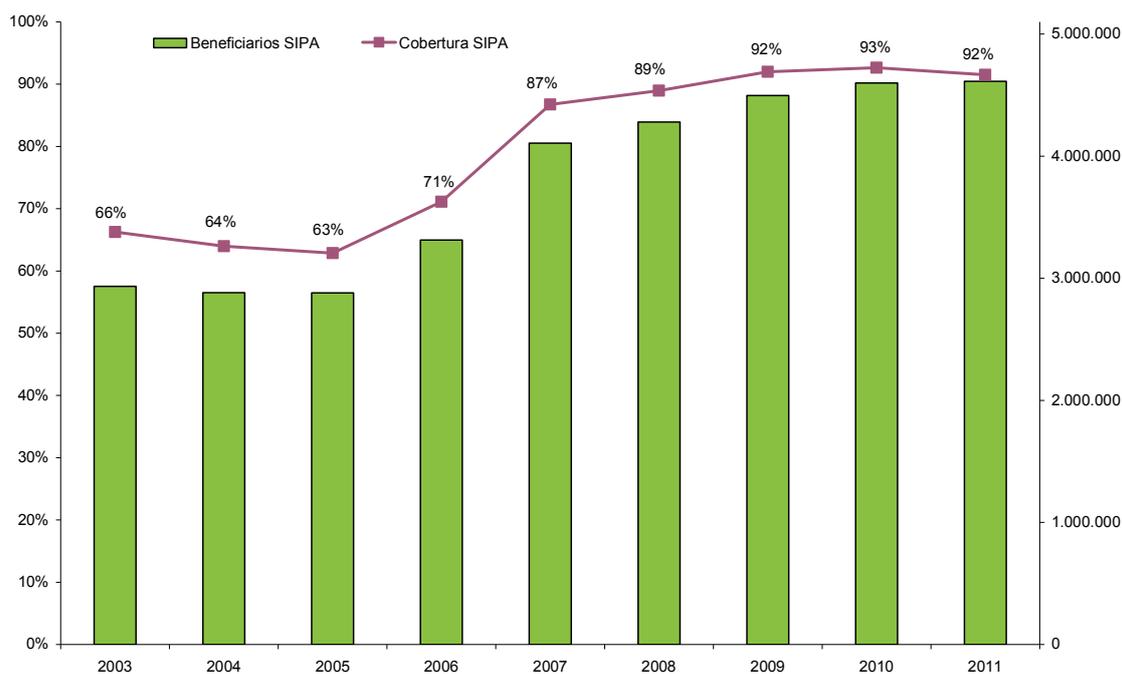
La combinación de estas medidas no sólo tuvo (y tiene) por finalidad ampliar la cobertura y asegurar la solvencia del sistema, sino que retribuyó a los adultos mayores que, sin acceso a la jubilación por aportes, contribuyeron mediante el pago de impuestos (contribución indirecta). Generalmente los individuos con mayor inestabilidad laboral

(trabajadores informales, subocupados y desocupados) perciben ingresos menores que destinan exclusivamente al consumo. Considerando que el consumo está gravado por el IVA (cuya alícuota es del 21%), este colectivo estaría soportando una carga impositiva substancial, al tiempo que con la lógica contributiva clásica estarían excluidos del sistema previsional.

El Gráfico 1 presenta la evolución de la cobertura previsional. Entre los años 2003 y 2011, el número de jubilados totales se duplicó llegando a más de 4 millones y medio de beneficiarios. Esta extensión de beneficiarios implicó un aumento de la cobertura que pasó del 66% en el año 2003 al 92% en el año 2011.

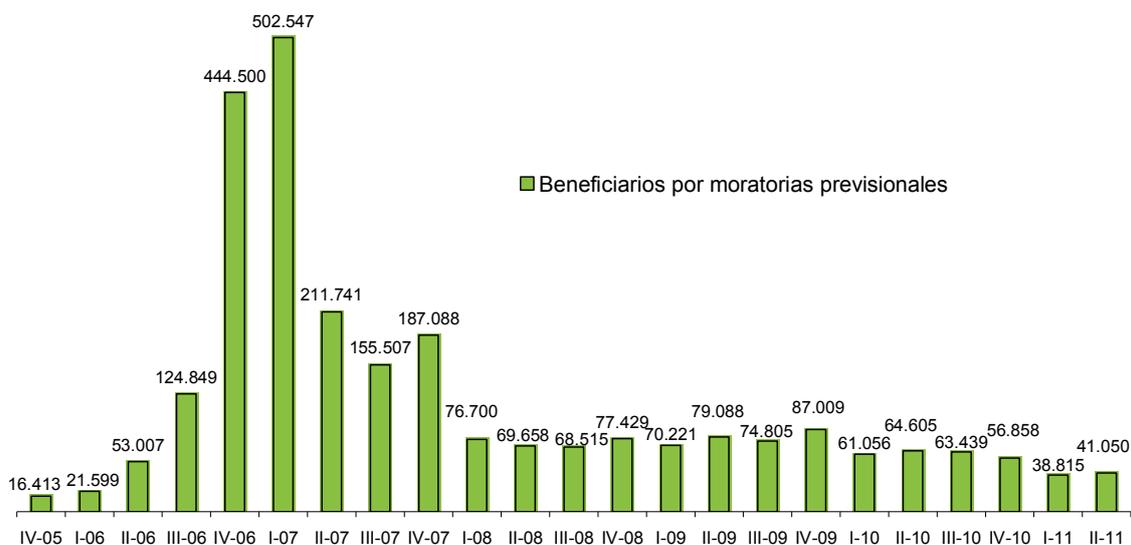
La ampliación de la cobertura es perceptible a partir del año 2006 cuando se pone en marcha la Moratoria Previsional. Entre el cuarto trimestre de ese año y el primero del 2007 tuvo lugar la mayor incorporación de beneficiarios por moratorias (Gráfico 2). El número de beneficios para esos dos períodos ascendió a un millón, mientras que desde su inicio hasta el segundo trimestre de 2011 totalizaron 2.652.560.

Gráfico 1: Cantidad de beneficiarios y cobertura previsional



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

Grafico 2: Beneficiarios por Moratorias Previsionales por trimestre



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES.

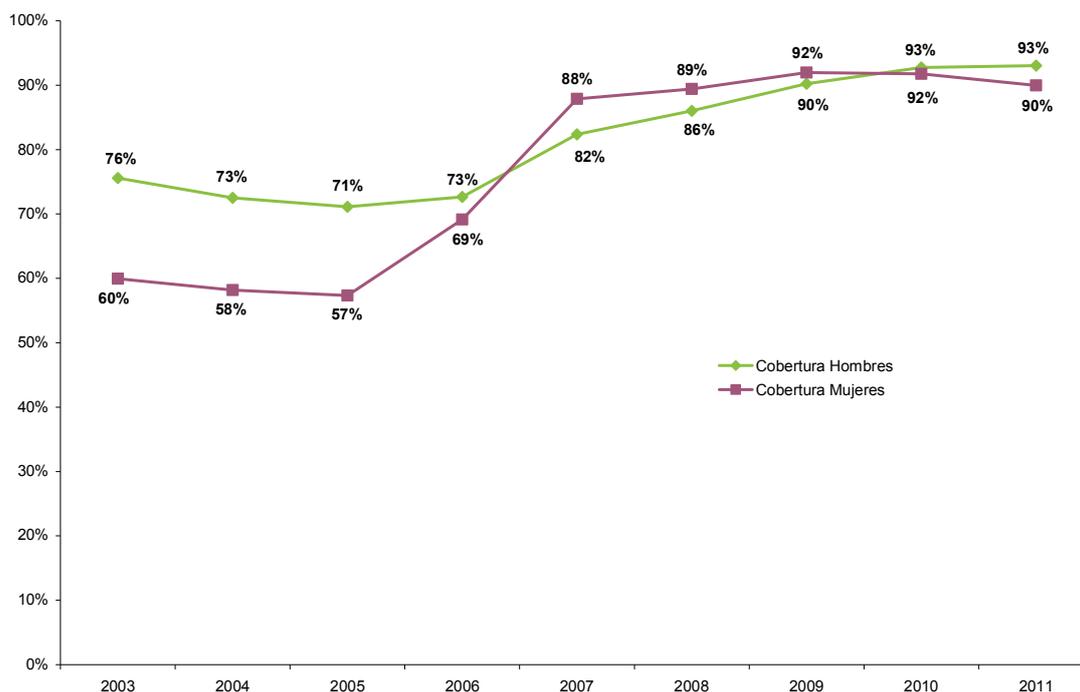
El comportamiento en la cantidad de beneficiarios de los distintos trimestres responde al hecho de que al inicio de la implementación de la medida accedieron al beneficio todos los adultos mayores excluidos (adultos mayores de todas las edades superiores a 60 años en mujeres y 65 en hombres), mientras que la estabilización en ese número desde el primer trimestre de 2008 respondió al crecimiento vegetativo (de aquellos individuos que cumplen con la edad jubilatoria y no cuentan con los años de aportes suficientes). Además de los adultos que durante sus años de actividad tuvieron trayectorias laborales inestables y precarias, existe otro colectivo especialmente susceptible de padecer situaciones graves de deterioro en sus condiciones económicas y sociales de vida: las mujeres amas de casa. En primer lugar porque su posición económica es muy débil, como consecuencia de que su participación laboral en el mercado de trabajo no ha existido o, si lo ha hecho, ha sido escasa e intermitente. En segundo lugar, las mujeres mayores tienen más probabilidades de alcanzar edades elevadas.

El reconocimiento de la mujer como trabajadora dentro del hogar, ama de casa y sostén familiar fue uno de los pilares que sustentaron la puesta en marcha de la Moratoria Previsional. Si en el pasado la condición excluyente de la seguridad social estaba referida a la experiencia laboral (y las amas de casa sólo accedían en condición de

pensionadas, siempre y cuando estuvieran casadas con trabajadores que hubieran realizado sus aportes), a partir del año 2006 el foco se pone en la universalización del acceso como derecho ciudadano; un giro copernicano del anterior criterio corporativista.

Analizando el Gráfico 3 es posible observar que hasta el año 2005 las tasas de cobertura del sistema previsional tenían trayectorias muy diferenciadas según se tratase de hombres o mujeres. Mientras que la tasa de cobertura de los hombres oscilaba entre el 71% y el 76%, en las mujeres lo hacía en torno al 60%. Este panorama se transformó radicalmente con el Plan de Inclusión Previsional implementado en el año 2006. Si bien esta medida benefició a todos los adultos mayores sin acceso al subsistema de previsión social, el impacto en el colectivo de las mujeres fue mucho más pronunciado que en el de hombres. En el año 2006 la cobertura en mujeres creció 12 puntos respecto al año 2005, pasando del 57% al 69%. La cobertura en hombres aumentó en 2 puntos pasando del 71% al 73%. En esta línea, en el año 2007, ocurrió un fenómeno inaudito en la historia del sistema previsional argentino: la cobertura en mujeres superó a la de los hombres; mientras que para las primeras se ubicó en torno al 88% en los hombres llegó al 82%. Desde ese año en adelante las trayectorias se suavizaron y mantuvieron en torno al 92%. Hacia el

Gráfico 3: Cobertura previsional por sexo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

año 2011 las mujeres -que iniciaron la gestión con una tasa de cobertura del 60%- estaban cubiertas en un 90%, mientras que los hombres -cubiertos en el año 2003 en un 76%- lo estaban en un 93%.

Otra de las implicancias de la puesta en marcha de esta medida está relacionada con su impacto geográfico. Teniendo en cuenta la evolución de la cobertura previsional y el aporte de las moratorias por provincia (gráfico 4), puede observarse cómo aquellas provincias que hacia el año 2006 tenían las menores tasas de cobertura sacan el mayor rédito de esta política.

Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones que hacia el año 2006 tenían las tasas de cobertura más bajas del país -de 28%, 30%, 17% y 29% respectivamente-, en el año 2009 presentan tasas del 82%, 75%, 72% y 72%. En estas provincias la moratoria previsional cobra un papel singular: del total de beneficios los casos por moratoria fueron del 65%, 60%, 77% y 59%.

Estos resultados, para éstas y el resto de las provincias, serán utilizados a la hora de explicar los diferenciales en los montos de haberes medios

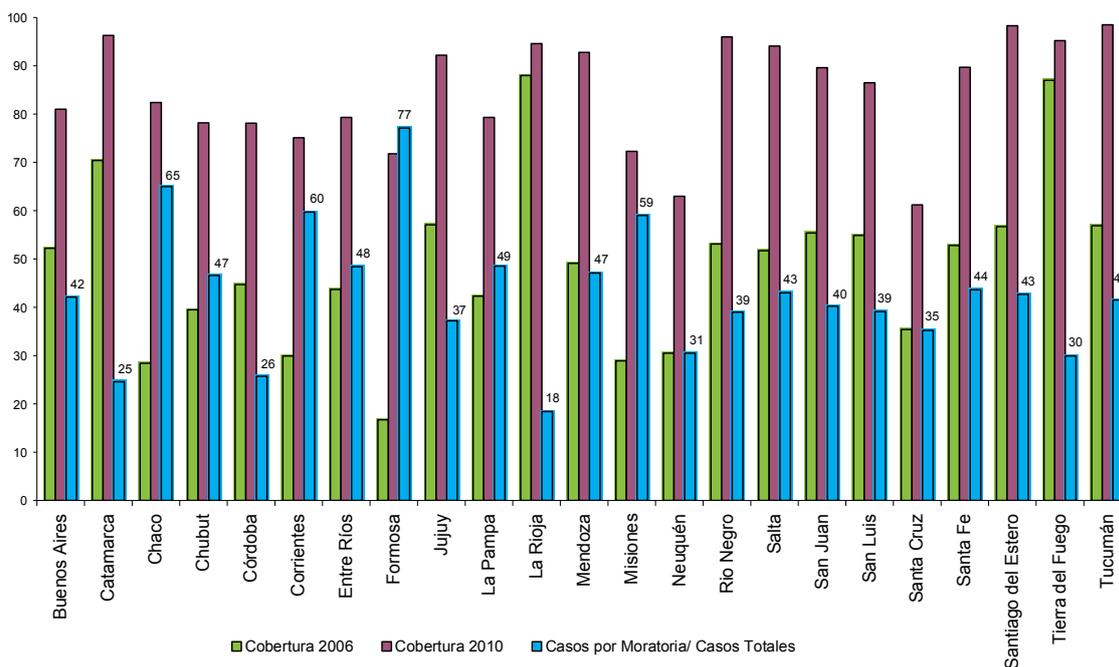
y la evolución regional de la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos mayores.

Haberes Jubilatorios

Durante 35 años, desde 1976 hasta el año 2001, el haber mínimo medido en términos reales reflejó una trayectoria negativa. El deterioro del poder adquisitivo de los adultos mayores que percibían el haber mínimo llegó a su nivel más bajo durante la Convertibilidad, cuando el piso de las prestaciones estuvo congelado durante 10 años en \$150, hasta que volvió a aumentar en julio de 2002. A partir de 2003, la tendencia se revirtió y la variación real de las prestaciones volvió a mejorar su poder adquisitivo. Hasta el año 2008 los aumentos en los haberes previsionales se debieron exclusivamente a decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo. A partir del año 2009 se implementó la Ley de Movilidad Jubilatoria, medida con gran incidencia en la mejoría del bienestar de los adultos mayores, que junto con las moratorias y la creación del SIPA transformaron la naturaleza del sistema previsional argentino.

En el gráfico 5, que representa la evolución de los haberes mínimos y medios, se destacan dos fenómenos. Por un lado, si bien los haberes se

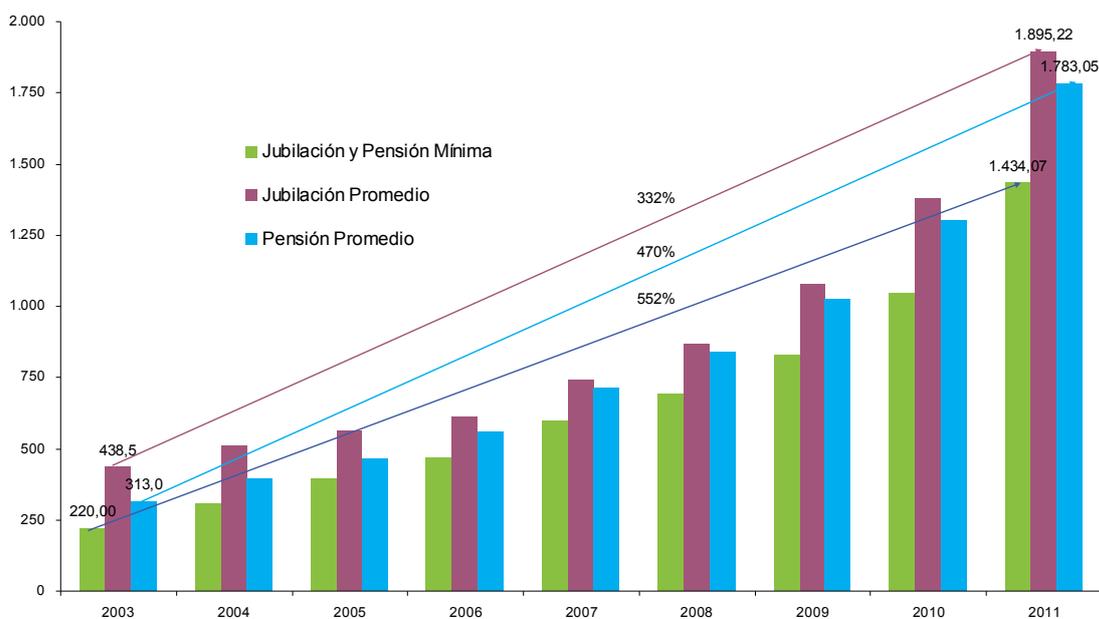
Gráfico 4: Tasa de Cobertura y proporción de beneficiarios incorporados por Moratoria por provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

incrementaron desde el año 2003, es a partir de la Ley de Movilidad Jubilatoria (2009) donde podemos observar un mayor impacto de la política redistributiva. La jubilación y pensión mínima treparon a \$1.434³, incrementándose en 552% respecto al año 2003⁴, mientras que las jubilacio-

Gráfico 5: Jubilación Mínima y Media. En pesos corrientes



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

3. Al momento de realizada esta investigación (Abril de 2012) la jubilación mínima asciende a \$1.687.

4. Si se utilizara como período de comparación el mes de Mayo, el crecimiento de los haberes mínimos entre el año 2003(\$150) y el año 2011(\$1434) sería de 850%.

nes y pensiones promedio lo hicieron en 332% y 470% respectivamente.

Por otro lado, comparando el comportamiento de los haberes mínimos y medios, puede observarse cómo las medidas implementadas, para ampliar la cantidad de beneficiarios y recomponer los ingresos, acortaron la brecha existente entre ambos. Mientras que en el año 2003 la jubilación mínima representaba el 50,1% de la jubilación media, hacia el año 2011 esta proporción ascendía al 75,6%.

Una de las causas asociadas con este comportamiento está vinculada con la entrada masiva de beneficiarios por condición de moratoria. Como se mencionó anteriormente, entre los años 2006 y 2011 la cantidad de beneficiarios del Plan de Inclusión Previsional ascendió a más de 2.600.000 y en su mayoría accedieron al haber mínimo. Así, mientras que en el año 2002 el 5% de los beneficiarios correspondía a la categoría de haber mínimo, en el año 2011 esta cifra trepaba al 75%.

Respecto al poder de compra de la jubilación mínima (Gráfico 6), es posible observar cómo, a lo

largo del tiempo, las distintas medidas y políticas no sólo contrarrestan las variaciones de los precios, sino que posicionan a los adultos mayores en una situación de mejoría considerable respecto al año 2003. Tomando como base 100 el poder de compra de la jubilación mínima de Marzo del año 2003 vemos para Septiembre de 2011, con 12 decretos y 6 aumentos por la ley de Movilidad Jubilatoria, que el poder de compra trepó a 273,1. Es decir, el poder adquisitivo de la jubilación mínima aumentó un 173,1% (calculado en base al IPC calculado por los institutos de estadísticas provinciales).

Una cuestión importante está relacionada con la distribución regional de los adultos mayores y la evolución de sus haberes. El gráfico 7 muestra los haberes previsionales medios para las distintas provincias y el total del país. Si bien el panorama en relación a la distribución de ingresos por provincias para el año 2011 es semejante al del año 2000 (las provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones y Santa Fe tenían un promedio de haberes inferior al total nacional), se produce una mejora en relación a esta diferencia: en el año

Gráfico 6: Poder de compra de la Jubilación Mínima

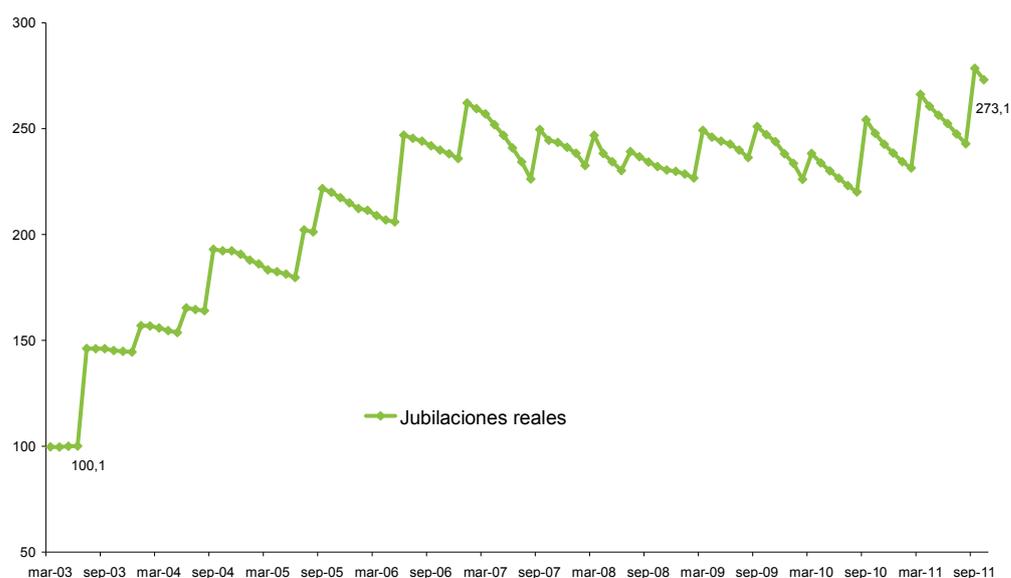
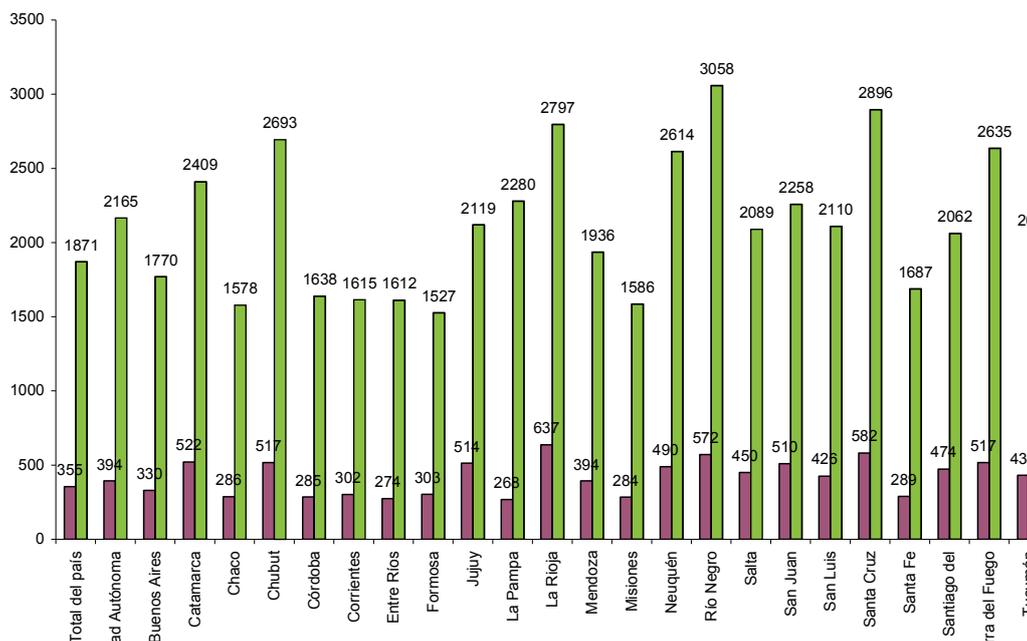


Gráfico 7: Haberes Previsionales Medios por Provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES y los Institutos de estadísticas provinciales.

2000 los haberes de dichas provincias representaban el 81% de los haberes medios del total del país, mientras que en el año 2011 representaron el 91%, dejando en evidencia una equiparación geográfica.

Una de las explicaciones respecto a la disparidad de haberes está relacionada con las actividades desarrolladas en cada una de las provincias y el diferencial de aportes realizados en relación a los salarios. Otra, con la introducción de nuevos beneficiarios antes no cubiertos que con la moratoria previsional acceden al haber mínimo con el descuento. Es válido suponer que en las provincias con trabajadores dedicados mayormente a actividades peor remuneradas se den también las tasas más altas de desocupación e informalidad.

Teniendo en cuenta la evolución de la cobertura previsional y el aporte de las moratorias (gráfico 4), puede observarse que las provincias con menores haberes medios son también aquellas que hacia el año 2006 contaban con la cobertura previsional más baja a nivel nacional. Relacionando estos datos con los beneficiarios incorporados por moratoria, es posible aseverar que este tipo

de política no sólo amplió la cobertura de la seguridad social, sino que también transgredió las barreras de exclusión regional al beneficiar especialmente a las provincias con menor cobertura.

Pobreza en Adultos Mayores

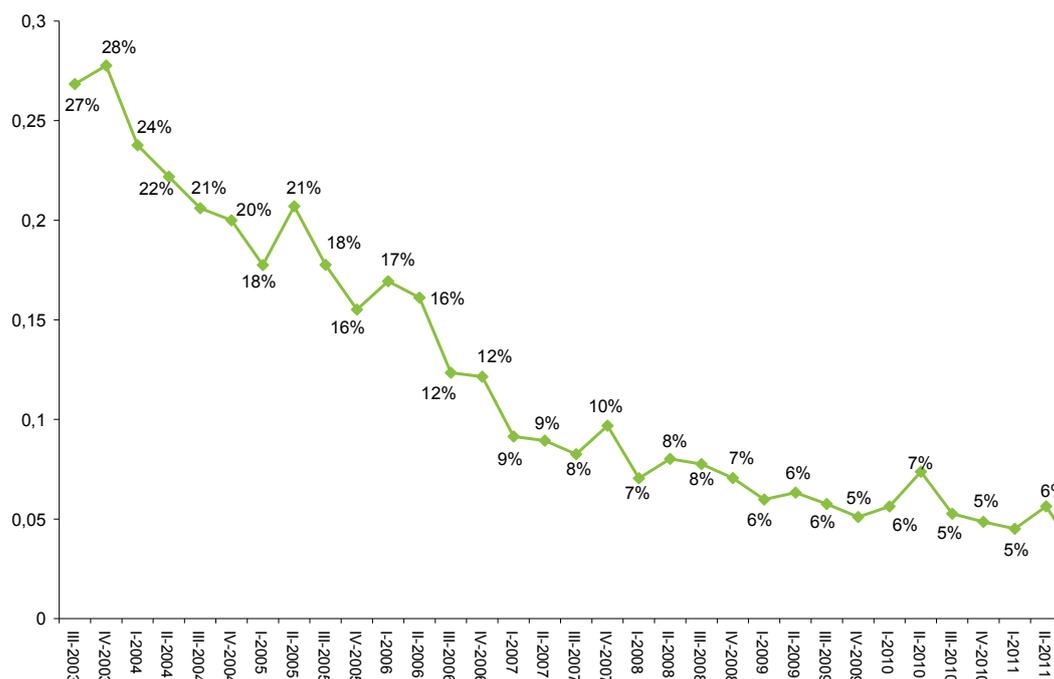
Habida cuenta de la caracterización del sistema previsional argentino, del análisis referido a las políticas tendientes a ampliar la cobertura y recomponer los haberes jubilatorios, resulta menester en esta instancia estudiar el impacto de este nuevo paradigma previsional. Tomando los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se calcularon las tasas de pobreza en adultos mayores para el período comprendido entre los años 2003 y 2011, por provincia y según composición del hogar⁵.

Resultados

El gráfico 8 presenta los resultados de este análisis. Si bien las políticas enunciadas y caracterizadas afectaron sólo a los beneficiarios del sistema previsional, el cálculo de pobreza se realizó sobre

5. Cálculos realizados en base a metodología detallada en anexo metodológico al final del documento.

Gráfico 8: Tasa de Pobreza en Adultos Mayores



Fuente: elaboración propia en base a datos de ANSES.

el universo de los adultos mayores. Esta decisión se fundamenta en la amplitud de la cobertura previsional y, desde un punto de vista metodológico, en el interés que tiene la investigación de analizar rigurosamente las condiciones de vida de este grupo, tanto de los asegurados como de los excluidos.

Hacia el tercer trimestre de 2003, el 27% de las personas mayores se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Este resultado no resulta llamativo si se tiene en cuenta que hacia 2003 la cobertura previsional era tan sólo del 66% y los haberes mínimos eran de \$220 (cuando la línea de pobreza por adulto equivalente era de \$227).

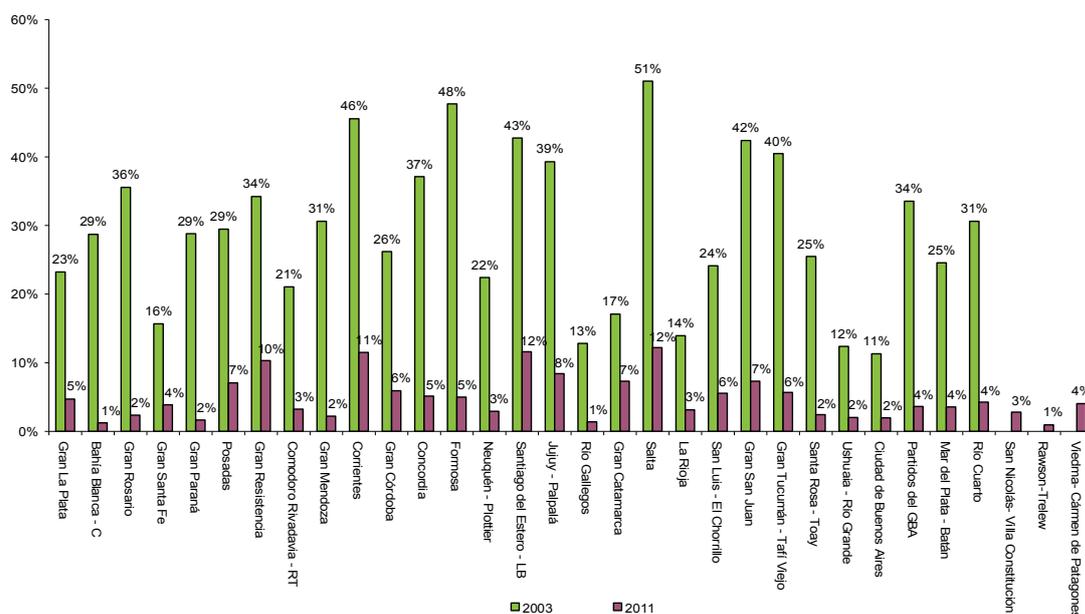
A medida que evoluciona la política previsional observamos cómo la pobreza disminuye de manera pronunciada. Este fenómeno lo vinculamos esencialmente con la recomposición, por un lado, de los haberes jubilatorios mínimos y, por el otro, de los ingresos de la sociedad en general (que hasta finales del año 2006 tuvo a cargo a aquellos adultos mayores que careciendo de beneficios previsionales dependían de los ingresos familiares). A partir del tercer trimestre del año 2006 la implementación de las moratorias previ-

sionales impacta fuertemente en la satisfacción de las necesidades de los adultos mayores.

Desde principios de 2007 hasta mediados del año 2009, la evolución del índice de pobreza se estabiliza. Esta dinámica debe relacionarse con la juxtaposición de dos sucesos: por un lado la caída en el poder adquisitivo de los haberes sujeto a la aceleración inflacionaria, y por el otro, la entrada masiva de adultos mayores al sistema previsional por condición de moratoria. Si bien el aumento de precios afectó negativamente el bienestar de los adultos mayores repercutiendo en la tasa de pobreza, este resultado se vio compensado por el crecimiento en la cobertura del sistema previsional.

Esta situación de “neutralización de efectos” llegó a su fin con la ley de Movilidad Jubilatoria (desde marzo de 2009) que impactó de manera decisiva en el bienestar de los adultos mayores verificándose para los primeros y terceros trimestres los mayores descensos en la tasa de pobreza (en el tercer trimestre de 2011 fue de 3 puntos porcentuales). A partir del año 2009, la combinación de las reformas del sistema previsional, que operan a escala intensiva como extensiva, se potencian para obtener resultados cada vez mejores.

Gráfico 9: Pobreza en Adultos Mayores por Provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales.

Otro rasgo importantes del nuevo sistema previsional argentino está relacionado con su impacto regional (Gráfico 9). Todas las provincias sufrieron caídas importantes en la tasa de pobreza respecto al año 2003. Incluso en algunos aglomerados donde la pobreza afecta a más del 40 por ciento de sus habitantes⁶ (Jujuy, Chaco, Corrientes, Formosa, Misiones y Santiago del Estero), las políticas implementadas redujeron en al menos un 50% la cantidad de adultos mayores pobres.

Las provincias con mayor proporción de adultos mayores pobres en el año 2011 eran Corrientes, Santiago del Estero y Salta con tasas entre 11% y 12%. Hacia el año 2003, también eran éstas las provincias con peores resultados pero con tasas del 46%, 43% y 51% respectivamente. En ocho años la pobreza desciende para una en 35 puntos, y para las otras en 31 y 38 puntos; es decir, sufren descensos del 76%, 72% y 75%.

Un caso particular es el de Formosa. Si bien esta provincia al igual que las anteriores tiene en 2003 una tasa de pobreza superior a la media (27%)

que se ubica en torno a al 48%, hacia el año 2011 la cantidad de adultos mayores pobres desciende al 5%. En esta oportunidad, la reforma del sistema previsional impacta en la tasa de pobreza disminuyéndola en un 90%. En este sentido, lo destacable entonces se asocia no sólo con la mejora en el bienestar de los adultos mayores a nivel nacional, sino también con la modificación del mapa de pobreza vigente hasta el año 2003.

Continuando con el análisis, y considerando que la composición de los hogares es un factor clave a la hora de explicar las condiciones económicas y sociales de vida, se observó la evolución de la tasa de pobreza en los hogares en relación a su composición etárea. Huenchuan y Guzmán (2007) señalan que en muchas ocasiones "los adultos representan un "apoyo" económico para sus familias. Éste iría desde la contribución por parte de la persona mayor a los gastos de la familia en la que convive, hasta situaciones en que la pensión del mayor representa el ingreso familiar más seguro, debido fundamentalmente a la inestabilidad laboral de los miembros activos del hogar".

6. Algunos autores fundamentan esta situación en la existencia de núcleos duros de pobreza donde, independientemente de la reversión del ciclo económico y la expansión de la protección social, la replicación intergeneracional de las condiciones de vida en conjunción con las problemáticas del mercado laboral conllevan a un grado de exclusión social superior a la media nacional.

En el gráfico 10 está representada la evolución de la pobreza para hogares sin miembros adultos mayores, hogares con uno y hogares con dos. Si bien al inicio del ciclo la presencia de adultos mayores en los hogares es determinante en relación a la tasa de pobreza, la cantidad no tendría un efecto tan categórico (la explicación que vincula la existencia de tasas de pobreza menores en hogares con miembros adultos mayores se refiere principalmente a que, en virtud de la escala de equivalencias, la jubilación o pensión mínima es superior a los ingresos necesarios para superar la línea de pobreza por lo que el excedente amortigua la escasez de recursos de otros miembros evitando que el hogar sea considerado pobre). Hasta el tercer trimestre de 2006 las tasas de pobreza de los hogares con uno y dos adultos mayores tuvieron una evolución similar e incluso tasas de pobreza idénticas en algunos períodos.

A partir del cuarto trimestre de 2006 y el primero de 2007 el número de adultos mayores pasa a ser un factor decisivo en el bienestar de los hogares. No sólo se amplía la brecha que los separa de los hogares sin miembros de ese colectivo, sino que conforme aumenta la cantidad de éstos la tendencia a la baja es más acentuada.

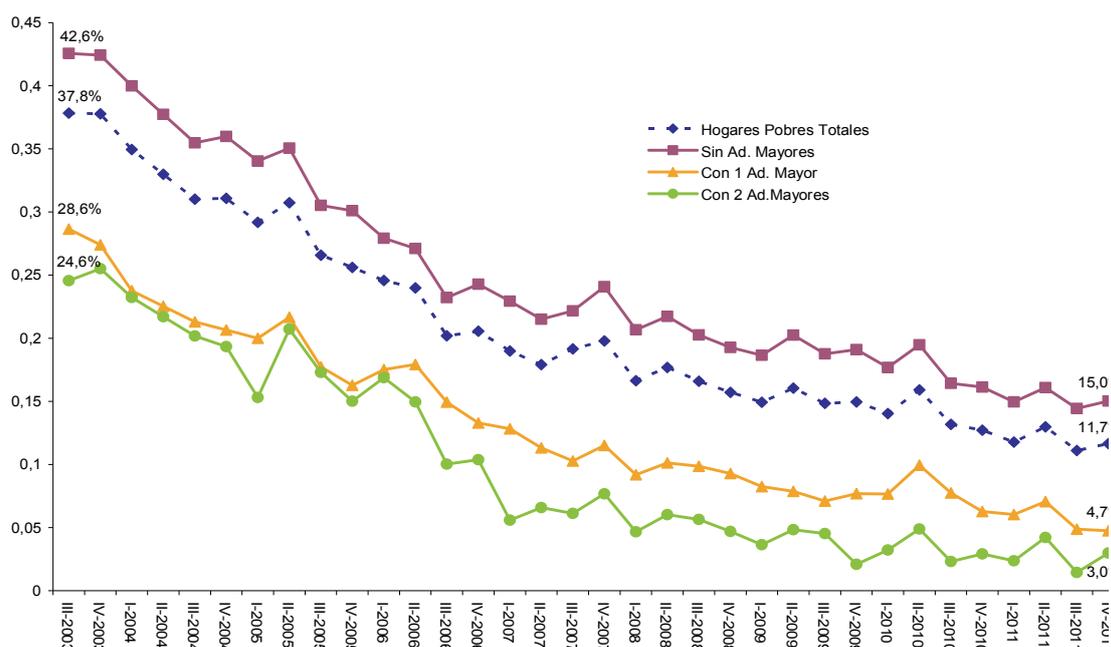
El aumento en los haberes previsionales y el acceso a los beneficios para el 92% de la población adulta mayor repercutió significativamente en la relación inversa entre pobreza y número de jubilados. Previamente la existencia de miembros adultos mayores no garantizaba esta correspondencia dada la exclusión de los pasivos con trayectorias laborales inestables o las amas de casa sin ingresos.

En base a los resultados obtenidos, podría suponerse que en la actualidad, los adultos mayores dejan de ser una carga económica en los hogares y aseguran una mayor predisposición a la satisfacción de las necesidades básicas.

Conclusión

Hacia el año 2003, el país se encontraba sumido en un contexto de crisis económica y social con una normativa institucional regulada por las fuerzas del mercado. La pobreza e indigencia que llegaban al 48% y 20% respectivamente, no eran otra cosa que el corolario de un modelo de país importado con reglas de juego que alentaban la desarticulación productiva y social. En esta lógica, donde la mano de obra era el factor de producción de ajuste, la flexibilización del mercado

Gráfico 10: Tasa de pobreza en hogares según cantidad de miembros adultos mayores



Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH, INDEC e Institutos de Estadísticas Provinciales.

laboral (legitimada durante la Convertibilidad) tuvo su impacto menos deseado pero más previsible: una tasa de desocupación del 21,4% (sin tener en cuenta los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar) y una tasa informalidad del 49,1%.

Si bien estas cifras resultaban alarmantes para las condiciones de vida de la población, las consecuencias más directas no terminaban allí. La existencia de un sistema previsional (fragmentado en dos regímenes: de reparto y de capitalización), donde primaba el binomio trabajadores/aportantes, no podía tener otro impacto en el colectivo de los adultos mayores que no fuera la desprotección y la exclusión social. Hacia el año 2003, la tasa de cobertura previsional era de 66% y el haber mínimo de \$220. En este contexto, el 27% de los adultos mayores se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Este segmento poblacional vulnerable no escapaba a la lógica de mercado donde los individuos debían responder a sus riesgos por sus propios medios.

Desde el año 2003, la sociedad estuvo en condiciones de "dar vuelta la página" para reescribir la historia previsional desde otra perspectiva. Desde el campo de la seguridad social, se sostiene que el gobierno tuvo un carácter refundacional en sus acciones (Danani y Hintze, 2010), al pasar de un ciclo de reformas de mercado a un ciclo de reformas del Estado. En el campo del sistema previsional, se dio el salto discontinuo más significativo de la historia (Moreno, 2007) al quebrar parcialmente la lógica contributiva dominante.

Con la finalidad de extender e intensificar la seguridad previsional a aquellas personas excluidas del mercado laboral formal, se pusieron en marcha distintas políticas: el Plan de Inclusión Previsional, la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino y la ley de Movilidad Jubilatoria. Estas medidas ampliaron la cobertura al 92% de los adultos y recompusieron el poder adquisitivo en 173% (respecto al año 2003), teniendo un impacto directo en la tasa de pobreza que disminuyó al 4% en el año 2011.

Así, el status jurídico de jubilado (Danani y Hintze, 2010), que tiene basamento en una ley, con

garantías concebidas como de irrenunciable obligación constitucional (la garantía de la movilidad, la del mismo trato para todos los afiliados y la del acceso a la previsión), deja de asociarse con un grupo poblacional con mayor vulnerabilidad económica y social, y alude en la actualidad a un colectivo con mayores oportunidades de acceso a condiciones de vida dignas y seguras.

El nuevo paradigma previsional es diametralmente opuesto a los anteriores no sólo por sus efectos directos en la calidad de vida de los adultos mayores, sino que trasciende al cambiar la esencia del esquema de protección social instaurado desde los '70. Si bien aún no es posible reconocer este régimen como propio de un Estado de bienestar social demócrata, donde la condición de beneficio viene de la mano de la ciudadanía, desde la óptica de los autores creemos encontrarnos en el camino, cada vez más distanciados del sistema heredado.

En este sentido, profundizar la universalización y el acceso a la seguridad social por la condición de ciudadano, en sintonía con un cambio en el financiamiento del sistema previsional, son tópicos relevantes a discutir que quedarán latentes para futuras investigaciones.

Anexo metodológico

Encontramos que una de las maneras más ciertas de indagar sobre las consecuencias de estas medidas está emparentada con el análisis del nivel de bienestar de los adultos mayores en términos de la evolución de la pobreza. Si bien son variadas las maneras de objetivar este aspecto, partiendo de la asociación entre pobreza y estándar de vida, hacemos uso del "enfoque del ingreso" a partir del cuál se calcula el ingreso mínimo o línea de pobreza (LP) por encima del cuál todas las necesidades básicas se satisfacen (INDEC, 2004). De acuerdo con este método, un hogar es considerado pobre si su ingreso resulta menor que la "línea de pobreza", es decir, si no es suficiente para mantener un nivel de vida considerado mínimo (Feres-Mancero, 2001).

Entre los enfoques existentes al interior de los indicadores de pobreza por ingreso, utilizamos el absoluto, a partir del cual la línea de pobreza se

determina por la canasta básica alimentaria y el coeficiente de Engels.

Para determinar el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) se utilizó desde el tercer trimestre de 2003 hasta el último de 2006 el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del INDEC. A partir del primer trimestre de 2007 se actualizó el valor de la canasta básica alimentaria por medio de los rubros alimentos y bebidas de los IPC de 5 provincias: Santa Fe, Córdoba, San Luis, La Pampa y Jujuy.

La canasta básica total (CBT), resulta del producto entre la CBA y la inversa del Coeficiente de Engels (ICE) (que determina la proporción del gasto de los hogares que es destinada a bienes y servicios que no son los alimentarios). Hasta el último trimestre del año 2006 se utilizó el cálculo publicado por el INDEC, pero a partir del primer trimestre 2007 esta canasta se recalculó en base a distintas observaciones.

Por un lado, como se indicó previamente, la CBA se actualizó por medio de los rubros Alimentos y Bebidas de las provincias que publican esos capítulos del IPC separadamente. Por el otro, dada la disparidad en la evolución de los precios relativos

de los distintos bienes (a partir del 2007, con el alza de los precios internacionales, los alimentos sufrieron incrementos de precios mayores que el resto de los bienes y servicios), se actualizó el Coeficiente de Engels publicado por INDEC por medio de un coeficiente que indica el cambio de los precios relativos de los bienes y servicios no alimentarios (a partir de los datos de las mismas 5 provincias anteriores) respecto a los alimentos.

Así, la CBT utilizada para medir la tasa de pobreza en adultos mayores provino del siguiente cálculo:

$$CBT (2007-2011) = CBA (5 Provs. AyB) * ICE (INDEC) * \frac{IPC (5 Provs. s/AyB)}{IPC (5 Provs. Ay B)}$$

Respecto a la unidad de ingreso a comparar, si bien existen distintas alternativas (ingreso total del hogar, ingreso per cápita e ingreso por adulto equivalente), la investigación se atuvo a las recomendaciones de Feres y Mancero (2001). Los autores señalan que la manera de aprehender adecuadamente las necesidades individuales está vinculada con el análisis de características como la edad y el género de cada componente del hogar, por lo que haremos uso del ingreso por adulto equivalente.

Bibliografía

- Castel, R. (2003): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* 1° ed. 3° reimp. Buenos Aires: Manantial, 2011.
- Castel, R. (2005): *Reflexiones sobre la relación: Estado, mercado, neo-liberalismo, trabajador móvil y seguridad social*. INCASUR. Buenos Aires.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004): *Sistema previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Serie Financiamiento del Desarrollo, Documento N° 151, CEPAL. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2008): *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura*. Sección de Estudios del Desarrollo, Documento N° 205. CEPAL. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. (2003): *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. Serie Gestión Pública, CEPAL. Santiago de Chile.
- Danani, C. y Beccaria, A. (2010): *La reforma de la Seguridad Social argentina en el período 2003-2009: un análisis del proceso político en torno del sistema previsional*. V° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo. México.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010): *Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo*. Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, pp. 18-29. Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.
- Di Costa, V. (2011): *Ampliación de la cobertura previsional en Argentina*. Apuntes sobre su estructuración. 10mo Congreso ASET. Buenos Aires.
- Esping-Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001): *Enfoques para la medición de la pobreza*. Breve revisión de la literatura. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos N° 4, CEPAL. Santiago de Chile.
- Huenchuan, S. y Guzmán, J. (2007): *Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de política*. Notas de población, N° 83 (LC/G.2340-P). CEPAL. Santiago de Chile.
- Isuani, A. (2008): *La Política Social Argentina en Perspectiva en Los Programas Sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Banco Mundial. Buenos Aires.
- Lieutier, A. y Ludmer, G. (2011): *Dinámica y rol del mercado de trabajo durante el Plan de Convertibilidad y el Ciclo Kirchnerista en Los dos modelos económicos en disputa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (2011): *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, tercer trimestre de 2011. Secretaría de Seguridad Social. (En línea, disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridad-Soc/BESS_4trim_2011-1trim_2012.pdf) Consulta Marzo de 2012.
- Moreno, J. M. (2007): *¿Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran bismarckianas?* Banco Mundial/Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires: Mimeo.
- Observatorio de la Seguridad Social (2011): *Análisis de la cobertura previsional del SIPA*. Protección, Inclusión e Igualdad. ANSES. (En línea disponible en: <http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>). Consulta en Marzo de 2012.
- Observatorio de la Seguridad Social (2011): *La inclusión social como transformación: Políticas Públicas para todos*. ANSES. (En línea disponible en: http://observatorio.anses.gov.ar/files/subidas/La%20inclusi%C3%B3n%20social%20como%20transformaci%C3%B3n_Cuadernillo.pdf). Consulta en Marzo de 2012.

Debates de Cátedra

La Universidad y las políticas públicas: aportes a la reflexión

Sandra Arito*

Fecha de recepción: 28 de septiembre de 2012
Fecha de aceptación: 23 de octubre de 2012
Correspondencia a: Sandra Arito
Correo electrónico: sarito@fts.uner.edu.ar

* Magister en Salud Mental. Licenciada en Servicio Social y Operadora en Psicología Social. Actualmente Decana de la Facultad de Trabajo Social de la UNER en la que es Profesora Titular. Investigadora categoría II por la Comisión Nacional de Evaluación; Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Docente de posgrado en la Maestría Sociedad e Instituciones de la Universidad Nacional de San Luis y en la Maestría en Salud Mental de la UNER.

Resumen:

El artículo aporta reflexiones al debate sobre las Políticas Públicas y el rol de la Universidad Pública, y en esa línea plantea la experiencia que se llevará adelante desde la Facultad de Trabajo Social de la UNER.

La universidad pública debe asumir de manera colectiva el compromiso de intervenir creativa y responsablemente en el actual momento histórico que vive nuestro país.

Hemos asumido el enorme desafío de trabajar en el sentido planteado y realizamos una fuerte apuesta emprendiendo una tarea formativa a través la Especialización en Políticas Públicas en niñez, adolescencia y familia a nivel nacional junto a la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación.

La Especialización apunta a promover la representación y abordaje de los derechos de la infancia desde una dimensión interdisciplinar, y a realizar un recorrido socio-histórico concretamente desde los actores implicados, revisando prácticas y recuperando preocupaciones teóricas e instrumentales.

La formación se orienta a conocer, revalorizar e implementar distintos tipos de estrategias y herramientas de trabajo que permitan conformar y/o consolidar redes interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarias a nivel local, provincial y nacional, potenciando los recursos y modalidades de abordaje que los profesionales despliegan en sus prácticas cotidianas.

Se trata de un cambio progresivo, gradual y complejo, pero absolutamente necesario en función de avanzar hacia la concepción de derechos que efectivamente se instituye y va tomando cuerpo real en todas las organizaciones.

Palabras claves: Políticas públicas, universidad pública, formación en trabajo social.

Resumo

Este artigo fornece reflexões para o debate sobre as Políticas Públicas e o papel da Universidade Pública, e nessa linha apresenta a experiência que será desenvolvida pela Faculdade de Trabalho Social da UNER.

A universidade pública deve assumir de maneira coletiva o compromisso de intervir criativa e responsável no atual momento histórico pelo qual atravessa o nosso país.

Assumimos o enorme desafio de trabalhar nesse sentido mencionado e fazemos uma forte aposta iniciando uma tarefa formativa através da Especialização em Políticas Públicas em Niñez, Adolescência y Familia a nível nacional junto da Secretaria de la Niñez, Adolescência y Familia da Nação.

A Especialização visa promover a representação e abordagem dos direitos da infância a partir de uma dimensão interdisciplinar, e a realizar um percurso socio-histórico concretamente a partir dos atores envolvidos, revendo práticas e recuperando preocupações teóricas e instrumentais.

A formação é orientada a conhecer, revalorizar e implementar diversos tipos de estratégias e ferramentas de trabalho que permitam conformar e/ou consolidar redes interinstitucionais, intersectoriais e interdisciplinares a nível local, estadual e nacional, potencializando os recursos e modalidades de abordagem que os profissionais executam em suas práticas cotidianas.

Trata-se de uma mudança progressiva, gradativa e complexa, mas absolutamente necessária em função de avançar rumo a uma concepção de direitos que efetivamente seja instituída e consolidada em todas as organizações.

Palavras chave: Políticas públicas, formação universitária pública, formação no trabalho social.

Introducción

Intentaré aportar algunas reflexiones al debate en torno a las políticas públicas y el rol de la Universidad Pública, y en esa línea aludiré a una experiencia que nos proponemos llevar adelante desde la Facultad de Trabajo Social de la UNER.

Que la Universidad Pública no sólo forma profesionales es compartido por la gran mayoría de quienes la habitamos, fundamentalmente forma ciudadanos. El compromiso incluye una fuerte apuesta por la formación y el ejercicio y fortalecimiento de una institucionalidad democrática, que garantice la libertad, la igualdad de oportunidades y el respeto por los derechos humanos.

Entendemos que ésta es una función irrenunciable de la Universidad y resulta una reflexión ya elemental afirmar que no tendría sentido estudiar, formar profesionales y estimular el desarrollo científico sino para decir por qué, cómo y fundamentalmente qué desde los saberes producidos. Tampoco tendría sentido la ciencia divorciada de lo social, desvinculada del país al que pertenecemos.

Afirmaba Juan Carlos Portantiero en ocasión de haber sido invitado por el Consejo de Decanos de Ciencias Sociales y Humanas, que

...necesitamos formar buenos profesionales si pensamos que la universidad puede intervenir en relación con el Estado, los gobiernos o las organizaciones de la sociedad civil.... Si pensamos en lo más cotidiano de las políticas públicas, el horizonte de transformación no es hacer una revolución sino establecer un proceso creciente de reformas, si pensamos que esto es un punto de vista razonable para entender la política, tenemos la obligación de habilitar lo mejor que se pueda a nuestros estudiantes, a nuestros profesionales, con los conocimientos y saberes especializados para que, en los niveles de lo público, puedan ser colaboradores eficientes para una política de reformas progresistas de la sociedad.. (Portantiero, 2005: 142).

Esta reflexión de Portantiero, portadora de una sensatez extrema, es compartida por muchos colegas que pensamos que la Universidad Pública debe asumir de manera colectiva el compromiso de intervenir creativa y responsablemente en el actual momento histórico de nuestro país. Consideramos que fortalecer un Estado capaz de garantizar todos los derechos humanos es parte de nuestra tarea.

También pensamos que hacerlo, a su vez, nos fortalece institucionalmente. Resulta oportuno decir que la autonomía universitaria no implica la práctica de abstinencia respecto de los problemas no directamente académicos, tampoco requiere una independencia descomprometida socialmente del país que habitamos.

Hacernos cargo institucionalmente de la responsabilidad de interactuar activamente con grupos y organizaciones institucionales gubernamentales, lejos de debilitar la autonomía universitaria resulta una posibilidad de ejercerla seria y consistentemente.

Transitamos el 2012 y, a escasos años de los 90, década en la que se multiplicaron las fragmentaciones sociales que nuestras propias universidades también reprodujeron, resulta necesario insistir en un debate recurrente: el rol de la Universidad y su relación con el Estado.

Los noventa nos remiten a un proceso de más de 30 años en los que el escenario social se configuró en un contexto de crisis que produjo fuertes procesos de fragmentación social que debilitaron el sostenimiento de redes y lazos sociales, el sentido político del conocimiento se encarnó en frases como “sólo sirve, si sirve”, sobre todo si se trataba de conocimiento aprovechable en el corto plazo o inmediatamente; la relación entre universidad y sociedad promovió prácticas de relación con el medio social direccionadas a la venta de servicios a terceros, tendiendo a un modo de relación con organizaciones públicas y/o privadas del medio de interés más comercial que social. Asimismo, los encuentros y convenios entre instituciones gubernamentales y universitarias no eran habituales, se privilegiaba desde una pers-

pectiva tecnocrática la palabra y la contratación de "expertos", a veces extranjeros, que definían proyectos y políticas sin demasiadas posibilidades de participación de los sectores destinatarios. La extensión universitaria y algunas prácticas pre-profesionales marcaban una tendencia a quedar reducidas al hacer, a un hacer repetitivo, mecánico y poco reflexivo. La adecuación de la "oferta" académica a los requerimientos de un "mercado laboral" funcional a los intereses de un proyecto de país que se desindustrializaba y en el que los científicos eran prescindibles imperaba en el ambiente. Por supuesto que existían también movimientos críticos e instituyentes que resistían esa tendencia que no consideraban justa para los sectores sociales implicados ni deseable y suficiente para la formación profesional.

Ese proceso se ha empezado a revertir en esta última década y, en la actualidad, el contexto de fragmentación, tan cercano para los tiempos institucionales y algo lejano para el sentido de la percepción, ha ido cambiando. Estamos en un proceso de transición en el que es posible reavivar y, por qué no, revivir principios, valores y prácticas sociales fundadas. Cuando hablamos de intervención social fundada, lo hacemos teniendo en cuenta que esa intervención se constituye desde dimensiones teóricas, prácticas y ético-políticas. Una intervención social fundada no se resigna a dar respuesta a las necesidades del mercado laboral, se asienta sobre la base de cuestionarse cómo intervenir, por qué hacerlo, para qué y con quiénes. Una intervención social fundada incluye el análisis del contexto en el que se interviene, en el momento del proceso histórico-social por el que se atraviesa.

Cada época impone desafíos institucionales y podríamos preguntarnos ¿cuáles son las cuestiones de época que nos desafían desde la universidad?

Quienes trabajamos en ciencias sociales sabemos que frente a una realidad de fragmentación social, la intervención profesional debe darse ineludiblemente en un sentido integrador. Y, ¿qué significan prácticas que promuevan integración? Son prácticas que generan y promueven el surgimiento de organizadores materiales y simbólicos

que tiendan a reconstruir lo que sí se puede, a la construcción y reconstrucción de rasgos propios de identidad vincular, grupal, familiar, social, desde la potencia, no desde la falta.

En los últimos años se han hecho importantes esfuerzos para recuperar el sentido político-social de la relación entre las organizaciones gubernamentales y la universidad.

Desde 2004 se mantiene vigente un acuerdo firmado por el Gobierno Nacional y el Consejo Interuniversitario Nacional por el que las universidades nacionales se transforman en consultoras privilegiadas del Estado. En oportunidad de su firma, el entonces presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, destacó "el rol central de las universidades en la construcción del plan estratégico que necesita la Argentina y en la definición de un pensamiento y un proyecto nacional que contenga a todos", concluyendo en que "deben convertirse en la columna vertebral de la consolidación del conocimiento argentino" (Kirchner). Este convenio con las casas de estudios afianza la decisión del Estado Nacional de nutrir la gestión de gobierno con los saberes de las distintas disciplinas, reconociendo a las universidades nacionales como recursos especialmente calificados. Esta decisión concretamente resignifica la relación entre la Universidad y el Estado, desplazando a la Universidad del rol devaluado y pasivo que le tocó asumir en los noventa a un rol potencialmente pro-activo, protagónico.

Cabe plantear que esa resignificación no implica responder automáticamente y de manera acrítica a las consultas o demandas que a través de las organizaciones gubernamentales recibamos, sino asumir cabal e integralmente la responsabilidad social, académica, científica y política de hacernos cargo de esa consulta y de las consecuencias que traerá aparejado aquello que proponemos. Implica también tomar la iniciativa, advertir, proyectar y plantear argumentaciones y propuestas sustentadas en las propias producciones académicas y científicas aunque éstas pudieran diferir de lo esperado por actores gubernamentales.

Reflexionábamos con algunos colegas acerca de la producción científica en ciencias sociales, acer-

ca de la enorme cantidad de trabajos y proyectos de extensión que se realizan desde la Universidad, que además interactúan a través de las prácticas de sus carreras de grado permanentemente en el medio social.

Sin duda se hacen y sostienen en el tiempo muchos proyectos, sin embargo, no siempre se cruzan las prácticas de extensión que surgen de la tarea investigativa y, obviamente, escasas veces lo producido es tomado en cuenta para proyectos de políticas públicas. Se ha resignificado una oportunidad de relación que nos desafía a tomar la palabra y a hacernos cargo de las consecuencias de hacerlo.

Nuestro posicionamiento tiene un sentido político, académico y científico de fuerte compromiso social que además se nutre de nuestra condición de trabajadores de la Universidad Pública. Pensamos la producción científica y académica en relación con la comunidad de la cual somos parte.

El trabajo interinstitucional entre la Universidad y los organismos responsables de la implementación de políticas públicas resulta estratégico para promover cualquier cambio en el sentido indicado. Sostener esa relación es fundamental e implica un modo de intervención social desde la propia universidad.

La presencia y participación de la universidad es medular en cuanto a lo que puede aportar en la promoción de prácticas integradoras que promuevan el surgimiento de organizadores materiales y simbólicos.

El concepto de organizador, muy utilizado en las ciencias sociales, alude a un hecho o conjunción de hechos que operan como un polo de atracción convocante y provocan el ordenamiento de acciones y de relaciones dentro de una pauta en la que adquieren sentido y significación. En general, los organizadores cumplen funciones como integradores institucionales, obran como ejes estructurantes contribuyendo a consolidar el estilo del funcionamiento grupal, organizacional, institucional, comunitario.

Coincido con mi colega Ana Arias en que es posible contribuir para ampliar la capacidad restitutiva y constitutiva de derechos. Arias advierte que “en lugar de esto, identificamos ciertos consensos sobre los desgastes e ineficiencias de los sistemas institucionales de políticas sociales...” (2012: 12). Si pretendemos contribuir a una sociedad más justa, solidaria y democrática, también es necesario que los saberes científicos, que la producción en las universidades, sean insumo ineludible a la hora de generar políticas públicas, y sin dudas es ése uno de los núcleos duros de la construcción política desde la universidad.

Es tiempo de ser parte de la reconstrucción y fortalecimiento de lo estatal, de la posibilidad de incidir y contribuir al acompañamiento de políticas públicas que amplíen y restituyan derechos. La Universidad, en particular desde las ciencias sociales, es clave para dar lugar a las voces no escuchadas, para aportar una crítica reflexiva y científica frente a temas y problemáticas claves, tales como gatillo fácil, violencia de género, explotación de hidrocarburos, explotación minera, entre muchas otras. Una actitud dispuesta al diálogo, a la construcción colectiva en que la Universidad no solo cumpla la función de formación y de reproducción cultural sino también de producción cultural, socialización, construcción simbólica e intervención social.

No es posible imaginar una universidad cargada de sentido social que no interroge la realidad social, que no registre lo que ocurre, que no intervenga al respecto. No hacerlo, en el marco de las funciones de la universidad, sería propio de un planteo empobrecedor del conocimiento que es atribuible al plano de lo ideológico, pero no de la ideología en abstracto, sino de un sistema de representaciones sociales que explica, legitima y otorga racionalidad a un tipo particular de relaciones sociales.

El caso de las Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia

Desde la Facultad de Trabajo Social (FTS) hemos asumido el enorme desafío de trabajar en el sentido planteado y hemos realizado una fuerte apuesta.

A partir de la firma del convenio con la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación, desde la FTS se emprendió una tarea formativa a través de la puesta en marcha de la Especialización en Políticas Públicas y abordajes en niñez, adolescencia y familia a nivel nacional y a partir de la firma de convenios de universidades hermanas de las diferentes regiones del país, en la línea de profundizar el proceso de transformación institucional consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño que ha ido echando raíces en los Consejos y Secretarías provinciales.

En este sentido, creemos que la implementación de la Especialización en Políticas Públicas desde la FTS constituye un importante aporte no solo como encuadre conceptual de las políticas públicas, sino materializándose a través de la formación de los actores sociales involucrados en la formulación e implementación de políticas y comprometidos con los procesos de integración social desde la intervención cotidiana.

Compartimos con Ana María Fernández que caracterizar académica y políticamente a la universidad como pública se trata entre otros aspectos de sostener la producción de conocimientos sobre lo público... Significa interrogarse sobre el producido que lo público conlleva; "se interroga sobre las condiciones de producción de lo que es y crea herramientas para la transformación de eso que está hecho y como tal deberá ser *des-hecho*" (Fernández, 2008: 26).

En este caso permite acompañar y acercar herramientas para pensar e intervenir a quienes enfrentan cotidianamente el trabajo con niños, adolescentes y familias en situaciones de vulnerabilidad.

La alianza estratégica entre la Universidad y el Estado decisor de las políticas públicas para el diseño e implementación de esta Especialización, recupera una sinergia ya ensayada en espacios de construcción de conocimiento, articulación y diálogo entre la academia, las políticas públicas y quienes se desempeñan dentro del denominado Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Cabe men-

cionar que obró como experiencia satisfactoria y enriquecedora, la realizada también en convenio con la Secretaría Nacional en ocasión de la organización de los Seminarios Nacionales sobre Nuevas Tecnologías para Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia, y la redacción de Manuales operativos de distribución gratuita, que han impactado positivamente en la reflexión sobre los problemas y hallazgos prácticos, tendiendo a construir una praxis transformadora a favor del respeto y ejercicio de los derechos.

Nos interesa reafirmar la puesta en acto de una academia comprometida con la realidad y las necesidades del país, como así también y de forma más específica, con el paradigma de protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La perspectiva epistemológica de la Especialización, basada en el enfoque de derechos de la infancia, implica promover su representación y abordaje desde una dimensión interdisciplinaria, y realizar un recorrido socio-histórico desde la situación concreta de los actores implicados, revisando prácticas, recuperando preocupaciones teóricas e instrumentales, imbricadas en contextos sociales y políticos determinados. Refiere además a la centralidad de los niños, niñas y adolescentes como titulares de derechos y sujetos de políticas públicas. Se retoma, completa y profundiza el conjunto de conocimientos socio-jurídicos construidos por el cuerpo docente de la Facultad de Trabajo Social en forma interdisciplinaria, a la luz de la nueva institucionalidad para la infancia, desde la perspectiva de derecho y la construcción de ciudadanía.

La formación se orienta a conocer, revalorizar e implementar distintos tipos de estrategias y herramientas de trabajo que permitan conformar y/o consolidar redes interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarias a nivel local, provincial y nacional, potenciando los recursos y modalidades de abordaje que los profesionales despliegan en sus prácticas cotidianas en los diferentes ámbitos en que se desempeñan.

Estamos convencidos que se trata de un cambio progresivo, gradual y complejo, pero absoluta-

mente necesario en función de avanzar hacia la concepción de derechos que efectivamente se instituye y va tomando cuerpo real en todas las organizaciones.

Los universitarios, por nuestra posibilidad de hacer lecturas, interpretaciones e intervenciones profesionales, sabemos que las relaciones sociales de la vida cotidiana tienen que ser interrogadas, cuestionadas en su capacidad de producir los efectos que producen. Muchas veces hacemos lecturas de los procesos sociales en las que tendemos a idealizar las formas de involucramiento social y logramos como resultado traducir en nuestros trabajos escritos las desprolijidades de los procesos comunitarios, barriales, populares. Debemos reconocer que si bien puede resultar interesante y valioso conocer las debilidades de esos procesos, deberíamos ser capaces también de encontrar formas de intervención que tiendan a transformar esa realidad desde la cual reflexionamos y que criticamos. Se trata, en todo caso, de poder sobrevolar el necesario estudio y conocimiento de debilidades, la denuncia de lo

que debería ser de otra manera, para contribuir efectivamente a la posibilidad de modificarlo.

El conocimiento científico y tecnológico es irremplazable en cualquier proyecto estratégico de desarrollo de un país. Hoy el nuestro reclama agregar conocimiento a las políticas; se requieren políticas que reconozcan la diversidad, que reduzcan aún más la pobreza, la desigualdad, que promuevan integración. Desde la Universidad Pública debemos ser capaces de agregar un conocimiento social que se traduzca en el sentido indicado.

El campo profesional y las formas de intervención deben definirse a partir de comprender la lógica de las transformaciones políticas, económicas, sociales, culturales, que a su vez modifican y condicionan los escenarios y los propios ámbitos de trabajo e inserción profesional. Comprenderlo implica, a mi entender, poder distinguir el eje ético-político en el cual se traza la divisoria entre una intervención profesional comprometida y responsable, de otro tipo de intervención o propuestas de mero corte mecánico-técnico-administrativo.

Bibliografía

- Arias, A. (2012). *La apuesta a la reconstrucción de lo público*. En Arias, A; Bazzalo, A; García Godoy, B. (comps) Políticas públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público. Facultad de Ciencias Sociales. Espacio Editorial.
- Arito, S. et al. (Agosto de 2011) Ponencia. *Algunas reflexiones sobre el Rol de la Universidad y sus prácticas institucionales*, presentada en el Simposio Pensar la Universidad en sus contextos. Perspectivas Evaluativas. Paraná. Facultad de Ciencias de la Educación, UNER.
- Arito, S. (2009). Panel. III Congreso Nacional de Extensión Universitaria. *"La integración extensión, docencia e investigación. Desafíos para el Desarrollo Social"*. UNL. El rol de las Universidades Nacionales en las Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia. Seminarios Nacionales para Políticas de Niñez, Adolescencia y Familia. A 20 años de la Convención. Buenos Aires.
- Fernández, A. M. (2008). *Políticas de Investigación e Investigación de las políticas*. En Las dimensiones políticas de la investigación en psicología. Compiladora Stolkiner, A. Buenos Aires. JVE Ediciones.
- Kirchner, N. En: *Las universidades serán consultoras privilegiadas del Estado*. UNL. http://www.unl.unl.edu.ar/noticias/leer/3747/Las_universidades_seraacuten_consultoras_privilegiadas_del_Estado.html?diario=15, visitado el 21 de septiembre de 2012.
- Portantiero, J. C. (2005). Charla-Debate. *En Crisis de las Ciencias Sociales en la Argentina en Crisis*. Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas de Universidades Nacionales. 1ª Ed. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Proyecto de la Carrera de Especialización en Políticas Públicas y Abordajes en Niñez, Adolescencia y Familia. Facultad de Trabajo Social, UNER. 2012.
- Saldaña Rozas, A. (2008). *La gestión como ideología en la Universidad Pública Mexicana*. En Revista de Investigación Educativa, N° 6, Xalapa, Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- Zoppi, A.M. (2008). *Los Sentidos de la Universidad: una reflexión necesaria al cabo de los 90*. En Aportes de las Ciencias Sociales y Humanas al análisis de la problemática universitaria. Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas. 1ª Ed. Buenos Aires. Prometeo Libros.

Producciones de fin de grado

Las construcciones simbólicas de las necesidades sociales

Moreno Vanesa¹ y Romero Yamila²

Fecha de recepción: 7 de agosto de 2012
Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2012
Correspondencia a: Vanesa Moreno
Correo electrónico: vane_vam@hotmail.com

1. Trabajadora Social. Universidad de Buenos Aires.
2. Estudiante avanzado de Trabajo Social. Universidad de Buenos Aires.

Resumen:

El artículo refiere a la investigación "Construcciones Simbólicas y Necesidades en Procesos de Feminización de la pobreza". El universo de indagación fue un grupo de mujeres madres de siete hijos o más, que viven en Capital Federal y que se encuentran gestionando o accedieron a la pensión correspondiente.

En el artículo se plasma un breve marco teórico, acompañado con los resultados obtenidos en la investigación. Se considera que estas mujeres y su grupo familiar, tienen necesidades identificadas que no pueden satisfacer fácilmente por lo cual implementan diferentes estrategias.

Primero se plantean las necesidades identificadas por las mujeres, siendo la vivienda la primera mencionada. Después, se refirieron a la alimentación, la salud, el trabajo, y la educación de sus hijos, como prioritarias.

Luego se plasma la noción de bienestar, lograr definir el bienestar fue complejo para nuestras entrevistadas. Se hace referencia también a las dificultades para acceder al bienestar, teniendo estas últimas una relación directa con las expresiones de la cuestión social. Esta situación, genera una tensión entre el bienestar/malestar, observándose al malestar como aquello que está presente, se expresa mediante los altos niveles

incertidumbre y de angustia. El bienestar se postula como una meta a alcanzar en un futuro. Se toma la noción de bienestar a fin de indagar sobre la subjetividad de estas mujeres, con el objeto de establecer su relación con las condiciones de pobreza en la que se encuentra.

Por último se refiere a los diferentes mecanismos de sustitución que implementan las mujeres fin de satisfacer las necesidades. Se mencionan algunas de las múltiples prácticas que llevan a cabo, para mejorar su situación socio-económica. Es aquí donde las redes sociales e instituciones barriales, se vuelven especialmente significativas. A la vez, se destaca la importancia de la organización familiar, ante las horas que las mujeres se encuentran trabajando fuera de su hogar.

Al finalizar, se plasma las observaciones finales. En la misma se analiza los significados atribuidos a las necesidades, el bienestar y los mecanismos de sustitución, y su relación con el sistema sexo-genero.

Palabras claves: Necesidades identificadas - Noción de Bienestar - Mecanismos de Sustitución

Resumo

O artigo se refere a investigar "Construções Simbólicas y Necesidades en Procesos de Feminización de la pobreza". O universo da indagação, foi um grupo de mulheres mães de sete filhos ou mais, que moram na Capital Federal e que se encontram em tramites ou já conseguiram a pensão correspondente.

O artigo relata brevemente o marco teórico, junto com os resultados obtidos na investigação. Considera-se que estas mulheres e seu grupo familiar, têm necessidades identificadas que não podem se resolver facilmente, desta maneira se implementam diferentes estratégias para conseguir satisfazê-las.

Primeiramente foram discutidas as necessidades identificadas pelas mulheres, sendo a moradia a primeira mencionada. Depois se referiram a alimentação, a saúde, o trabalho e a educação dos filhos como prioridades.

Após, foi discutido a consciência do bem-estar, onde definir o "bem-estar" foi complexo para as entrevistadas. Também se faz referencia a dificuldade para conseguir o bem-estar, tendo esta ultima uma relação direta com as expressões sociais. Esta situação tem gerado tensão entre o bem-estar/mal-estar, observando-se ao mal-estar como aquilo que fica presente, e se expressa por meio de altos níveis de incerteza e angustia. O bem-estar e visto como uma meta a ser alcançada no futuro. Assume-se a noção de bem-estar com a finalidade de questionar a subjetividade destas mulheres, com o objetivo de estabelecer sua relação com as condições de pobreza em que atualmente se encontram.

Por ultimo, se refere aos diferentes mecanismos de situação que implementam as mulheres a fim de satisfazer as necessidades. Mencionam-se algumas das diversas praticas que realizam com a finalidade de melhorar a situação socioeconômica. É aqui onde as redes sociais e as instituições locais se tornam especialmente significativas. Ao mesmo tempo se destaca a importância da organização familiar frente ao tempo que estas mulheres encontram-se fora das suas casas trabalhando.

O artigo procura destacar o ponto de vista das mulheres e a situação que atualmente transitam.

Ao finalizar, fala-se sobre as observações finais. Nesta, se analisam os significados atribuídos a estas necessidades, o bem-estar e os mecanismos de substituição, e a sua relação com o sistema sexo-gênero. Ao mesmo tempo questiona-se a intervenção Profissional e acadêmica do Trabalho Social, frente a situações muito complexas que levam a feminilização da pobreza

Palavras-chave: necessidades identificadas; consciência do bem-estar; mecanismos de situação

Introducción

El presente artículo se basa en el Trabajo de Investigación Final “Construcciones Simbólicas y Necesidades en Procesos de Feminización de la pobreza”, realizado por alumnas de Trabajo Social durante el año 2011, en el marco de la finalización de la carrera de grado¹. El universo de indagación fue un grupo de mujeres madres de siete hijos o más que viven en Ciudad de Buenos Aires y que accedieron o se encuentran gestionando la pensión asistencial no contributiva que otorga el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, siendo su primer acercamiento a través de Coordinación Técnica de Asistencia Social Directa.

La relevancia de este estudio, se basa en la visibilización de la situación en la que se encuentran estas mujeres, haciendo hincapié en recuperar sus voces, historias y vivencias en torno a las dificultades cotidianas, para lograr satisfacer las necesidades propias y del grupo familiar; como así también las representaciones y significaciones construidas en torno a dichas necesidades y la noción de bienestar. De manera complementaria se buscó hacer un aporte conceptual respecto de las necesidades de los hogares numerosos y de los procesos de configuración de la pobreza en hogares con jefatura femenina.

La investigación llevada a cabo fue cualitativa ya que se puso énfasis en los significados que envuelven a la problemática delimitada. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas, en los hogares de las mujeres seleccionadas, a fin de poder indagar respecto a la singularidad de las mismas. A la vez, se utilizó la observación participante y no participante, a fin de conocer las condiciones materiales de existencia respecto a la vivienda y a la apropiación del espacio del grupo familiar numeroso. La pregunta que orientó la investigación fue: ¿Cuáles son las diferentes construcciones simbólicas que desarrollan las mujeres en torno a la noción de bienestar y qué relación mantiene con la profundización de las condiciones de pobreza en que se produce el ciclo de producción y

reproducción de las condiciones de vida? Como objetivo general se planteó explorar sobre las manifestaciones de la feminización de la pobreza en la vida cotidiana de las mujeres, a los efectos de dar cuenta de los procesos de naturalización de las mismas y su entorno, respecto al sistema sexo-genero.

A continuación y a los fines de transmitir los principales resultados obtenidos en la investigación, se presenta este artículo estructurado en cuatro apartados, el primero se realiza una breve descripción de algunos de los principales conceptos teóricos transversales al estudio. Luego se comienza a exponer los resultados obtenidos en sí mismo, se plantean las necesidades identificadas por las mujeres, se plasma la noción de bienestar, para luego exponer las acciones y decisiones que realizan para conseguirlo, haciendo hincapié en los significados atribuidos por las mujeres. Al final del artículo se presentan las observaciones finales realizadas.

Seguridad social y género

El desarrollo de este artículo tiene como ejes principales, dos conceptos que consideramos claves para la comprensión de la complejidad de la problemática abordada, el primero de ellos refiere a la Seguridad Social en términos de Castel (2004). El segundo, parte de la teoría del género, a fin de plasmar los atravesamientos del sistema sexo-genero por el que se encuentra interpelada la sociedad. El sistema sexo-género refiere a las prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades “elaboran a partir de la diferencia sexual anátomo-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general al relacionamiento de las personas (De Barbieri, 1992:4).

Otro concepto fundamental es el de feminización de la pobreza, la cual refiere a “la mayor representación de las mujeres en el grupo de pobres, asociadas a la posición de desventaja que ocupan

1. La misma ha contado con el acompañamiento de los profesionales de la Cátedra de la Lic. Adriana Clemente, como de la Lic. Judith Barchetta y la Lic. Luciana Rossi, quienes brindaron su conocimiento en la temática.

en la sociedad. Está representada en las deterioradas condiciones de salud, vivienda, empleo, educación y alimentación en que vive la mujer, las cuales son desfavorables por su responsabilidad en la supervivencia propia y de sus hijos; por la afectación de la violencia social, política y familiar, por la limitada posibilidad de acceder al mercado laboral y por la reducida formación personal, calificación o técnica; y, si logran hacerlo, se ubican en el sector informal de la economía, en los servicios, con baja productividad; y por las desigualdades existentes dentro de la población con menor calidad de vida" (Quintero Velásquez; 2007:69).

Estos conceptos enunciados, son transversales a la investigación llevada a cabo. Durante los relatos de las entrevistadas, pudimos observar la manera en que el sistema sexo-genero, la seguridad social y la feminización de la pobreza atraviesan sus vidas cotidianas. A continuación, se plasma los resultados obtenidos más relevantes a los fines de este artículo.

Necesidades identificadas. Conceptualización y significaciones

Respecto a las necesidades identificadas por las mujeres, refirieron como prioritarias las necesidades básicas como es el caso de la vivienda, la alimentación y salud entre otras. A continuación se hace una breve síntesis de los significados compartidos por las entrevistadas.

Todas nuestras entrevistadas, mencionaron como principal necesidad el acceso a la vivienda propia o su refacción. Las características de las viviendas repercuten directamente en la salud de quienes las habitan, así como en la subjetividad de las mismas, al ser en muchos casos víctimas de los prejuicios y estigmatización por parte de la sociedad.

En un segundo lugar los testimonios refieren a las necesidades de alimentación, destacando las implicancias que tiene el poder conseguir la comida para una familia numerosa, las cuales repercuten fuertemente en la subjetividad, en la forma de sentir y pensar, de las mujeres. La mayoría de

las entrevistadas nos compartieron su experiencia de asistir a comedores, manifestándolo como un aspecto negativo, debido a dos motivos principalmente. Uno es que la cantidad de comida que les dan depende de la relación que establezcan con quien organiza el comedor. El otro motivo refiere a que muchas veces son obligadas a comer en el comedor comunitario, sin que les permitan llevar los alimentos a la vivienda para comer en familia. Sin embargo ponen énfasis en que dichas organizaciones comunitarias tienen un rol muy destacado dentro de su grupo familiar, ya que facilitan el acceso a los alimentos. En resumen, estas mujeres plantean que el comedor comunitario implica una vía de acceso a los alimentos, pero no concuerdan con la forma en que los mismos son entregados. Desde este punto de vista, destacan la tarjeta de ciudadanía porteña como un medio eficaz, pero insuficiente para lograr completar y compartir la mesa en familia.

El trabajo fue mencionado como una necesidad por nuestras entrevistadas, destacando las dificultades con las que se enfrentan al intentar conseguirlo. En el caso que accedan a un puesto de trabajo, tiene todas las características de la precarización laboral, es mal remunerado, es temporal, impidiéndoles así gozar de la seguridad social. Esta situación produce y reproduce el estado de inseguridad social, que afecta a la mayor parte de las clases populares, la cual no sólo tiene que ver con la falta de recursos económicos: "La inseguridad social no solo mantiene viva la pobreza, sino que actúa como un principio desmoralizador, con fines de disociación social (...)" (Castel, 2004:40). Esta categoría refiere a la capacidad de los individuos de asegurar por sí mismos su independencia social. En la Argentina, se encuentra fuertemente vinculado con la trayectoria laboral y el derecho de los trabajadores formales.

Respecto las necesidades de educación y salud, las mismas constituyen para estas mujeres, un aspecto fundamental en relación a las estrategias familiares, dado que aparecen como una proyección asociada al bienestar de sus hijos. La mayor dificultad que mencionaron respecto a la educación, es la continuidad en los estudios de sus hijos debido al contexto socioeconómico que

atravesan, ya que muchos de ellos abandonan la escuela para comenzar a trabajar a fin de obtener otro ingreso.

Consideramos que la vivienda fue la primera necesidad mencionada por las mujeres, ya que su satisfacción supera ampliamente la capacidad familiar, por lo que las principales estrategias o ingresos están orientadas a paliar este déficit, de manera provisoria mientras esperan una respuesta estatal.

Se observó una ausencia de conocimientos de derechos, ante las necesidades demandas por las mujeres. Estas necesidades insatisfechas, son derechos vulnerados para las mujeres y sus familias, por parte de la Sociedad y el Estado. Las mismas son mencionadas como situaciones de precariedad, a la espera de una respuesta estatal desde una perspectiva de caridad, sin ser exigidas la satisfacción de las mismas desde una perspectiva de derechos fundamentales inherentes a la condición humana.

También se destaca que ninguna de las entrevistadas logró separar la definición de sus necesidades del rol materno, colocando las necesidades de sus hijos como prioritarias. Esta dificultad de individualizarse por parte de estas mujeres, no pudiendo visualizar dichas necesidades por fuera de su rol materno y las del grupo familiar, permitió dar cuenta de la internalización del sistema sexo-género por el cual las mujeres quedan subordinadas al escenario reproductivo.

Sobre la noción del Bienestar

Para las entrevistadas definir el significado de la palabra bienestar fue complejo. Por un lado sus vidas se encuentran atravesadas por un pasado con muchas dificultades, caracterizado por situaciones de violencia, abuso, maltrato y/o abandono. Por el otro, se observa una cierta tendencia a naturalizar la adversidad. En términos conceptuales el bienestar, no solo implica lo material sino que también tiene un amplio aspecto subjetivo, en el que entra en juego “la valoración del individuo de su propia vida en términos positivos, (...) incide en la preponderancia de los

sentimientos o afectos positivos sobre los negativos” (Diener; 1995:68). En primera instancia, las mujeres asimilaron el bienestar a situaciones en las que fueron muy felices, mencionando el nacimiento de sus hijos. Luego lo relacionaron con otros factores, como mejorar la situación económica y la salud. Consideraron la educación como el único camino viable para acceder a un empleo formal, por lo que destacaron la importancia de que sus hijos no abandonen sus estudios, a pesar de las dificultades para llevarlo a cabo. En este sentido, el bienestar no es considerado por las entrevistadas como un atributo personal e individual. Todas consideran que el bienestar es una proyección del bienestar de sus hijos, planteando la imposibilidad de acceder al mismo si sus seres queridos más cercanos no lo poseen.

Al hablar de las dificultades para alcanzar el bienestar, destacaron la situación de enfermedad crónica o transitoria, es vista como una situación compleja ya que implica toda una reorganización familiar dificultando la obtención de recursos económicos. Las mujeres posponen, desde hace décadas, el cuidado clínico de su propio cuerpo, debido principalmente a la falta de tiempo por priorizar a sus hijos, otro de los factores se debe a la escases de recursos económico y a las dificultades para acceder a turnos médicos debido a la gran demanda existente. Destacaron que la falta de tiempo, es uno de los motivos principales por lo que por un lado no se realizan controles médicos, y por el otro no poder participar activamente de las organizaciones barriales. Al hablar de la salud, no hicieron referencia al cuidado preventivo de las enfermedades. A la vez, mencionaron la falta de vivienda, de empleo, el limitado acceso a la educación, la delincuencia, como obstáculos para alcanzar el bienestar. Estas son expresiones de la cuestión social que es la “manifestación de las desigualdades y antagonismo políticos, económicos y culturales anclada en las contradicciones propias y del desarrollo capitalista (...) (Netto, 1992), las cuales obstaculizan el acceso al bienestar.

Pudimos observar una tensión permanente entre una sensación de bienestar/malestar, expresado este último con altos niveles de angustia y stress

en sus relatos, postulando el bienestar para un tiempo futuro. El malestar se expresa en la incertidumbre, y en los altos niveles de angustias, agudizado por no contar con redes sociales amplias. Estos niveles de angustia se encuentran entrelazados por la presión social existente en nuestra sociedad sobre el significado que se le otorga al ser madre o padre, entrando en juego el concepto de género.

Mientras que el bienestar, es pensado como una meta a alcanzar. En relación a los proyectos a corto plazo, todas las mujeres manifestaron vivir el día a día. Los proyectos futuros que planteaban apuntaban en todos los casos a lograr una mejora en el contexto económico-social en el que se encontraba inmersa la familia. Para ello, postularon la educación de sus hijos como el medio para lograr un ascenso social, mediante el trabajo formal. Al imaginar el futuro, piensan en sus hijos, no realizan una planificación personal e individual.

La gestión del Bienestar

En el contexto de revisión de necesidades es relevante el lugar que ocupa la gestión por parte de las familias de esas necesidades identificadas y priorizadas. Lo cual nos permite dar cuenta de las potencialidades y tensiones en torno a los mecanismos implementados para sustituir aquellos bienes o productos a los cuales no pueden acceder por medio del mercado, lo que da mayor centralidad a las redes personales, comunitarias e institucionales.

Las mujeres y sus grupos familiares llevan a cabo diferentes estrategias al fin de lograr satisfacer las necesidades existentes. Es aquí donde las redes sociales se vuelven significativas. La red social implica "un proceso de construcción permanente tanto individual como colectiva. Es un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes del colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, hospital, escuelas...entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolu-

ción de problemas o la satisfacción de necesidades" (Dabas, 1998:42). En contextos de extrema vulnerabilidad social, se observa un alto grado de dificultad para la constitución de una red que resulte eficaz.

Una de las formas en las que se expresan las estrategias que llevan a cabo, es mediante los mecanismos de sustitución, que son prácticas sociales que se desarrollan en torno a las redes que constituyeron a lo largo de la trayectoria familiar, principalmente las personales (que aluden a las relaciones de parentesco, de amistad y vecindad) y las comunitarias que incluyen a las relaciones con las organizaciones barriales, la feria informal, la escuela, el comedor y la iglesia, El barrio, especialmente la feria barrial, es considerado un espacio importante para ofrecer y vender diferentes tipos de mercadería, como por ejemplo la venta de comida casera y ropa.

Debido a estas instituciones mencionadas, resulta importante hacer hincapié en lo analizado por Adriana Clemente en relación a la centralidad que adquieren las redes comunitarias en la atención de las necesidades y el carácter subsidiario, pero de importancia que se les asigna desde el propio Estado en las políticas de atención a la pobreza. En este punto se hace referencia a los mecanismos de sustitución de ingresos que las familias pobres deben realizar para cubrir sus necesidades más urgentes. En estos esquemas de sustitución existe un desplazamiento de las funciones del Estado a las organizaciones sociales, que si bien, sigue siendo su principal proveedor actúa a través de diferentes mediaciones (dirigentes y organizaciones sociales). Es en este punto que las redes sociales pasan a cobrar mayor centralidad en la vida cotidiana de las familias pobres. (Clemente, 2010:17).

Al referirse a la compra de alimentos, destacan la importancia de optimizar el monto recibido de la tarjeta de ciudadanía porteña y complementarla con la asistencia a comedores barriales y escolares. Mencionaron la importancia de ir almacenando alimentos no perecederos cuando surgen buenas ofertas o a medida que puedan ir comprándolos; destacaron a la vez no perder la singularidad, mediante los gustos y preferencia

alimentarias de cada uno de sus hijos, intentando satisfacerla ante la menor posibilidad.

Respecto a la ropa y el calzado, tienen como principal fuente de obtención la entrega por parte de vecinos y amigos, y en segunda medida la compra en iglesias y ferias barriales. En relación a los libros y artículos necesarios para la educación, comentaron que la escuela suele entregar los materiales, y en su defecto realizan fotocopias o lo compran con la tarjeta de ciudadanía porteña. Destacan la existencia del apoyo escolar en el barrio, para que sus hijos aclaren sus dudas, y mencionaron, con gran emoción, la entrega de las netbooks por parte del Programa Conectar Igualdad. Las mujeres entrevistadas, asocian a la educación y el esfuerzo individual de cada uno de sus hijos, con la idea de progreso y de bienestar. Es innegable la importancia de la educación en los niños, pero desde una mirada más integral, no podemos dejar de tener en cuenta a los procesos económicos, políticos y sociales que determinan las condiciones reales-desiguales de existencia. No basta solamente con la educación y el esfuerzo personal, si no se cuenta con un contexto político, social y económico que de posibilidades de desarrollo personal.

Las mujeres suelen realizar trabajos en relación a las tareas domésticas o el cuidado de adultos mayores o niños en casa de familias, debido a estas horas fuera del hogar cobra gran importancia la organización familiar, y el cuidado entre los hermanos. Además de los trabajos remunerados, los cuales son esporádicos, las mujeres mencionaron contar con la tarjeta de ciudadanía porteña o la pensión de madre de siete hijos como principales ingresos.

Se observa una gran exigencia por parte de estas mujeres, para compatibilizar el mundo laboral y el familiar, ante la imposibilidad de hacerlo, la sociedad las culpabiliza y sanciona. Estas lecturas atravesadas por las relaciones de género, son reiteradas y golpean constantemente la subjetividad de las mujeres que viven esta situación como un fracaso personal y con mucha angustia.

En relación a la organización familiar, destacan que las hijas mayores deben colaborar en las tareas domésticas y el cuidado sus hermanos. Men-

cionaron la importancia del cuidado mutuo entre los integrantes de la familia, refieren también a la importancia de cuidar los bienes materiales que tienen para evitar que se dañen, todos los integrantes de la familia colaboran, de diferentes maneras, para mejora la organización familiar.

Respecto a la figura del varón en los casos consultados se observó una visión crítica de su rol, considerado como un obstáculo para el desarrollo familiar. Esto se debe principalmente a que no aportan económicamente al hogar o por generar situaciones violencia familiar.

Finalmente, respecto a la pensión de madres de siete hijos o más, cabe destacar que el acceso a la misma para las mujeres en general, no es fácil ya que muchas de ellas no cuentan con la documentación requerida. Esta situación, se encuentra entrelazada por la historia de vida de cada una de ellas, ha tenido a sus hijos en sus casas, o en sus provincias de origen, por lo que algunos de sus hijos no cuentan con partida de nacimiento, dificultando la posibilidad de que puedan acceder al DNI que les corresponde.

Consideraciones finales

Durante el desarrollo del artículo, elaborado a partir del TIF realizado, se ha hecho hincapié en los resultados obtenidos en la investigación. Se ha intentado describir las necesidades identificadas por las mujeres, se ha tomado la noción de bienestar, y por último, las estrategias, los mecanismos de sustitución, que desarrollan a fin de poder satisfacerlas.

Las mujeres implementan múltiples prácticas (de sustitución de ingresos monetarios propios) que se encuentran mediados por la subjetividad, trayectoria de vida, condiciones socioeconómicas imperantes y las redes que lograron construir. Apuntan a optimizar los recursos existentes a fin de satisfacer sus necesidades.

Se observó que los significados atribuidos a las necesidades, el bienestar y los mecanismos de sustitución, nos permiten ver el atravesamiento del sistema sexo-género.

Las necesidades que plasmaron, siempre fueron relacionadas a su rol de madre, se observó una gran dificultad de individualizarse por parte de estas mujeres, de lograr apartarse de su rol materno. Esto se debe al sistema sexo-género, que las interpela desde la niñez, quedando la mujer relegadas al escenario reproductivo.

El bienestar es visto como una meta a alcanzar en un futuro. En el presente, existe una tensión entre el bienestar y el malestar, expresado en altos niveles de angustia y estrés. Consideran que el bienestar solo podrá ser alcanzado, mediante la educación de sus hijos y las metas que vayan cumpliendo. Para nuestras entrevistadas, el bienestar personal es una proyección del bienestar de sus hijos.

Los mecanismos de sustitución, son una de las formas en las que se manifiestan las estrategias que llevan a cabo estas mujeres. Estas estrategias se encuentran mediadas por la singularidad de quienes las implementan, y es aquí donde cobran una particular importancia la existencia de las redes, apuntando a optimizar los recursos existentes.

En tal sentido, se considera que la pobreza de las redes, asociada a las dificultades que implica estar al frente de una familia numerosa sin un sostén, apoyo emocional y material permanente que permita saber que no están solas, que se las valore e incluya, reproduce la incertidumbre sobre el futuro y el bienestar. Debido a la incertidumbre, estas mujeres manifestaron vivir el día a día, sin planificar ya que para esto es necesario tener algún grado de certidumbre.

Para finalizar, destacamos que estas mujeres se encuentran bajo una doble presión social, ya que no solamente deben generar estrategias permanentemente para lograr satisfacer las necesidades básicas de una familia numerosa, sino que también se encuentran bajo la tensión de lograr complementar el mundo laboral (caracterizado por las precarización) con su rol de madre. Ante la imposibilidad de poder dar una respuesta eficaz a las necesidades de sus hijos, no solo genera angustia, malestar personal sino que también son víctimas de la sociedad que las estigmatiza.

Bibliografía

- Castel, R. (2004) *La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires. Ed.:Manantial.
- Castel, R. (2004) *La metamorfosis de la cuestión social.* Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Clemente, A. (2010) *Necesidades sociales y programas alimentarios.* Las redes de la pobreza. Buenos Aires. Editorial Espacio.
- Dabas, E. (1998) *Redes sociales, familias y escuela.* Buenos Aires. Editorial Paidós.
- De Barbieri, T. (1992) *Sobre la categoría Género.* Una introducción teórico-metodológica. En Fin de siglo, género y cambio civilizatorio. ISIS Internacional. Santiago, Chile. Ediciones de las mujeres N° 17.
- Diener E y Diener M. (1995) *Cross-cultural correlates of life satisfaction and self-esteem.* Journal of personality and social psychology.
- Quintero Velásquez, A. (2007) *Diccionario especializado en familia y género.* Buenos Aires. Editorial: Lumen- hvmánitas.
- Netto, J. P. (1992) *Capitalismo Monopolista y servicio.* São Paulo. Cortez Editora.

Aportes a lo público desde la investigación

Naturaleza, cultura y segregación: una lectura antropológica sobre políticas socio-urbanas hacia sectores populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires

Proyecto: Naturaleza, cultura y segregación: una lectura antropológica sobre políticas socio-urbanas hacia sectores populares en el Área Metropolitana de Buenos Aires.
Código del Proyecto UBACyT: 20020110200034
Directora: María Carman
Equipo de Investigación: Benas, Laura - Broclain, Elsa - Demoy, Belén - Fabaron, Ana Clara - Gallardo Araya, Nela Lena - Gennero, Natalia - Gómez Schettini, Mariana - Jauri, Natalia - Lekerman, Vanina - Martínez, Clarisa - Olejarczyk, Romina - Pico, Mercedes Swistun, Débora - Wherteimer, Marina - Yacovino, María Paula
Dirección de contacto: mariacarman@uolsinectis.com.ar
Web: <http://aeuiigg.sociales.uba.ar/>

Este proyecto de investigación analiza las prácticas, negociaciones y diferentes formas de apropiación de los espacios urbanos por parte de sectores populares y medios, atendiendo a su compleja relación con las políticas habitacionales, ambientales, culturales, patrimoniales y sociales llevadas a cabo en distintos escenarios del Área Metropolitana de Buenos Aires. Desde una perspectiva etnográfica, nos enfocamos no

solo en las políticas habitacionales implementadas en villas y asentamientos, sino también en los procesos de segregación socio-espacial, recualificación cultural, *gentrificación* y/o conflictos ambientales implicados en la coyuntura específica de escenarios urbanos delimitados. La perspectiva etnográfica asumida se enriquece con la diversidad disciplinar de las integrantes del equipo (Antropología, Sociología, Trabajo

Social, Relaciones del Trabajo, Ciencia Política, Comunicación Social, Diseño Gráfico y Agro-nomía), que nos ha permitido contemplar las problemática abordadas desde una multiplicidad de enfoques.

Venimos trabajando las siguientes problemáticas: los procesos de relocalización de los habitantes en riesgo ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo; los conflictos en torno a los proyectos de urbanización de la ribera de Vicente López y de Quilmes; el fenómeno de las huertas urbanas; las tensiones entre lo público y lo privado en los barrios de La Boca y Puerto Madero, y los complejos vínculos entre políticas urbano-habitacionales y procesos de recualificación cultural en el barrio de San Telmo, así como en diversas villas y asentamientos.

En las últimas décadas, el crecimiento de villas, la aparición de nuevos asentamientos y el incremento de población en situación de calle han puesto en evidencia la proliferación de "formas pobres de hacer ciudad", aun en coyunturas económicas favorables. Si bien algunos hábitats populares son destinatarios de acciones estatales enmarcadas en proyectos de radicación y urbanización, a otros solo les son destinadas políticas que oscilan entre la omisión y la erradicación.

En cuanto a los primeros, uno de nuestros supuestos apunta a demostrar que las acciones desarrolladas en pos de la urbanización de villas o asentamientos no necesariamente revierten los procesos de segregación. En su lugar, pudimos observar que estas acciones muchas veces reproducen el aislamiento, construyendo viviendas en zonas alejadas, sin servicios, medios de transporte ni equipamiento urbano, y sin respetar los lazos sociales establecidos en el barrio de origen. Por otra parte, hemos abordado también cómo ciertas rutinas burocráticas impulsadas por los funcionarios estatales habilitan que los residentes de estos barrios ingresen en el juego del don y contradon en que la vivienda se encuentra, en constante circulación y atravesada por relaciones sociales.

En cuanto a los segundos -aquellos asentamientos no incluidos en programas específicos-,

nuestro supuesto es que se expropia lo más posible la condición humana a los considerados "habitantes indeseables" con el objeto de justificar el ejercicio de la violencia pública. La representación social de que los considerados bárbaros o cuasi-humanos pueden ser destinatarios naturales de la violencia estatal, se expresa prácticamente en amenazas, expulsiones, y en lo que denominamos políticas de desamparo, de las cuales el desalojo asistencial configura un ejemplo paradigmático.

Una vez viabilizados los desalojos de tales espacios, se construye un rápido consenso en torno a nuevos espacios públicos ofrecidos para todos; espacios que además buscan aportar una emoción única al paseante, en tanto celebran la excepcionalidad de la cultura, el espacio público o la naturaleza.

Por otra parte, nuestro análisis sobre las experiencias de disputa del espacio no involucra una perspectiva clásica de movimientos sociales -es decir, las teorías que explican la acción colectiva focalizando o bien en el sistema político como variable independiente explicativa, o bien en la racionalidad estratégica de los actores considerados colectivamente- sino que busca explorar los múltiples recursos desplegados para resistir y/o negociar. Nos interesa reconstruir el proceso por el cual diferentes sujetos, frente a una amenaza puntual -un desalojo, por ejemplo-, logran aunarse bajo un discurso más amplio que articula reivindicaciones como el derecho a la ciudad, la vivienda, el patrimonio o el medio ambiente.

En el caso de las villas y los asentamientos, los sujetos u organizaciones barriales se movilizan para ser contemplados por las políticas de urbanización o bien para participar en la toma de las decisiones que los afectan: la conformación del "Movimiento Villero", de "Villas Unidas por la urbanización" o de "Villas y barrios unidos por la Ley 148" dan cuenta del activismo villero en pos del mejoramiento de sus barrios.

El recurso a la justicia por parte de actores sociales diversos -organizaciones de derechos

humanos, individuos afectados por determinadas problemáticas, organizaciones barriales, agrupaciones de vecinos- constituye una estrategia novedosa para disputar su derecho a la ciudad. En este sentido, se trata de una lucha que coexiste con estrategias “tradicionales” como la movilización política, el trabajo legislativo, la negociación o el recurso a vínculos personales con funcionarios.

En la misma línea, la mayoría de las villas de los asentamientos de la Ciudad de Buenos Aires han presentado proyectos de ley solicitando la urbanización definitiva de sus barrios. Tanto los recursos de amparo como las leyes de urbanización se constituyen en insumos de lucha por el derecho a la ciudad y a la vivienda adecuada.

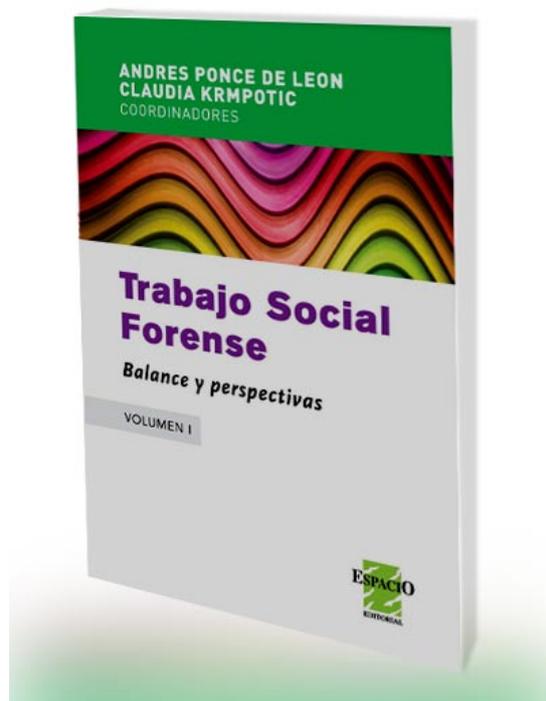
En otros casos, no siempre encontramos explícitos procesos de resistencia. En el caso de la agricultura urbana, por ejemplo, se puede detectar una cierta relación entre las huertas y las acciones de tipo movimientista promovidas por asambleas populares, colectivos territoriales y organizaciones de desocupados.

Los resultados de nuestras investigaciones no sólo han servido para alimentar debates en el ámbito académico, sino que aspiran a ser un insumo para la eventual formulación de políticas públicas y una herramienta para las mismas poblaciones populares. En efecto, desde el equipo se ha asesorado a la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña y se han producido informes o cuadernillos sobre algunas villas que sus pobladores utilizan en sus negociaciones para reclamar por su urbanización o relocalización. El intercambio también es asiduo con la justicia porteña: hemos intervenido en calidad de *amicus curiae* en procesos judiciales vinculados al incumplimiento del derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Nuestros trabajos también han sido utilizados por la Justicia porteña para los fallos sobre la urbanización de la villa Rodrigo Bueno y el desalojo del asentamiento La Veredita en Villa Soldati. Asimismo, hemos producido algunos materiales visuales con el propósito de difundir la problemática habitacional entre funcionarios públicos y otros actores sociales involucrados en la cuestión urbana.

Reseñas

Trabajo Social Forense. Balance y perspectivas. Volumen I

Mg. Graciela Nicolini*



Autores: Andrés Ponce De León, Claudia Krmpotic (coordinadores)

Título: Título: Trabajo Social Forense. *Balance y perspectivas*.
Volumen I.

Editorial: Espacio Editorial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2012.
Primera edición. ISBN 978-950-802-346-9

Reseña

La obra aborda cuestiones para pensar el trabajo social forense en tanto campo en proceso de consolidación, señalando particulares contingencias que hacen a su necesidad y posibilidad. Es nodal la formulación de una propuesta para su delimitación en un recorrido a través de dis-

tintos autores que, con coincidencias centrales, refleja también algunos matices diferenciales.

En relación al desarrollo histórico Claudia Krmpotic atribuye a este campo un rol subalterno y un cuestionamiento siempre latente o explícito por la función de vigilancia y control social; pero también reconoce que, como todo

*. Juzgado Nacional en lo Civil de Familia, CABA. Ex docente de la U.B.A, Fac. Ciencias Sociales, Carrera de Trabajo Social. Magíster en Ciencias de la Familia, UNSAM. Correo electrónico: becknico@arnet.com.ar

espacio profesional, ha sido y es un espacio de lucha. Andrés Ponce de León, por su parte, recupera aportes de Robles, Del Aglio, Alday, Bratti y Nicolini y de ellos unifica -quizá a costa de cierta simplificación- una lectura que alude a una conformación de un espacio profesional en correlato con la producción legislativa y normativas judiciales.

La tendencia que circula en la obra ofrece una mirada superadora de la idea de pericia social. Así cobra sentido la propuesta de Ponce de León en cuanto a considerar la práctica forense desde una perspectiva más amplia incluyendo las prácticas profesionales en el campo de la política y las organizaciones comunitarias para problematizar y mejorar las leyes y las prácticas, en pos de la plena efectivización de nuestros derechos y el uso que hacemos de la ley en defensa de nuestra autonomía.

En consonancia Elda Allen avala una definición amplia del campo del Trabajo Social Forense (en adelante TSF), incluyendo desde servicios de salud mental a sistemas de justicia juvenil y penal, con una tarea que apunte no sólo a los individuos directamente afectados por el Estado y sus leyes sino también al trabajo para cambiarlas.

En este marco de coincidencias Claudia Krmotic propone transitar de función pericial a la noción de campo de actuación forense, donde el TSF, y he aquí lo que podemos considerar una definición del mismo, es entendido como "campo de actuación, centrado en la interfase entre los sistemas legales y humanos de una sociedad (...), con la finalidad de conocer, comprender, explicar y evaluar situaciones presentes y pasadas o anticipar situaciones futuras a partir de estudios sociales, pericias, evaluaciones y diagnóstico, y que no se restringe ni al ámbito judicial ni a la realización de pericias, toda vez que se hallan comprometidos derechos y obligaciones jurídicas." (2012: 73).

Otros aportes destacables de la obra remiten a cuestiones metodológicas y técnico instrumentales. En este eje Bibiana Travi, con una concep-

ción del proceso de intervención como totalidad dinámica y dialéctica, llama la atención sobre el lugar central del diagnóstico en el proceso de intervención en tanto proceso de conocimiento, de producción de información y de herramienta para la toma de decisiones. Respecto del informe social como instrumento de presentación de resultados destaca el deber de incluir el diagnóstico más allá de la solicitud expresa que se haya realizado, o de "los puntos de pericia" indicados. Por su parte Marcelo Loaiza inscribe el informe social como un modo "de dar voz a la perspectiva de los sujetos entrevistados, permitiendo, al menos en parte, ver el mundo de su vida cotidiana desde sus miradas y no exclusivamente desde las del profesional o las del orden jurídico" (2012: 206).

Para pensar la entrevista en el escenario forense Osvaldo Marcón aborda sus aspectos ético-políticos y operativo instrumental. Señala la entrevista como un encuentro con el sujeto y su historia puesta en acto; advierte sobre el descuido del encuadre y cierta adherencia a la prescripción dominante de la visita o entrevista domiciliaria; problematiza el lugar subalterno donde es ubicado el sujeto y lo que de contradictorio tiene el encuentro entre la lógica penal de la defensa y la búsqueda de verdad en la entrevista con el trabajador social.

El texto ofrece también otras revisiones y aportes conceptuales. Entre ellas se destaca lo señalado por Claudia Krmotic respecto a la escisión entre lo jurídico y la política social y a un double bind entre la defensa de los intereses y necesidades de los desventajados y la inserción institucional en un sistema que genera tales desventajas. Myriam Mitjavila y Priscilla Mathes aportan un desarrollo sobre la noción de arbitraje social. Julia Caminito ofrece una revisión de la categoría de control social en función de pensar el TSF. Susana Rodríguez piensa los Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes como dispositivos que contienen el germen de enunciar lo no audible produciendo discursos descolonizados de los discursos médicos, jurídicos y educativos. Magdalena Jenny valoriza aspectos interventivos y de insumo para la

prevención respecto del informe victimológico. Elsa Barrón revisa las nociones de peligrosidad e inimputabilidad aplicables a los sujetos cuando en ellos confluye el padecimiento mental y la problemática delictiva.

En suma, situándose en un contexto que desafía, que es oportunidad y posibilidad para repensar un campo del saber, el texto en su

integralidad ofrece elementos y reflexiones para generar y consolidar las condiciones para la construcción del TSF como campo profesional. Contribuye así a redimensionar el lugar de los trabajadores sociales trascendiendo, con el aporte de la visión amplia de campo de actuación forense, no sólo la mera pericia social sino también la órbita de la institución administradora de justicia.

