

# Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social

ISSN 1853-6654

Año 15 - N° 29  
Enero/Junio de 2025

Revista indexada



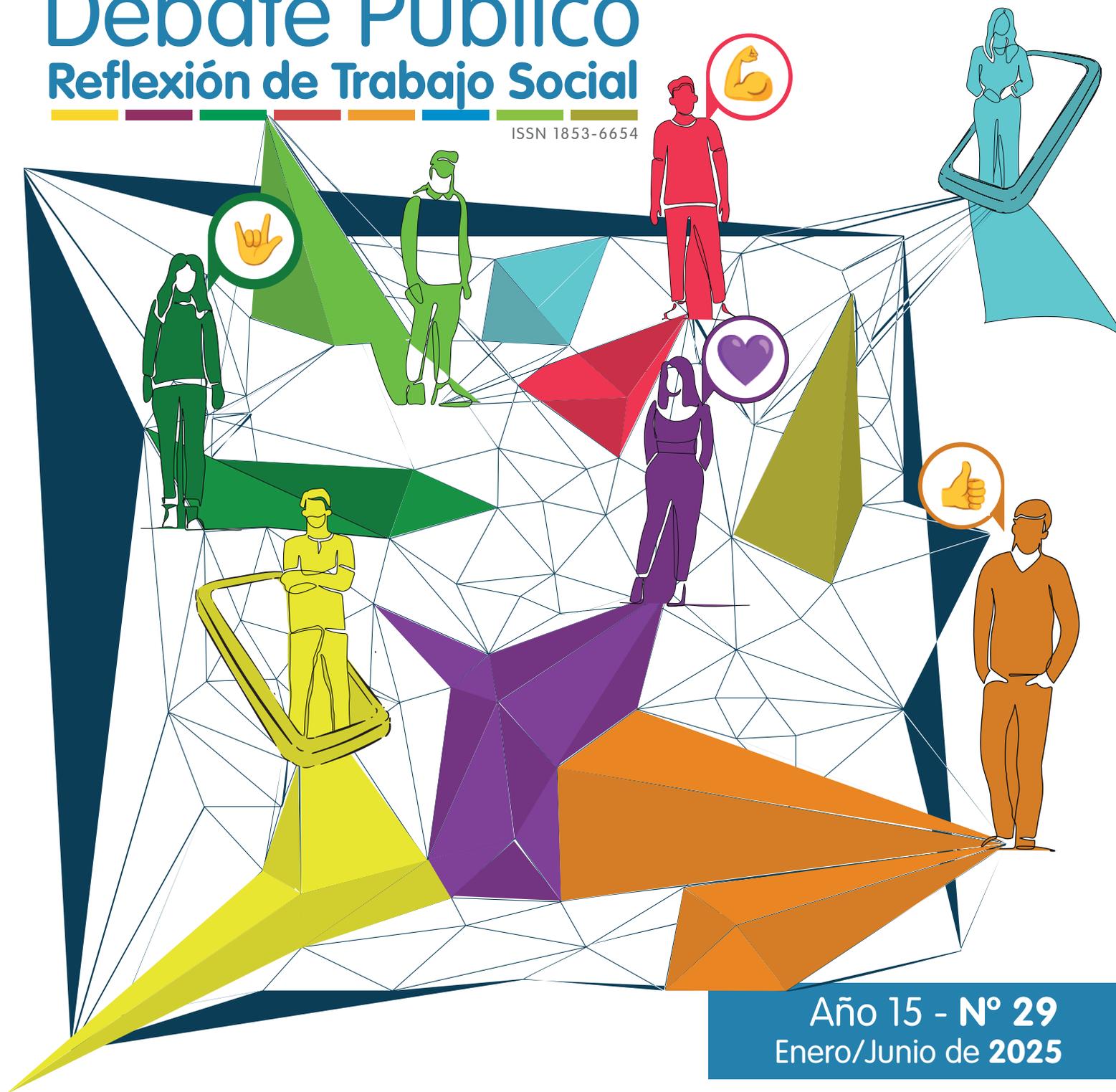
## *Presentación*

La revista *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* es una publicación electrónica semestral de Ciencias Sociales que lleva adelante la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires desde el año 2011 con el objetivo de generar un espacio de debate y difusión de conocimiento social.

Desde su inicio, Debate Público se propuso invitar a debatir y analizar sobre *lo público* a partir de contribuciones del colectivo profesional del Trabajo Social en particular, y de las Ciencias Sociales en general, con la pretensión de aportar a su fortalecimiento a partir de revisitar las disputas que se construyen como tal, la configuración de lo público 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.

Revista  
**Debate Público**  
Reflexión de Trabajo Social

ISSN 1853-6654



Año 15 - N° 29  
Enero/Junio de 2025

Tema  
**Tensiones en la construcción  
de lo colectivo**



## Revista Debate Público Año 15 - Nro. 29 - Enero/Junio de 2025 ISSN 1853-6654

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:** Soraya Giraldez

**Directora Editorial:** Liliana Murdocca

**Equipo Editorial:** Numilen Castro, Marcela Benegas

### Comité editorial

**Ana Arias:** Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Javier Bráncoli:** Universidad Nacional de Moreno - Argentina; **Alfredo Carballeda:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Raquel Castronovo:** Universidad Nacional De Lanús - Argentina; **Alejandra Wagner:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Laura Garcés:** Universidad Nacional de San Juan - Argentina; **Bárbara García Godoy:** Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Susana Cazzaniga:** Universidad Nacional de Entre Ríos - Argentina; **Ramiro Dulchich:** Universidade Federal de Río de Janeiro - Brasil; **Stella García:** Facultad de Ciencias Sociales - Paraguay; **Sonia Britos:** Universidad Alberto Hurtado - Chile.

### Comité Científico

**Adriana Clemente:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **María Isabel Bertolotto:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Luz Bruno:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Romina Manes:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Andrea Echevarría:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Lorena Guzzetti:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Claudio Robles:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Miguel Valone:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Gabriela Pombo:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Eliana Lijterman:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Malena Hopp:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Graciela Touzé:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Juan Manuel Vázquez Blanco:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Carla Zibecchi:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Ana Clara Camarotti:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Luciano Nossetto:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Carla Wainszok:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Pablo Di Leo:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Mercedes De Virgilio:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Ernesto Meccia:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Miguel Rossi:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Pilar Arcidiácono:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Carla Villalta:** Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires - Argentina; **Florencia Cendali:** Universidad Nacional de Luján - Argentina; **Ruth Muñoz:** Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina; **Susana Hintze:** Universidad Nacional de General Sarmiento - Argentina; **Margarita Rozas Pagaza:** Facultad de Trabajo Social - Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Pilar Fuentes:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Mariano Barberena:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Juan Ignacio Lozano:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Claudio Ríos:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Mariela Diloreto:** Universidad Nacional de La Plata -

Argentina; **Natalia Becerra:** Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba - Argentina  
**Melisa Campana:** Escuela de Trabajo Social - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario - Argentina; **José María Alberdi:** Escuela de Trabajo Social - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario - Argentina; **María Eugenia Hermida:** Departamento de Trabajo Social - Universidad Nacional de Mar del Plata - Argentina; **Rita Rodríguez:** Universidad Nacional del Comahue - Argentina; **Gabriela Etienot:** Ministerio de Salud-Tierra del Fuego - Argentina; **Rosi Goldar:** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Cuyo - Argentina; **Nicolás Lobo:** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Cuyo - Argentina; **Lorena Leguizamón:** Universidad Nacional de La Rioja - Argentina; **Gisela Spasiuk:** Universidad Nacional de Misiones - Argentina; **Marcelo Lucero:** Universidad Nacional de San Juan - Argentina; **María Noel Miguez Passada:** Universidad de la República - Uruguay; **Silvia Rivero:** Universidad de la República - Uruguay; **Marilda Iamamoto:** Universidad Estadual de Río de Janeiro (UERJ) y Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF) - Brasil; **Antonieta Urquieta:** Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Chile; **Roxana Páez:** Universidad Nacional de Catamarca- Argentina; **Esteban Pereyra:** Universidad Nacional de Catamarca- Argentina; **Roxana Pieruzzini:** Universidad Nacional de Entre Ríos - Argentina; **Sandra Arito:** Universidad Nacional de Entre Ríos - Argentina; **Carina Carmody:** Universidad Nacional de Entre Ríos - Argentina; **Andrés Ponce De León:** Universidad Nacional del Comahue - Argentina; **Mariana Quiroga:** Universidad Nacional de Cuyo - Argentina; **Paula Meschini:** Universidad Nacional de Mar del Plata - Argentina; **Viviana Ibáñez:** Universidad Nacional de Mar del Plata- Argentina; **Gabriela Zunino:** Universidad Nacional de Lanús - Argentina; **María José Luzuriaga:** Universidad Nacional de José C. Paz - Argentina; **Belén Herrero:** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Argentina; **Marcela Bottinelli:** Universidad Nacional de Lanús - Argentina; **Evangelina Benassi:** Universidad Nacional de Entre Ríos - Argentina; **Mariana Chávez:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **Silvina Rivas:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **María Inés Peralta:** Universidad Nacional de Córdoba - Argentina; **Fabian Calderón:** Universidad Nacional de La Rioja - Argentina; **Adriana García:** Universidad Nacional de Lanús - Argentina; **Brenda Pereyra:** Universidad Nacional de Lanús - Argentina; **Miguel Trotta:** Universidad Nacional de Lanús - Argentina; **Teresa Poccioni:** Universidad Nacional Arturo Jauretche - Argentina; **Magali Turkenich:** Universidad Nacional Arturo Jauretche - Argentina; **Federico Guzmán Ramonda:** Universidad Nacional del Litoral - Argentina; **Nicolás Fusca:** Universidad Nacional de La Matanza - Argentina; **Silvia Fernández Soto:** Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires - Argentina; **Eliana Cesarini:** Universidad Nacional José C. Paz - Argentina; **Sandra Gallo:** Universidad Nacional del Litoral - Argentina; **Alejandra Vidal:** Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco - Argentina; **Gabriela Castiglia:** Secretaria de salud de Escobar - Buenos Aires - Argentina; **Rossana Crosseto:** Universidad Nacional de Córdoba - Argentina; **Eliana Lazzaro:** Universidad Nacional de Cuyo - Argentina; **Belén Verón:** Universidad Nacional de La Rioja - Argentina; **Silvina Cuella:** Universidad Nacional de Córdoba - Argentina; **Mery Catrileo Salazar:** Universidad Nacional del Comahue - Argentina; **Eliana Vásquez:** Universidad Nacional Arturo Jauretche- Argentina; **Selene Mira:** Universidad Nacional de La Rioja - Argentina; **José Scelsio:** Universidad Nacional de La Plata - Argentina; **María Eugenia Garma:** Universidad Nacional de Rosario - Argentina; **Nelly Balmaceda:** Universidad Nacional de Misiones - Argentina.

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

Dirección: Santiago del Estero 1029 - CP:1075 / Buenos Aires - Argentina - Tel: (54-11) 5287-1728.

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.

## Enfoque, alcance

La estructura de la revista está organizada en secciones fijas. La editorial presenta el recorrido de cada número y plantea interrogantes o reflexiones que interpelan el contexto, y está a cargo de la Dirección General o Editorial de la Revista.

La sección de *Artículos Centrales* incluye textos escritos por especialistas convocados por la Revista para publicar en torno a temas de su expertiz, y de interés definido por el Cuerpo o Consejo Editorial de la Revista. Los *Artículos Seleccionados* son aquellos que son postulados en la convocatoria abierta para cada edición de la Revista. La sección *Conversaciones sobre lo público* presenta una entrevista realizada a personalidades destacadas, a cargo de profesores e investigadoras/es de la Facultad de Ciencias Sociales. La sección *Miradas sobre la intervención* incluye un artículo que presente experiencias innovadoras de intervención social ó gestión de políticas sociales. La sección *Recuperando historia* se enfoca en la descripción y análisis de experiencias de políticas sociales, institucionales y/o territoriales de relevancia. La sección *Debates de cátedra* recupera reflexiones y contribuciones de equipos docentes de la Carrera de Trabajo Social UBA, o de otrxs equipos docentes. La sección *Producciones de fin de grado* contiene artículos publicados por estudiantes o recientes graduadxs. En *Aportes a lo público desde la investigación*, se presentan avances o resultados de investigaciones actuales. *Reseñas de libros*: recién publicados de docentes o colegas de ciencias sociales.

## Frecuencia de publicación

Los artículos de la Revista Debate Público son publicados conjuntamente, como parte de un número con frecuencia semestral.

## Proceso de evaluación por pares

Los originales serán sometidos a un proceso editorial que se desarrollará en varias fases. En primer lugar, los artículos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los directores y los miembros del comité editorial, quienes determinarán la pertinencia de su publicación y comunicará a los autores la aceptación o rechazo del artículo en un plazo máximo de ocho semanas. Una vez establecido que el artículo cumple con los requisitos temáticos y formales indicados en estas normas, será enviado a dos pares académicos externos, bajo el sistema "doble ciego", es decir, los evaluadores desconocerán el nombre del autor y viceversa. Asimismo, los evaluadores no tendrán la misma pertenencia institucional del autor del artículo.

Para ser incluido en nuestra publicación, todo artículo será sometido a un dictamen realizado por especialistas en las materias, los cuales emitirán su decisión de manera anónima. El resultado puede ser:

No publicable: Aunque se considere que no le faltan méritos al trabajo, el trabajo carece de relevancia o concreción, lo que anula la posibilidad de su publicación.

Publicación cuestionable: El trabajo no es aceptable en su versión, requeriría una reorientación y reestructuración del mismo para alcanzar la calidad adecuada. Los comentarios y sugerencias facilitados por el evaluador han de ir encaminados a mejorar estas deficiencias.

Aceptable: Serán trabajos de calidad, aunque precisan subsanar algunas deficiencias. Los comentarios del evaluador deben estar lo suficientemente detallados como para que el autor pueda rectificar o mejorar dichas deficiencias.

Publicable: Artículos de calidad que contribuyen al conocimiento o debates en el tema abordado, y que no requieren modificaciones de contenido.

En caso de discrepancia entre las dos evaluaciones, el texto será enviado a un tercer árbitro, cuya decisión definirá su publicación. Los resultados del proceso de dictamen académico serán inapelables en todos los casos.

Si se sugirieran modificaciones, éstas serán comunicadas al autor, quien deberá contestar dentro de los siete días si las acepta, en cuyo caso deberá enviar la versión definitiva en el plazo que se acuerde entre el autor y el Comité Editorial.

Está previsto que el proceso de evaluación de un artículo se resuelva en el lapso de tres meses.

**IMPORTANTE:** una vez aprobado el artículo, no se aceptará ningún cambio en el texto.

## Política sobre plagio

Debate Público tiene como política la publicación de trabajos originales y declarados inéditos por sus autorías. Es decir, que no hayan sido publicados con anterioridad y/o sometidos a evaluación en ningún medio impreso o electrónico. Para asegurar y garantizar la originalidad de las contribuciones postuladas.

Todos los artículos enviados a Revista Debate Público serán revisados a través de motores de búsqueda de Internet de detección de plagio u otro que establezca el comité editor.

Las siguientes instancias constituyen plagio: presentar el trabajo ajeno como propio; adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento; no emplear las comillas en una cita literal; dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita; el parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente; el parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Los supuestos generales de fraude científico son los siguientes: a) fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio; b) publicación duplicada; y c) conflictos de autoría. Las prácticas deshonestas relativas al plagio y a los diversos supuestos de fraude científico que sean detectadas serán debatidas por los miembros del Consejo Editorial, quienes decidirán las medidas a adoptar.

El/les autor/es asumirá/n las consecuencias de cualquier índole que se deriven del incumplimiento de las obligaciones señaladas en estas normas editoriales.

A fin de tratar los casos en los cuales se incurra en plagio, el Consejo Editorial seguirá los siguientes procedimientos:

- Se enviará al autor la evidencia del plagio detectado, solicitando una explicación sobre el mismo.
- Si la respuesta no es satisfactoria para el Consejo Editorial, el artículo no será sometido a evaluación externa y la revista no recibirá más artículos de los autores. A su vez, si correspondiere, se informará al medio en el cual fue publicado el artículo original plagiado.
- No se aceptarán más trabajos de los autores a la Revista Debate Público

## Política de acceso abierto

Los artículos publicados en Revista Debate Público se encuentran disponibles gratuitamente en el [Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales \(UBA\)](https://trabajosocial.sociales.uba.ar/publicaciones/) y <https://trabajosocial.sociales.uba.ar/publicaciones/>

Con el objetivo de difundir la investigación y facilitar el intercambio global de conocimiento, esta revista proporciona acceso libre y gratuito a todos sus artículos, para que pueda ser utilizado con propósitos de investigación, educativos, y en general para cualquier uso no comercial.

Para sostener su vocación de fomentar la libre distribución del conocimiento, esta revista no carga costos de procesamiento de los artículos y envío de artículos (article processing charges (APCS) / article submission charges) a los autores.

Esta revista y su contenido se encuentran bajo [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 3.0](#). Dicha licencia indica que es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

## Archivar

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración. [Más...](#)

## Normas éticas

Debate Público adhiere a normas éticas que aseguren la integridad en la publicación de los artículos, promoviendo una conducta ética en todos los participantes del proceso editorial (lectores, autores, revisores, editores, etc.).

La selección de artículos se realiza mediante un proceso de revisión externa bajo el mecanismo de doble ciego para valorar la calidad científica de los artículos. Por ello, no discrimina a los autores por la categoría académica o profesional, por el origen geográfico ni por género.

La Revista entiende que el proceso editorial debe ser transparente, minucioso, no sesgado y justo, para lo cual se ajusta a los siguientes principios y políticas que permitan asegurar una conducta ética y equitativa de todos los implicados en el proceso de publicación. Estos principios y políticas se inspiran en los estándares internacionales de [COPE \(Committee on Publication Ethics\)](#)

## Normas de publicación para la presentación de artículos

### 1- Instrucciones generales

Los artículos deben ser originales e inéditos, debiendo informar sus autoras/es si han sido presentados previamente en congresos u otros eventos científicos similares, o si han sido enviados para consideración de otra revista. En el caso que las autoras/es quieran -a posteriori- publicar una versión del artículo ya publicado en Debate Público en otra publicación, deberán solicitar autorización a la Revista, y en caso de ser otorgado deberán indicar la referencia de publicación en esta Revista.

Los autores/as podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada (p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico).

### 2- El documento deberá presentarse de acuerdo a las siguientes especificaciones formales

- a- El título del artículo: en castellano y en inglés, debe ser conciso, señalando los aspectos centrales del mismo y siendo recomendada su extensión máxima en 12 (doce) palabras incluyendo subtítulo, si correspondiera. Todas las palabras del mismo deben estar en negrita y deben iniciar en mayúscula.
- b- Resumen del artículo: En castellano y en inglés, una extensión máxima de 1.400 caracteres debe reflejar el contenido del trabajo
- c- Palabras claves: en castellano y en inglés: (3) tres palabras clave
- d- Extensión del artículo: deben presentar un desarrollo sustantivo de la temática en una extensión mínima de 10 páginas y máxima de 20 incluyendo la bibliografía.
- e- El documento deberá estar a espacio interlineado 1,5, fuente Times New Roman en 12 puntos.

- f- El papel será configurado en hoja tamaño A4 (21 cm x 29.7 cm), con márgenes de 2,5 cm.
- g- Los párrafos se presentan con el texto con alineación izquierda, y un espacio entre párrafos. Al comienzo de cada párrafo es necesario dejar 0,5 cm.
- h- Se utilizarán comillas dobles para citas textuales menores a 40 palabras, en el caso de citas más extensas se mostrarán en párrafo aparte, con sangría izquierda y tamaño de letra 10.
- i- El uso de cursiva o itálica se restringirá a vocablos extranjeros. No se utilizará subrayado o negrita para enfatizar palabras.
- j- Citas: Las citas se indicarán entre paréntesis en el cuerpo del texto y la bibliografía completa se incluirá al final del artículo. Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se sugiere incluirla en la introducción.
- k- Referencias bibliográficas: En el texto, deberán incluirse según criterios establecidos por el sistema de la American Psychological Association, APA. 7ª edición 2019. Las citas textuales deben incluir el número de página en el siguiente orden (Autor, año, pág.)
- l- La revista recomienda usar notas al pie sólo cuando la argumentación así lo exija, para evitar una lectura engorrosa del texto, otras aclaraciones se sugieren se incorporen al texto o en la introducción.
- m- La Revista asume el lenguaje inclusivo, y por ello solicita la eliminación del masculino genérico (los niños, los deportistas, etc.) y su reemplazo por el correspondiente desdoblamiento (las/los niñas/os, la/el deportista). En todos los casos se nombrará en primer lugar la forma femenina. Se podrá eximir de la duplicación del sustantivo o adjetivo que acompaña al artículo, cuando su genérico termine en A, E o L (la/el pianista, las/los asistentes, la/el profesional). En todos los casos, utilizar femenino o masculino, según corresponda, para señalar titulaciones, profesiones u oficios (la ministra, la médica, la jueza, la panadera). Se solicita evitar el uso de signos no lingüísticos (x, @, \*) y apelar a las perífrasis o giros para evitar sobrecargas (por ejemplo: las personas interesadas en lugar de las/los interesadas/os, las personas mayores; la población argentina, la ciudadanía en lugar de las/los ciudadanos). Cualquier otra decisión no contemplada en estas directrices, queda a criterio de la/el autora/autor, siempre considerando la perspectiva de inclusión.
- n- Debe incluirse el artículo en el Formulario de presentación de convocatoria a la Revista con los datos completos la/el autora/autor responsable y declaración de que todos sus autoras/es aprueban la publicación del trabajo y enviarse a: [debatepublico@sociales.uba.ar](mailto:debatepublico@sociales.uba.ar)
- o- Debe consignarse una única dirección de mail que figurará como contacto en el artículo. Todo ello deberá completarse en el formulario de presentación de artículos disponible en Formulario.
- p- Las/los autoras/autores (máximo 5) deben identificarse al inicio del artículo de la siguiente manera: primer nombre y apellido/s, indicar referencia institucional actual, y máximo título alcanzado o situación académica.

### 3- Bibliografía

- a- Debe ajustarse a las normas de la APA, disponibles online (si no se pudiese acceder al archivo desde este link copie y pegue la ruta indicada en la barra del navegador y podrá acceder sin dificultad)
- b- Debe discriminarse la bibliografía de las fuentes documentales (leyes, documentos históricos, etc.).
- c- Dejar un espacio separando cada texto o fuente. Consignar la bibliografía en formato de sangría francesa.
- d- El formato requerido es el siguiente: Apellido Inicial Año entre paréntesis Título sin comillas con bastarda, Editorial.

#### *Ejemplo:*

Kessler, G. y Benza, G. (2019). La ¿nueva? estructura social de américa latina: cambios y persistencias después de la ola de gobiernos progresistas. Siglo XXI.

En el caso de textos disponibles en internet debe consignarse el URL.

Arias, A; García Godoy, B; Manes, R. (2011) Producciones Docentes II. Trabajo social, lecturas teóricas y perspectivas. Aportes desde la intervención para repensar las instituciones. Carrera de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/trabajo-social-lecturas-teoricas-y-perspectivas>

El Consejo Editorial tiene el poder de decisión sobre lo publicado en la Revista Debate Público, evaluando la originalidad, además, puede realizar una edición de estilo y correcciones.

El contenido de los artículos es exclusivamente responsabilidad de las/los autoras/autores, la cual no será necesariamente compartida con la Revista.

#### **4- Declaración de privacidad**

En ningún momento el Consejo Editorial divulgará la identidad de los autores, revisores o evaluadores potenciales, así como cualquier dato que surja de un artículo enviado a la Revista Debate Público, previa a la publicación del mismo. Del mismo modo, no difundirá ninguna información respecto al contenido de los artículos que no hayan sido seleccionados para su publicación.

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines

#### **5- Consultas**

Enviarlas por correo electrónico a:

[debatepublico@sociales.uba.ar](mailto:debatepublico@sociales.uba.ar)

# Índice

- Tema** 
- Tensiones en la construcción de lo colectivo
- Editorial** 
- Soraya Giraldez **15**
- Conversaciones sobre lo público** 
- Desafíos del trabajo social en la construcción de un sistema de salud universal y democrático en América Latina.  
Lecturas actuales del proceso brasileño.  
Juan Pablo Burwiel y Bárbara García Godoy entrevistan a Marco José de Oliveira Duarte **19**
- Artículos Centrales** 
- De la siembra neoliberal a la destrucción libertaria.  
Pensar la Política Social para la reconstrucción de una sociedad respetuosa.  
Estela Grassi **29**
- Reformas curriculares y Sistema Argentino de Créditos Académicos:  
reflexiones necesarias.  
Gisela E. Spasiuk  **43**
- La Relación de Millennials y Centennials con el Mundo del Trabajo:  
El caso del sector privado.  
Silvia Alvarez y Rubén Schonfeld  **53**
- La orientación para la educación y el trabajo en la Dirección de  
Psicología Comunitaria y Pedagogía Social.  
Entre continuidades y rupturas.  
Eliana Vasquez, Claudia Lajud y Adrián Melo  **61**

## Artículos Seleccionados

- La conformación de la convivencia carcelaria a través del rugby en cárceles bonaerenses.  
Javier Piscitelli **75**
- Informes sociales sobre niñas, niños y adolescentes afectados por violencia familiar.  
Graciela Nicolini y Jesús del Canto **89**
- Según pasan los años: Intervención del trabajo social en el abordaje de enfermedad crónica en niñeces y adolescencias.  
Analía Bertoni **99**
- ¿Derechos o beneficios?: repensando el Programa de Retención Escolar de Alumnos/as Madres, Padres y Embarazadas de CABA.  
Melina Daniela Maffeo, Micaela Hermida y Virginia Lobato **107**
- Género y diversidad en los servicios de salud en Argentina: aportes desde el marco normativo.  
María Natalia Echevoyemberry, Paula Rojo y Pablo Javier de Cruz **121**
- Abordajes de violencia de género en salud mental: desafíos y estrategias desde el trabajo social.  
Valentina Losso **139**
- Una aproximación a los procesos de envejecimiento desde una mirada institucional.  
Daiana Priscila Banega, Noelia Marchi, Paloma Ovando, Andrea Pezzarini y Belén Rodríguez **151**
- Vivir bajo el tren, un desafío para el abordaje integral en salud ambiental  
Sofía Lauro **161**
- Los sistemas de información en la construcción del sujeto de la economía popular.  
Ligia Altaieff **171**
- Comunitarización de las políticas asistenciales e implicancias para el trabajo social.  
Liliana Madrid **185**
- Transferencias monetarias y derecho a la asistencia: aportes para un debate latente.  
Martin Hornes **195**

### Producciones de fin de grado

Salud Mental Comunitaria en Argentina: Programa de Rehabilitación y Externación Asistida (P.R.E.A).  
Lucía Dominguez y Ignacio Rial Mattos

209

La Agroecología, una invitación a coproducir conocimientos y saberes.  
Vanina Biondo y María Jose Berdeja

219

Construyendo identidad: memoria(s) de Ex Centros Clandestinos de Detención, Tortura y Exterminio (CCDTyE) Club Atlético.  
Giselle Rukmini Jauregui y Natalia Stahl

229

### Miradas sobre la intervención

Pensar las adolescencias en torno al debate por la baja de punibilidad.  
Marcela Velurtas y Virginia Guardia

241

### Reseñas

ASENTAMIENTOS. Estrategias populares y vínculos con el Estado  
La experiencia de los asentamientos de San Francisco Solano  
Andrea Echevarría  
Reseña a cargo de: Adriana Clemente

253



## Editorial

# Tensiones en la construcción de lo colectivo

**Soraya Giraldez**

Estamos escribiendo esta editorial en días convulsionados institucionalmente. El contexto político despierta alertas por sus definiciones en distintos ámbitos de la política pública y social en general, y en lo que le respecta a este espacio, en relación al desarrollo de la universidad y la ciencia en particular. Es inevitable, desde la disciplina del Trabajo Social, sentirnos parte de los ámbitos afectados por múltiples medidas gubernamentales, cierre de organismos y programas sociales, despido y desafectación de colegas de múltiples espacios de ejercicio profesional en ámbitos estatales, y también por el énfasis puesto en torno a la inutilidad – incluso desprecio – por conceptos centrales como la justicia social y los derechos humanos.

Pero también se ve afectada por las transformaciones económicas que implican caída del salario real, insuficiente acceso a recursos básicos, mayor precarización del mercado de trabajo, bajas en las jubilaciones, parálisis de la obra pública, suspensión de las políticas de género, posible cierre de espacios de salud y salud mental, endeudamiento creciente, y otras medidas que cambia de cuajo la matriz distributiva, y la cobertura de las políticas públicas, afectando las condiciones de vida de la sociedad toda y sobre todo de los sectores más vulnerables. En estos días se profundiza el riesgo de las formas democráticas.

Pero entonces, en este contexto, nos preguntamos, cuáles son las prácticas y dispositivos a generar o fortalecer que nos permita reclamar y construir / reconstruir otro orden, ¿cuál es nuestro poder?, ¿tenemos alguno? Insistimos que hay poder también en las construcciones colectivas, en los entramados de experiencias, a veces invisibilizadas, pero que son muchas y diversas. Las formas colectivas producen saberes válidos y no solo reivindican derechos, sino que reinventan formas de habitar lo público.

Diversas y diversos intelectuales están trabajando sobre las grandes transformaciones, tanto en los modelos de producción de riqueza, las formas de acumulación y distribución de lo socialmente generado, el mundo del trabajo, las formas de intervenir las vidas cotidianas desde la tecnología. Lo hasta ahora conocido está cambiando y con ello, las formas de reproducción social. Lo público, lo colectivo enfrenta dificultades para su constitución, lo individual parece ser casi la única forma de acceso a satisfactores, el destinatario de los mensajes, la forma de habitar el mundo.

Ante esto, esta publicación recoge la presentación y el análisis de múltiples expresiones de saberes contruidos multiactoralmente, resignificados académicamente en donde interactúan desde sus corporalidades, conocimientos, emocionalidades, en post de generar bienestar y otras formas de construir sociedad. Las denuncias a lo que se quiere transformar, debilitar o destruir, también son catalizadores hacia existencias que hagan frente al porfiado modelo individualista.

Este número de Debate Público se nutre de lecturas de experiencias latinoamericanas, de la posibilidad de repensar las acciones estatales desde la clave del respeto. Se hace central la lectura del acceso a la educación media y superior en tiempos de profundas transformaciones en los intereses y formas de recrear el futuro de las y los jóvenes. Se suman reflexiones y miradas sobre contextos de encierro, salud mental, economía social, organizaciones en torno a la agroecología, memoria, hábitat, entre otros temas a lo que nos acercamos para seguir aprendiendo, problematizando, construyendo.

Para cerrar, Debate Público es parte de las XII Jornada "El Trabajo Social en el laberinto de una nueva época - interpelaciones disciplinares en tiempo perplejidad" organizadas por la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires a realizarse el 10 de septiembre del corriente año. Les esperamos, será un excelente momento para compartirnos las nuevas preguntas que nos generan perplejidad, pero también para encontrar salidas colectivas a los laberintos.

**Soraya Giraldez**

Directora de la Carrera de Trabajo Social - UBA

# Conversaciones sobre lo público



## Conversaciones sobre lo público

Desafíos del trabajo social en la construcción de un sistema de salud universal y democrático en América Latina.

Lecturas actuales del proceso brasileño.

Juan Pablo Burwiel y Bárbara García Godoy entrevistan a Marco José de Oliveira Duarte



Esta sección se propone habilitar conversaciones con quienes, por su trayectoria profesional, 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 participan Marco José de Oliveira Duarte entrevistado por Juan Pablo Burwiel y Bár-

bara García Godoy docentes de la asignatura Derecho a la Salud de la Carrera de Trabajo Social UBA. Marco José de Oliveira Duarte es trabajador social, psicólogo y sanitarista brasileño, magíster en Trabajo Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), doctor en Trabajo Social por la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ), Pos-

doctor en Políticas Sociales por la Universidad Católica del Salvador (UCSAL) y Posdoctor en Psicología Social por la UERJ y el ISCTE-IUL-Portugal. Actualmente colabora con el Programa de Residencia Multiprofesional en Salud Mental y del Programa de Posgrado en Trabajo Social (PPG-SS) y es profesor de la Facultad de Trabajo Social de la UFJF y de su PPG-SS (Maestría y Doctorado).<sup>1</sup>

Fecha de realización: 17 de marzo 2025.

### Referencias:

(B) Juan Pablo Burwiel y (GG) Bárbara García Godoy; (MAJODU) Marco José de Oliveira Duarte.

**B y GG: Muchas gracias Marco José por posibilitarnos este intercambio. Para iniciar, ¿cómo podrías describir brevemente el Sistema de Salud de Brasil? ¿Qué aspectos podrías resaltar del mismo?**

**MAJODU:** Cuando hablamos sobre el sistema de salud de Brasil, es necesario hablar del Sistema Único de Salud, el SUS. Así que comenzaré con algunas consideraciones, sin referirme a toda la complejidad histórica y política que precedió a la construcción del SUS. Por lo tanto, el primer aspecto a resaltar es que sólo es posible abordar el Sistema Único de Salud porque éste es una apuesta, un proyecto, un producto, fruto de la organización política de un movimiento social llamado movimiento sanitarista, formado por trabajadores/as, usuarios/as, académicos e intelectuales del campo de la salud pública (que en aquel momento se comenzaba a identificar y esbozar una propuesta de salud colectiva, una ruptura epistemológica y paradigmática con el pensamiento conservador en salud), que en el final de los años setenta confluyeron en lo que se denomina defensores de la Reforma Sanitaria. La propuesta, justamente, tomó como bandera el lema "Salud: derecho de todos y deber del Estado". De este modo, Brasil se propone implementar un sistema público universal que incluya al sector privado. Esta es otra característica del sistema, el SUS, lo público y lo universal.

En este sentido, históricamente, en 1986, se organiza la VIII Conferencia Nacional de Salud (CNS), con participación popular, y en su informe final se registra su hito fundacional e histórico, que servirá para incluir el capítulo de salud en la nueva Constitución brasileña. Tras finalizar la Dictadura Civil-militar-empresarial, la

conocida como "Constitución Ciudadana" fue promulgada en 1988. En ella se establece que la salud es "un derecho de todos y un deber del Estado", así como los principios del SUS, que son: Universalidad, Integralidad y Equidad. Además de sus directrices, tales como: Descentralización, Participación y Control Ciudadano.

Por lo tanto, cuando estamos tratando del sistema de salud, otro aspecto importante, es esta característica de un sistema único de hecho, con poder descentralizado, con participación popular, y esto se va a dar de forma concreta en los Consejos Nacionales, Regionales, Municipales y Locales de Salud; en las Conferencias Nacionales, Provinciales, Regionales y Municipales de salud y en las instancias colegiadas que negocian y deciden sobre la gestión del SUS; como las Comisiones Locales y las intergestoras bipartitas para las provincias de la federación (con representación de las secretarías municipales y de los ministerios provinciales de los respectivos gobiernos provinciales) y las tripartitas, a nivel nacional (que representan a las secretarías municipales, los ministerios provinciales y al Ministerio de Salud de la Nación).

En este contexto, la asistencia sanitaria se organiza desde el primer nivel, en unidades básicas de salud, en el territorio donde vive la población, hasta los niveles especializados y de alta complejidad, tercer y cuarto nivel, pasando, inclusive por el nivel de atención secundaria y especializada, a pesar del corte epidemiológico, muchas veces centrado en la enfermedad/patología, como por ejemplo los diversos tipos ambulatorios, hospitales de día, algunos regionalizados o aún administrados por consorcios intermunicipales.

1. Agradecemos a Mariana Camilo de Oliveira, quien generosamente colaboró en la traducción de esta entrevista.

Por supuesto, toda esta construcción tiene respaldo legal, empezando por la Constitución brasileña, que se estableció mediante la Ley N° 8.080/1990 y la Ley N° 8.142/1990, que llamamos Ley Orgánica de Salud (LOS). Éstas regulan la gestión, la organización y el funcionamiento del SUS, la financiación del SUS, la participación y el control ciudadano del SUS. Sin embargo, a pesar de la redemocratización, las elecciones directas, la nueva Constitución y tantos derechos consagrados en ella, desde la década de 1990, el neoliberalismo es una realidad en el contexto político y económico nacional e internacional. De ahí que resulta un desafío implementar y desplegar el SUS, asumiendo la salud como un derecho social garantizado, como un eje en la calidad ciudadana del pueblo brasileño.

Por lo tanto, todo el proceso de implantación del SUS, especialmente la municipalización de la salud, desde su inicio hasta la actualidad, siempre ha estado atravesado por contradicciones y ambigüedades como la mala asignación de fondos, la falta de financiación para el sector, la precariedad de las condiciones de trabajo y de las relaciones de los trabajadores, la privatización de la salud, etcétera. Por eso, los conflictos políticos entre proyectos de sociedad y concepciones de salud (desde un concepto ampliado basado en la determinación social de la salud y en el pensamiento social crítico en salud), tienen en la arena del SUS, en el día a día del trabajo en salud, de la gestión del trabajo y de la política de salud el ámbito propicio para estos conflictos y disputas; porque los bandos enfrentados se materializan en propuestas y temas que oscilan entre defender la universalidad de lo público o su privatización, que implica la desfinanciación del SUS público.

**B y GG:** ¿Qué relación se puede establecer entre el SUS y la participación ciudadana en su constitución? ¿Cómo se dio este vínculo en los últimos años?

**MAJODU:** Creo que ya he respondido en cierta medida a esta pregunta, pero es necesario reforzar e introducir otros temas para una mejor comprensión. En primer lugar, y en este sentido, reforzar que no se puede tener salud sin democracia. La salud es democracia, por lo tanto la salud es ciudadanía, es uno de los derechos sociales. Desde el movimiento Sanitarista y de la reforma sanitaria, defendemos, tal como está establecido en la Constitución Brasileña de 1988 en el art. 196, que “la salud es un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado a través de políticas sociales y econó-

micas destinadas a reducir el riesgo de enfermedades y otros perjuicios y el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación”. En el sentido de reglamentar el mencionado derecho constitucional, la Ley Orgánica de Salud establece en su artículo 2 que “La salud es un derecho fundamental del ser humano y el Estado debe proveer las condiciones indispensables para su pleno ejercicio”. En el párrafo 1<sup>a</sup> señala que “El deber del Estado de garantizar la salud consiste en formular y ejecutar políticas económicas y sociales dirigidas a reducir el riesgo de enfermedades y otros perjuicios y establecer las condiciones que aseguren el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación”. La lógica estratégica de la reducción de los perjuicios y daños a la salud como política sanitaria también está a la orden del día.

Como resultado de la VIII Conferencia Nacional de Salud (1986), en su informe final se revela un concepto ampliado de salud que, según el documento, establece que “la salud es el resultado de las condiciones de alimentación, vivienda, educación, ingreso, medio ambiente, trabajo, transporte, empleo, esparcimiento, libertad, acceso y propiedad de la tierra y acceso a los servicios de salud”. Aunque esta definición no esté incluida en la Constitución Nacional, sí lo está en la Ley Orgánica de Salud (8080/90), en su artículo 3<sup>a</sup>, cuando dice que “La salud tiene como factores determinantes y condicionantes, entre otros, la alimentación, la vivienda, el saneamiento básico, el medio ambiente, el trabajo, el ingreso, la educación, el transporte, el esparcimiento y el acceso a los bienes y servicios esenciales; los niveles de salud de la población expresan la organización social y económica del país”.

Podemos afirmar que el concepto ampliado de salud acuñado por el movimiento sanitario brasileño presenta una ruptura con el elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), cuando define la salud como “un estado de completo bienestar físico, mental y social y no sólo la ausencia de afecciones y enfermedades”. Esta crítica proviene del pensamiento social crítico de la salud latinoamericana, en el que participan diversos intelectuales de Brasil, Argentina, México, etcétera, como Sergio Arouca, Madel Luz, Emerson Merhy, Cecilia Donnangelo, Juan Cesar García, Mario Testa, Dalton Mario Hamilton, Jaime Breilh, Asa Laurell y otros.

Así, se configura un país con sus huellas estructurales colonialistas y racistas, de una democracia joven, con

una historia de golpes de Estado y regímenes autoritarios, que ocupa una posición periférica en el capitalismo mundial, con una industrialización parcial y una economía dependiente del sector terciario, susceptible a múltiples crisis, marcado por la concentración de riqueza y profundas desigualdades sociales, sexuales, raciales, de género, territoriales, entre otras. En las últimas décadas, la población, el país y el SUS han padecido gravemente los efectos de las transformaciones del capitalismo, manifestadas en la financiarización, el ultraneoliberalismo, la extrema derecha, el neoconservadurismo y sus discursos fascistas y de odio, acompañados de una mínima inversión en lo social y lo público, el desfinanciamiento de las políticas públicas y programas sociales, agravado todo ello por el impacto sanitario y político de la pandemia de COVID-19 y las políticas de muerte y negacionismo del entonces gobierno de Bolsonaro, en sintonía con la ola reaccionaria global.

**B y GG: ¿Qué modificaciones o transformaciones tuvo el sistema de salud durante la gestión de Bolsonaro?**

**MAJODU:** Cabe destacar que el gobierno de Bolsonaro, en sí mismo, ya fue un desastre para el campo democrático, a pesar de haber sido elegido por el pueblo brasileño, tal como están viviendo ahora con Milei. Fue una gestión reaccionaria, de extrema derecha y fascista, que no está al servicio de lo público y cuyo proyecto es la privatización total de los servicios del Estado. Lo cierto es que el gobierno de Bolsonaro (2019-2022) es heredero del gobierno conservador y golpista de Michel Temer (2016-2018). En 2016, Temer asumió la presidencia tras el "impeachment" de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016), y su primer triunfo, de este pacto golpista, en el Congreso Nacional, fue la aprobación de la Enmienda Constitucional n.º 95 (la "enmienda del recorte de gastos"), que limita el techo de gasto público principalmente en salud, sin ajustes durante 20 años.

Esto no hizo más que agravar el problema histórico de financiamiento del SUS, que desde 1990 nunca ha contado con los recursos necesarios para cumplir con todos los desafíos que fueron establecidos, menos aún en un contexto neoliberal. De hecho, entre 1990 y 2022, los fondos siempre fueron insuficientes en relación a las necesidades, y con Temer y Bolsonaro este proceso se profundizó debido al tope de gastos, lo que históricamente se tradujo en más desinversión, desmantelamiento y un SUS aún más debilitado en financiamiento,

calidad y capilaridad. Todo ello reforzó la defensa e implementación de un proyecto privatizador y de destrucción del SUS, típico de la extrema derecha y su discurso de muerte.

Cabe resaltar que la única medida del gobierno de Jair Bolsonaro para ampliar el presupuesto del SUS fue en 2020, durante el primer año de la pandemia de COVID-19. Y esto ocurrió principalmente debido a la presión popular, de los sectores mediáticos, de la prensa y de los intelectuales. Recordemos que en marzo de ese año, Brasil, siguiendo a la OMS como muchos otros países, declaró el estado de emergencia pública. Esto permitió superar el límite de gastos, no solo en salud, sino también en educación y asistencia social (con subsidios y prestaciones gubernamentales de emergencia). Sin embargo, incluso así hubo atraso en la aplicación de dichos recursos y prestaciones, creando un ámbito de disputa entre el Congreso y el Poder Judicial por un lado, y el Ejecutivo Nacional por otro. Frente a esta política de destrucción y muerte, el sistema de salud colapsó. Durante el gobierno de Bolsonaro, que duró cuatro años, la cartera de Salud tuvo exactamente cuatro ministros: Luiz Henrique Mandetta (Partido Unión Brasil) - 2019/2020; Nelson Teich (sin partido) - 2020; Eduardo Pazuello (Partido Liberal) - 2020/2021; y Marcelo Queiroga (Partido Liberal) - 2021/2022. Esta rotación en la gestión del Ministerio de Salud, en medio de la mayor crisis sanitaria del siglo, puso en evidencia la ineficiencia y el descuido en el manejo de la salud colectiva pública brasileña.

**B y GG: ¿Qué efectos o impactos tuvo en la población?**

**MAJODU:** Para comprender los efectos e impactos en la población, es fundamental destacar que, entre 2019 y 2022, especialmente durante el gobierno de Bolsonaro, atravesado por la pandemia de COVID-19, los retrocesos en las políticas de salud estuvieron acompañados de una reestructuración de políticas, departamentos y cargos del Ministerio de Salud, que incluyó la eliminación de algunos sectores. Esto afectó directamente la política de salud, pero principalmente el deterioro en la salud de la población, además de los efectos nocivos de todo el (des)gobierno.

De este modo, se despidieron técnicos de diversos sectores internos del Ministerio de Salud. Un ejemplo claro fue el vaciamiento y reestructuración del Departamento de Vigilancia, Prevención y Control de las ITS, el VIH/

Sida y las Hepatitis Virales, que funcionaba desde 1986, subordinando estas acciones al Departamento de Enfermedades de Condiciones Crónicas e Infecciones Sexualmente Transmisibles (ITS). Esto impactó desastrosamente en la vida de las personas con VIH, dificultando su acceso a medicación y tratamiento, ya que en la práctica significó el fin del programa brasileño de SIDA, uno de los más importantes del mundo.

Otro acto de destrucción dirigido por esta gestión fue en el ámbito de la salud mental, alcohol y otras drogas, cuya área específica fue eliminada. Así, la desaparecida Coordinación General de Salud Mental, Alcohol y Otras Drogas, fue reorganizada bajo un enfoque centrado en la enfermedad y sometida a sectores relacionados a la gestión hospitalaria, para retomar la lógica manicomial, las internaciones y gestionar la atención primaria, deshaciendo la lógica de la atención psicosocial, a través de los Centros de Atención Psicosocial (CAPS) como práctica ambulatoria. De esta forma, en general, se vació y desfinanció la política pública de salud mental, destruyendo así toda la red de atención psicosocial, incluyendo la amenaza de la derogación de las normativas que sustentaban la lógica antimanicomial.

El gobierno de Bolsonaro escindió la salud mental y las drogas, y esta última ha tenido más inversión financiera y asociación con sectores privados, sobre todo para reforzar su política prohibicionista de drogas. De esta forma, está desfinanciado los CAPS y dando fin a la política de reducción de daños, ya que el interés es invertir en Comunidades Terapéuticas, en su mayoría dirigidas por sectores conservadores neopentecostales. En este sentido surgieron un conjunto de vulneraciones y violaciones de derechos, involucrando no sólo a la población adulta, sino también a niños y adolescentes, en un contexto de (re)higienismo social urbano típico de gobiernos autoritarios, incluyendo hospitalizaciones forzadas en todos los sentidos. Esto resalta la tensión de que para el gobierno de derecha, basado en el pánico moral y el discurso de odio, hay una epidemia de consumo de drogas y para los movimientos sociales y representantes de instituciones e investigaciones científicas sobre el tema, no hay evidencia de ello, por el contrario, hay más vulnerabilidad, pobreza y desigualdades reales en la vida precaria de los brasileños, principalmente hombres y mujeres negros, de barrios populares y periferias.

Sin embargo, es necesario enfatizar que son todos los sectores y políticas en el campo de la salud los que han retrocedido o han sido destruidos. Además de los men-

cionados, está el caso de la salud reproductiva de las mujeres, la salud LGBT, la política de aborto, la atención primaria, la inmunización, entre otros. El SUS ha reducido su capacidad de compra de insumos, como insulina para la diabetes y medicamentos para la hipertensión. Como resultado, las personas que dependen del SUS, que constituyen el 70% de la población brasileña, tienen un mayor riesgo de hospitalización, de empeoramiento de estas enfermedades crónicas y de muerte. Porque en este contexto también tenemos la Enmienda Constitucional para limitar el gasto público por parte del gobierno, lo que resulta en la subfinanciación y desfinanciación de la salud pública brasileña.

### **B y GG: ¿Qué balance dejó la experiencia de la Pandemia en relación a la capacidad de respuesta del Sistema de Salud?**

**MAJODU:** La experiencia de la pandemia en Brasil, bajo el gobierno de Bolsonaro, con su política de destrucción y muerte, como dije, ha llevado al SUS al colapso. Han faltado medicamentos, respiradores, oxígeno y equipos de protección individual (EPI) para los equipos de salud. Los datos diarios de casos fatales entre 2020 y 2021 revelan la política de muerte del gobierno nacional, que ha visto una escalada espantosa de muertes diarias, incluyendo la lentitud en la compra de vacunas y en el proceso de inmunización, así como el negacionismo y sus discursos anticiencia y antivacunas. Según datos epidemiológicos, el país ha registrado más de setecientas mil muertes. La gestión de Jair Bolsonaro durante la emergencia mundial le valió una denuncia por genocidio en el Tribunal de La Haya, por no haber enfrentado la pandemia, con su falta de priorización, planificación y negacionismo, costando vidas que podrían haberse salvado, poniendo en peligro la vida y la salud de todos. El gobierno apostó por la propagación del virus como estrategia para hacer frente a la pandemia.

Así, la restricción presupuestaria ha sido cruel y ha empeorado las cosas en todos los sentidos para los trabajadores y usuarios del SUS, especialmente en el contexto de la pandemia, con colas de espera y personas muriendo sin ser atendidas con dignidad. La crisis sanitaria como resultado de la crisis económica ha dejado sus marcas, que hoy son marcas para superar y sostener otro proyecto que está en marcha.

¡Pero el SUS sobrevivió! Lo sostuvimos como red, en resistencia, por trabajadores, usuarios, con los movimientos sociales del campo de la salud (en defensa de

la vida, antimanicomial, feminista, LGBTIAPN+, negros, en situación de calle, contra la privatización, entre otros), produciendo redes fuertes y vivas, a pesar de las muertes, el dolor y el duelo. Porque en el centro de toda la tragedia estaba la cuestión de la desfinanciación pública y la política de muerte del (des)gobierno de Bolsonaro. Los pocos recursos que llegaron a través de créditos extraordinarios, como consecuencia de la pandemia, fueron el resultado de la presión, la lucha y los movimientos sociales del campo progresista, y los medios de comunicación fueron un aliado, tanto para denunciar la negligencia y el negacionismo, como para retratar la vida tal como es, en la realidad concreta de los hechos concretos.

**B y GG: ¿Qué lectura hacés del rol del Gobierno de turno en dicha gestión?**

**MAJODU:** Creo que ya he abordado una serie de hechos a lo largo de esta entrevista, pero creo que una de las principales síntesis interpretativas de este proyecto de poder de extrema derecha fue, en el caso de la pandemia, el abismo entre las recomendaciones sanitarias internacionales, a partir de la OMS, y lo que no se hizo, de hecho, por la gestión de la política sanitaria, en el SUS y por el gobierno brasileño. El negacionismo de la vacuna, de las medidas de transmisión, incluso el presidente llamando "Gripezinha" a la pandemia, defendiendo la cloroquina, un medicamento sin eficacia en el tratamiento, entre muchos otros comportamientos, que culminaron en consecuencias nefastas para el enfrentamiento de la pandemia: rotación de ministros de salud, colapso de la red asistencial, debilitamiento de las relaciones inter-provinciales, demora en la vacunación, desprecio por la ciencia, fragilidad de la estrategia de testeo y distribución de insumos, militarización de la salud, opacidad de la información sanitaria, casos de corrupción, entre otros. El principal resultado fue el alarmante número de casos y muertes, materializando la necropolítica en el país.

**B y GG: Tras el cambio de gobierno con la asunción de Lula en 2023, ¿qué desafíos afronta el campo de la salud en este contexto? ¿Crees que deben pensarse transformaciones en el SUS en la actualidad? ¿Cuáles?**

**MAJODU:** El gobierno del presidente Lula y el vicepresidente Alckmim fue la construcción de un frente amplio y de un pacto civilizatorio contra la barbarie, el fascismo y la antidemocracia, y en defensa de la vida, de

la democracia, de los derechos humanos y de la Constitución de 1988. Lo que está en juego en la construcción y victoria de este frente en 2022 es precisamente la resistencia y el enfrentamiento a las nuevas formas de autoritarismo en Brasil, conocidas como bolsonarismo, expresión del fascismo, del conservadurismo y de la extrema derecha actuales. Incluso prácticas golpistas tanto en acto de entrega del diploma presidencial a Lula, como también en el episodio contra el Estado Democrático de Derecho, cuando los seguidores de Bolsonaro, los Bolsonaristas, invadieron los respectivos edificios de los tres poderes de la República de Brasil, el judicial, el ejecutivo y el legislativo. Como ocurrió, a instancias de Trump, en el Capitolio de los Estados Unidos de América. Actualmente tenemos muchos más datos, tanto del informe de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) en Covid por el Congreso Nacional, como de la investigación de la Policía Federal, las denuncias de la Fiscalía General y las acciones de la Corte brasileña sobre el juicio de los criminales, a lo que se configuró como los "Atentados del 08 de enero 2023" en Brasilia (incluso con ese nombre en Wikipedia), llevando incluso a la posible detención de Bolsonaro.

Pero este contexto sirve para revelar que la victoria de la fórmula Lula/Alckmim no representa un retorno a los proyectos de las anteriores gestiones del Partido de los Trabajadores en el poder ejecutivo nacional, sino lo posible para recuperar la democracia y las instituciones. Sin embargo, debemos recordar que al tratarse de un frente amplio, éste está compuesto por diversos intereses políticos, económicos y también éticos. En el campo de la salud en particular, la construcción de una agenda es un hecho inherente a la política post pandémica. Cabe destacar que la ministra de salud, la primera mujer en la historia de la cartera del país, ya ha tenido su cargo amenazado y en negociación por otros sectores del citado frente, pero principalmente por sectores del parlamento que sostienen al gobierno de Lula. Recientemente, tras dos años de Nísia Trindade, asumió el cargo un ex ministro de Salud del gobierno de Dilma, Alexandre Padilha. Hay una mezcla de avances y retrocesos, un juego de intereses, una disputa interna dentro de la propia cartera. Pero esto no es una característica de la salud, sino de todo gobierno. Esta dinámica forma parte del propio juego democrático, de lo que se avanza, de lo que no se avanza, de lo que se acuerda, de lo que es consenso y de lo que no lo es. Pero aún queda mucho por hacer.

Son muchos los desafíos en este campo, especialmente la reconstrucción del SUS tras años de desguace, des-

trucción y secuelas de la pandemia. Era y es necesario redoblar los esfuerzos para dotar al SUS de los recursos necesarios, para recuperar las enormes pérdidas en la cobertura de su red asistencial, pero sobre todo en la vacunación, en la reducción de la espera como consecuencia del desmantelamiento de los servicios municipales impuesto tanto por la pandemia, como por la destrucción de las administraciones anteriores, con el recorte de recursos. Incluyendo, en este sentido, la reestructuración y destrucción de la propia gestión de la cartera. Se señala que tomará muchos años reconstruir lo que fue brutalmente desmantelado de 2016-2022, porque fueron siete años de descrédito de la gestión del SUS. Pero, de hecho, ha habido una recuperación de la financiación del SUS, en contra de todas las expectativas, a pesar de que el SUS ha tenido muchas pérdidas presupuestarias en los últimos años, y no se ha superado el escenario de desfinanciación crónica, el presupuesto ha aumentado sustancialmente. ¡Esto se siente en la población!

Ya se han empezado a plantear cambios en el SUS, con la reanudación del Ministerio, su nueva estructura, las conferencias, la financiación, el programa “Más Médicos”, que beneficiará a más personas, el programa “Farmacia Popular”, que ampliará el acceso gratuito a los medicamentos para quienes los necesiten, el programa “Reducción de filas” (de espera), la renovación de la flota de vehículos o el programa SAMU (Sistema de Atención Móvil de Urgencias), el programa “Brasil Sonriente” y las unidades móviles para municipios, la inauguración del Departamento de Salud Mental, Alcohol y Otras Drogas, la reanudación del Departamento de VIH/SIDA, Tuberculosis y Hepatitis Virales, la creación del Grupo de Trabajo del Programa de Atención Especializada a la Salud de la Población Trans (PAES-Pop-Trans), la ampliación de las redes de atención sanitaria, como las de enfermedades crónicas, emergencia/urgencias, atención psicosocial, etcétera.

### **B y GG: ¿Qué rol considerarás que tiene el Trabajo Social en el Sistema Único de Salud?**

**MAJODU:** El trabajo social ha participado en la construcción del SUS desde el principio, especialmente en los movimientos de Reforma Sanitaria y Reforma Psiquiátrica y en la lucha antimanicomial. También hemos pasado por un proceso de renovación profesional, que tiene su origen en el movimiento de reconceptualización, rompiendo con el tradicionalismo y el conservadurismo de la profesión. Pero también en el ámbito de

la producción de conocimiento. Así, la lectura tradicional y sus fundamentos clásicos basados en el positivismo y el funcionalismo fueron puestos en cuestión. El salto epistemológico y paradigmático se dio por la ruptura con estos aportes, pero también, y sobre todo, por el compromiso y la acción política, tanto en el campo de las políticas públicas como en el compromiso con la población usuaria, en la garantía de los derechos humanos y, en particular, en la construcción de un país democrático, justo e igualitario en términos de acceso y derechos. Por lo tanto, el/la profesional de trabajo social en salud tiene mucho que aportar, no sólo en la ejecución de la política de salud, sino también en su construcción y elaboración.

Existe un conjunto de debates, investigaciones y producción de conocimiento en el campo del Trabajo Social, así como una legislación profesional, a través del Consejo Federal del Trabajo Social (CFESS), que refuerza y legitima el lugar del Trabajo Social como una de las 15 profesiones de la salud, reconocida por el Consejo Nacional de Salud. Así, resumiendo, las funciones de este profesional del Trabajo Social son: Identificar y satisfacer las necesidades sociales de los usuarios, brindar orientación, información sobre derechos y prestaciones sociales (asistencia social y seguridad social), derivar y acompañar a los usuarios a la red asistencial, realizar el seguimiento de los casos de los usuarios desde el ingreso hasta el alta, proporcionar apoyo psicosocial, alojar y asistir a las familias, promover el acceso a los servicios de salud, intervenir en las manifestaciones de la cuestión social, contribuir a la reducción de las desigualdades sociales, garantizar el acceso a las políticas públicas, convocar a la red intersectorial para garantizar los servicios sociales, elaborar diagnósticos e informes, etcétera.

Son tantas las funciones que no cabrían estas líneas porque trabajamos mucho más allá de la demanda y las articulaciones para garantizar derechos, vamos más allá de los limitados espacios institucionales, estamos en los territorios, en los movimientos sociales, apoyando las iniciativas de la población usuaria, en la formación de residencias sanitarias interdisciplinarias y disciplinares, en el asesoramiento y consejerías, en la supervisión, en los equipos de calle, etc. Garantizando así el acceso universal y la atención integral, igualitaria y equitativa de los usuarios de los servicios de salud, promoviendo el ejercicio de la ciudadanía al asumir la salud como un derecho social.

### **B y GG: ¿Qué aportes puede ofrecer la intervención profesional en la consolidación del derecho a la salud?**

**MAJODU:** Muchas de las incumbencias profesionales que mencioné en la pregunta anterior son importantes a la hora de realizar un trabajo profesional para consolidar el Derecho a la Salud, principalmente porque estamos tratando con el usuario como ciudadano de este derecho. Cuando estamos desarrollando, por ejemplo, un grupo de sala de espera, o una actividad grupal programada, o incluso la atención individual, o la atención domiciliaria, estamos tratando con un sujeto de derecho. Esta es la piedra angular del trabajo profesional que ha roto con los fundamentos tradicionales de la profesión y del área de conocimiento. No estamos en la producción de salud para enseñar, controlar o higienizar, sino para promover y garantizar ese derecho de ciudadanía.

**B y GG:** **¿Considerás que existen cuestiones pendientes a la hora afianzar al Trabajo Social en los equipos y el Sistema de Salud?**

**MAJODU:** Sí. Dependiendo del contexto institucional en que se desarrolle este proceso colectivo de trabajo. Sin embargo, en mi experiencia práctica, el Trabajo Social siempre ha orientado la dimensión ético-política y teórico-metodológica del quehacer profesional, estableciendo un diálogo con otros saberes, sin jerarquías ni imposiciones arbitrarias. Partiendo de que toda relación social implica una relación de poder, es fundamental democratizar incluso el equipo de trabajo, asumiendo la construcción democrática como pilar del propio sistema de salud.

**B y GG:** **¿Qué lectura hacés, y cuáles son tus principales preocupaciones, pero también expectativas, en relación al derecho a la salud en nuestra América Latina?**

**MAJODU:** Esta es una pregunta muy compleja, dado el breve espacio con que contamos. No obstante, es crucial destacar que en América Latina somos herederos teóricos y políticos de las perspectivas más progresistas en la interpretación, comprensión y problematización del derecho a la salud. Si bien los sistemas de salud se

estructuran de manera diferente en los países latinoamericanos, existe una firme defensa de este derecho por parte del campo progresista y de los movimientos sociales democráticos y de izquierda. El campo de estudios sobre la determinación social de la salud es pionero y único en toda América Latina y el Caribe, lo cual no es poca cosa. En este enfoque está intrínsecamente incorporado el concepto de salud como derecho garantizado para toda la clase trabajadora y la población en general. Sin embargo, si bien contamos con avances teórico-políticos para esta comprensión, por otro lado enfrentamos una amenaza real y concreta a esta garantía: las gestiones públicas neoliberales, incluyendo incluso a gobiernos progresistas como el de Brasil. Al inicio de esta conversación caractericé un escenario político y económico que atraviesa y afecta a todos los países de América Latina: el desfinanciamiento y la privatización de las políticas públicas por parte de Estados capitalistas, en este contexto de "más para el capital y menos para lo social", típico de gobiernos neoliberales y especialmente de gobiernos de derecha y extrema derecha.

En las últimas décadas, varios sistemas de salud latinoamericanos han experimentado reformas. Algunas han dejado lecciones que debemos aprender, mientras que otras necesitamos superarlas e implementar cambios. En este sentido, a pesar de las particularidades de cada país del continente, observamos en general un proceso de mercantilización de la salud, que en mayor o menor medida resulta en un hecho innegable. Por lo tanto, transformar esta realidad continental representa un desafío que implica construir la perspectiva de un sistema de salud universal y democrático en América Latina.

En efecto, diría que mi expectativa es que la salida vendrá de la izquierda, de las organizaciones políticas y de los movimientos sociales que defienden los derechos y la democracia. Pero, sobre todo, creo que otro proyecto de sociedad es posible, que otro mundo es posible.

**B y GG:** **Muchas gracias por tu disposición y tu tiempo!**

# Artículos centrales





## Artículos centrales

# De la siembra neoliberal a la destrucción libertaria. Pensar la Política Social para la reconstrucción de una sociedad respetuosa<sup>1</sup>.

**Estela Grassi<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 22 de abril de 2025  
Fecha de aceptación: 30 de abril de 2025  
Correspondencia a: Estela Grassi  
Correo electrónico: estelagrassi@gmail.com

a. Doctora en Ciencias Antropológicas. Profesora Titular Consulta de la Facultad de Ciencias Sociales; Profesora de la Maestría en Política Social; Investigadora en el Instituto de Investigación Gino Germani.

### Resumen:

El artículo se ocupa de las condiciones de desarticulación de la sociedad argentina, que se dio a lo largo de décadas de configuración de una cultura neoliberal y de normalización de un individualismo extremo e irrespetuoso, hasta culminar en el proceso político que llevó al actual gobierno libertario (según la versión y el significado dado en la corriente argentina).

Sostiene la hipótesis según la cual su proyecto es inconsistente con algo que pueda llamarse Política Social y su reemplazo por un ministerio de Capital Humano, porque desde el punto de vista de la ideología que lo sostiene, cada humano es un capital en sí mismo y para sí mismo. Lo social, a su vez, es igualmente inconcebible y en su lugar no hay nada más que intercambios mercantiles desanclados, incluso, del territorio nacional.

---

1. Agradezco los sugestivos comentarios de Eliana Lijterman, que leyó el primer borrador de este texto.

Propone que es urgente repensar y reconsiderar las intervenciones sociales para reconstituir una sociedad fundada en algunos principios éticos básicos, como el reconocimiento mutuo y el respeto y la dignidad de las personas.

Comparando la profundización de las distancias sociales y de la desigualdad expresadas en el aumento simultáneo de la riqueza concentrada en pocos patrimonios, y de la pobreza, con mayor incidencia en segmentos más jóvenes de la población, propone concentrar aquí la mirada y agudizar la imaginación política para proyectar acciones que contribuyan a la reconstitución de lazos sociales y la reinención la comunidad política (la nación) más allá de los espacios locales.

**Palabras clave:** Libertarismo - Sociedad - Política Social.

### *Summary*

*The article addresses the conditions of social disarticulation in Argentina, which occurred over decades of the development of a neoliberal culture and the normalization of extreme and disrespectful individualism. The result of this process has led to the current libertarian government. (according to the version and meaning given in the Argentine current).*

*It argues that its project is not consistent with anything that could be called social policy and its replacement by a human capital organization, because from the perspective of the ideology that sustains it, each human being is capital in and of themselves. The social, in turn, is also unthinkable because in this worldview there is nothing more than market exchanges, socially disembedded even, from the national territory.*

*It proposes that it is urgent to rethink and reconsider social interventions to reconstruct a society founded on some basic ethical principles, such as mutual recognition and respect for the dignity of persons.*

*The article recalls what has already been said many times: poverty, inequality and concentration of wealth have grown simultaneously and young people are known to be the main victims. From this starting point, the author proposes focusing our attention on this situation and sharpening our political imagination to project actions that contribute to the reconstruction of social links and the reinvention of the political community (the nation) beyond local spaces.*

*Key words: Libertarianism; Society; Social Policy.*

## Presentación

Antes de presentar lo que a continuación quiero exponer, conviene que me explique. No encuentro un término adecuado para expresar algo muy básico que, sin embargo, en el punto en el que estamos, adquiere la condición de una utopía por la que hay que luchar: el respeto y el reconocimiento mutuos como una plataforma primordial para repensar lo común y sentar algunas bases de la comunidad política extremadamente deteriorada. Hace ya dos décadas que Richard Sennet publicó su libro *El Respeto* (2003). Tomando como referencia su propia experiencia de vida infantil en un barrio mixto de viviendas sociales, en Chicago, y la de su madre, trabajadora social, tiene como objeto la compleja *relación entre respeto y desigualdad* en la sociedad moderna (p. 14). Una sociedad en la que el desvalimiento y la necesidad son objeto de desconsideración. Eso -dice Sennet- puso a su madre en un lugar incómodo, cuando siendo ya una distinguida profesional, hizo una visita al barrio ahora empobrecido. La distancia profesional que entonces mantuvo ella con sus antiguos vecinos, la comprendió el autor después: la muestra de conmiseración hubiera expresado una falta de respeto. Cómo respetar y comprender, no deja de ser un dilema.

Pero ahora, y en la cocina del neoliberalismo y su aliento a un individuo que se hace a sí mismo según su entera voluntad, la falta de respeto derivó en desconsideración y en una opción deliberada. El desprecio, el maltrato, la agresividad, el lenguaje soez hasta como divertimento (y en los medios de comunicación, como atracción para ganar audiencia) se hicieron moneda corriente e, incluso, política de Estado. Si nadie merece respeto, quienes están más desamparados no sólo no son respetados, sino que son aludidos y tratados como basura<sup>2</sup>.

La oleada de políticas neoliberales desde hace largas décadas, las transformaciones en el mundo del trabajo que se expresan en condiciones de vidas y ocupaciones muy disímiles, y en sujetos que ya no se representan en una única identidad de trabajador/a o para los que esta categoría, como mínimo, es discutida; los desaciertos para

comprender, representar y actuar ante estos cambios que son estructurales, las posibilidades de interconexión creadas por las redes sociales, que agregaron enormes dificultades para la conversación, la comunicación, los debates y la confrontación razonada de argumentos hasta vaciar el espacio del debate público y convertir los intercambios en un griterío entre individuos sin ninguna disposición a escuchar; más las comprensibles frustraciones de quienes reciben cada vez más ofertas a las que tienen cada vez menos posibilidades de acceder y, por si fuera poco, se les presentan a cada paso los modelos de individuos exitosos y poderosos, nos trajeron a un tiempo en el que la oferta de romper todo de parte de los libertarios locales, se hizo plausible a las generaciones más jóvenes, y esperanzador a los adultos convencidos de que todos los males de sus vidas se deben, únicamente, a lo hecho por los políticos.

La sociedad más desigual, más desprotegida y más fragmentada a la que hemos llegado, es el final tantas veces anunciado de lo que empezó con la dictadura de la década de 1970, y tuvo su momento de gloria durante la última década del siglo XX, con la política de privatizaciones del gobierno peronista de Carlos Menem, reiterada en lo sustancial, entre 2015 y 2019, bajo la presidencia de Mauricio Macri. La pandemia de Covid19 y las desavenencias internas y desmanejos del último gobierno peronista completaron un desolador panorama político y social. En el transcurso de esas largas décadas se construyó una sociedad y asentó una cultura que dio lugar a la configuración de un sujeto más creído en su propia autovalía, supuestamente ajeno a toda dependencia, especialmente, del Estado. Un Estado que fue abandonando sus funciones sociales y la calidad de sus prestaciones, contribuyendo, así, a la fragmentación y las divisiones sociales.

Este panorama se hace más oscuro en el marco del gobierno libertario. Aunque plagada de contradicciones, en esencia, su ideología niega la existencia de lo que reconocemos como sociedad, en tanto órgano común de lazos que trasciende y comprende a los individuos, con mayor radicalidad, si fuera posible, de lo que en

2. El año pasado el gobierno de la ciudad de Buenos Aires difundía por sus redes sociales la información sobre operativos de limpieza, en la que registraba un "antes" que mostraba imágenes de gente durmiendo y con sus bártulos en alguna vereda o recodo que los protegiera, y un "después" de los mismos lugares limpios y despejados de intrusos. *Orden y limpieza* era la consigna. Durante la campaña electoral para legisladores de la ciudad, durante este año 2025, el candidato Ramiro Marra, que habla lanzando las palabras, presentó su propuesta de *libertad y orden* con un spot que muestra un escuadrón de la policía de la ciudad entrenándose en tiro y otro, de la misma policía, disparando en la calle. Lo acompaña con el siguiente mensaje, también difundido por sus redes: *Chorros por todos lados, basura en las veredas, ratas en las escuelas, trapitos extorsionadores, villas que esconden narcotraficantes, fisuras durmiendo en la calle. BASTA de todo eso.*

su momento expresaba Margaret Thatcher. Por eso, la destrucción del Estado que se propone y hace el actual presidente Javier Milei es, en realidad, la destrucción de lo social del Estado, de todo lo que contribuye a aunar y representar una totalidad común, mientras se fortalece su función represiva y la violencia de sus intervenciones. La realidad se presenta como puro mercado desprovisto de significados, sin otro fin ni razón más que el intercambio en sí mismo y la producción y acumulación de riquezas. En consecuencia, la política libertaria es inconsistente con algo que pueda llamarse Política Social y se vuelve comprensible un ministerio de *Capital Humano*, porque cada uno, cada humano, es eso, un capital en sí mismo y para sí mismo. El neoliberalismo clásico asistencializó la política social, distinguiendo a débiles y vulnerables; el libertarismo la desconoce, no puede entrar en su esquema de representación del mundo, en el que no hay sociedad.<sup>3</sup>

¿Qué hacer? Un contexto tan desolador impone, sin embargo, desafíos para comprender esta ideología en su dimensión histórica -es decir, inscrita en procesos culturales y económicos de alcance global- y para agudizar la imaginación política para que, hacia adelante, vaya a contribuir a entretejer una sociedad como lugar de vida en común.

Si la interpretación anterior se acerca a comprender la lógica el proyecto libertario de desconocimiento de lo social y desarticulación de los correspondientes órganos del Estado (hasta donde las condiciones del movimiento social real y los otros poderes del funcionamiento democrático se lo habiliten), en lo inmediato, los y las trabajadoras sociales y demás especialistas y técnicos/as en políticas sociales, ven diluirse su objeto de intervención y lo experimentan así, cuando aún mantienen su empleo en alguna oficina del Estado. Una situación que, al mismo tiempo y de manera urgente, obliga a repensar ese objeto (la política social) en este contexto. Es necesario poner manos a la obra, saber qué puede o debe encararse, con qué poblaciones de manera perentoria y más allá, para disputar eficazmente por esa sociedad del respeto y para cuando el programa libertario deje de funcionar. Dicho de otro modo, por dónde comenzar a aplicar esfuerzos que ayuden a tejer lazos y hacer, nuevamente, sociedad. Una sociedad que no será como la

que conocimos, pero que pueda sostenerse en algunos principios éticos básicos, como el reconocimiento mutuo y el respeto y la dignidad de las personas. ¿Demasiado humanista? Sí, seguramente sí, pero sin esa base no hay comunidad posible y un país, una nación, es eso, una comunidad política con la que nos identificamos. Lo que sigue se orienta por esa aspiración.

Comienzo por reponer brevemente una conceptualización de la política social que permita tener presente su inscripción en los procesos histórico-políticos que motivan las intervenciones y acciones del Estado en la reproducción social y en la configuración de la sociedad nacional. En relación con ello puntualizo algunos supuestos comunes que considero equívocos y finalmente aludo sintéticamente a algunas condiciones sociales generales emergentes de las últimas décadas de preeminencia de políticas y de un sentido común neoliberal, para justificar lo que creo que son acciones indispensables para apuntar a reconstituir una trama social en la que prime el respeto, el reconocimiento mutuo y el derecho de todos y cada una a una vida digna, en condiciones de mayor igualdad. Son apenas unos pocos renglones de lo mucho que será necesario hacer para empezar a construir nuevos lazos, pero tienen como mira salvar a las generaciones más jóvenes para esa construcción.

## Sobre la política social

Una breve referencia a las intervenciones del Estado en la reproducción social, nos retrotrae a la pauperización y desamparo de las poblaciones y de las masas populares, cuando se desarticulaban las formas de vida tradicionales, se cercenaba el acceso a las fuentes de producción de recursos para la auto subsistencia y se segaban vidas, consumidas por su explotación extrema en los tiempos de la acumulación originaria y expansión del capitalismo. Fue eso, y la necesidad de desarrollar dispositivos y herramientas de ordenamiento de esas poblaciones y de creación y disciplinamiento de una fuerza de trabajo formada lo que explica el papel del Estado en la reproducción (o, en otras, palabras, su estatalización).<sup>4</sup> Es decir, la necesidad de producir y preservar una fuerza de trabajo disponible y dispuesta para participar de condiciones de producción que, entre otras cuestiones,

3. Quienes ya no tienen ni un lugar de refugio donde tirar sus huesos, no son ni pobres ni marginales, sino "nadies" que afean y ensucian la ciudad. "Fisuras", en los términos del libertario Ramiro Marra, pero también basura, en la representación del jefe de Gobierno.

4. En el caso de nuestro país, se trató de la apropiación de amplias extensiones de tierras y su entrega para la explotación ganadera, del conchabo de los gauchos en las estancias, desde entonces y del incentivo a la inmigración con la expectativa de expandir la agricultura, gran parte de la cual se asentó en las ciudades, como mano de obra de la incipiente industria y expansión de los servicios, etc., todo lo cual es historia conocida.

suponía un ritmo regular de trabajo en unidades separadas de los hogares. Condiciones y cambios culturales que comprendían los comportamientos privados. Más aún, la delimitación de un ámbito de no trabajo y de privacidad, excluido de la intervención pública; de una cierta moral familiar, que supuso la construcción del hogar y la familia obrera (Aguilar, 2014), la división de las responsabilidades maternas y paternas (o de cuidados y provisión), además del ordenamiento de la vida urbana, las pautas de salubridad, y demás etcéteras que hoy se nos presentan como realidades naturalmente dadas por el progreso y la modernización. Se trata del largo proceso que dio lugar a lo que terminamos llamando la cultura del trabajo, moldeada también por el orgullo de ser trabajador/a, pertenecer a una clase, alcanzar cierto bienestar o estabilidad que prevenía de avatares. Con más luces o sombras, según las regiones y países, trabajar para vivir fue la normalidad, para lo cual el Estado desarrolló un sector de sus políticas que aportaron bienes, servicios y protecciones colectivas indispensables para la reproducción de la fuerza de trabajo y también más allá: esa normalidad de la sociedad del trabajo paulatinamente incluyó a quienes por edad, tiempo de formación o avatares diversos, dependían legítimamente del trabajo de otros de manera directa; o del trabajo socialmente producido, vía políticas específicas (jubilaciones, pensiones por discapacidad, educación gratuita, por dar algunos ejemplos).

Es decir que, junto con la delimitación de la responsabilidad privada por la provisión y cuidado familiar (la provisión y mantenimiento del hogar), la reproducción social devino una cuestión de orden político estatal, tanto en términos materiales como normativos y culturales, aunque la representación y los límites privado/público hayan sido y sigan siendo objeto de disputas: si el trabajo proveyó recursos para satisfacer las necesidades de los hogares, sin bienes y servicios colectivos, la producción y la reproducción no son posibles en el mundo capitalista. Salud, educación, saneamiento urbano, energía, caminos, etc. son condiciones propias de la urbanización capitalista (Topalov, 1979).

Esto permite comprender la otra dimensión fundamental de la política y de las intervenciones sociales del Estado: la cohesión social. Es decir, el sostenimiento del sentido pertenencia al país o la nación; o de producirlo, de hacer una sociedad nacional, como vale para nuestro país. En un territorio extenso y diverso por razones culturales, de intereses y políticas locales, etc., esos sentimientos son fuertemente disputados, por lo que nunca dejaron de tensionar, hasta el día de hoy, la relación de

pertenencia local y nacional y hasta étnica, como prueban los conflictos con las comunidades mapuches, en el sur del país. En ese maremágnum se desenvuelven las más diversas intervenciones, se plantean demandas y se movilizan grupos y poblaciones por reivindicaciones diversas; es decir, una dinámica propiamente política que configura lo social, tensionado entre los dos principios que fundan el liberalismo político y el capitalismo, simultáneamente: la igualdad y la libertad que, precisamente, un Estado democrático debe hacer compatibles con la desigualdad propia de la relación capitalista.

Sin embargo, qué se entiende como una comunidad y cuáles son las condiciones que hacen vivible a una sociedad, son materia de controversias ideológicas. Más aún, en el extremo libertario, las intervenciones del Estado deben limitarse a ordenar punitivamente a los descarriados del sistema, disgregando a la sociedad, al romper los lazos de pertenencia y reconocimiento mutuo; es decir, hiriendo a la comunidad política que, se supone, es un país o la nación. Ese desentendimiento está en la naturaleza de la cosmovisión neoliberal, para la cual la sociedad no es más que un conjunto de particulares (individuos / familias) que viven juntos, haciendo cada cual lo que mejor le parece o puede y sólo de eso se haría la prosperidad. Pero, como digo antes, esa visión es más radical para el libertarismo presente, para los que allí no hay nada más que intercambios mercantiles desanclados, incluso, del territorio nacional (Rose, 2007).

Si así las vidas de las poblaciones y de las personas se ponen en riesgo, la cohesión, la paz social y las pretensiones de progreso, también. Históricamente, esas condiciones y el desasosiego social, fueron objeto de las preocupaciones, demandas, reclamos, reivindicaciones y propuestas por encauzar, ordenar y atender a los más diversos riesgos y necesidades de las vidas humanas (alimento, salud, abrigo) y, simultáneamente, los riesgos y las necesidades de la existencia misma las sociedades.

En esa tensión, que hoy los libertarios niegan al hacer de la libertad de los intercambios en el mercado el único valor absoluto, se inscriben las políticas sociales. Nuevamente, negada esa tensión, desentendido el Estado de la desigualdad resultante de la subordinación del trabajo al capital (entre otras inequidades y desequilibrios sociales y regionales), su función se limita (o busca limitarse) al mantenimiento del orden. Es esa negación de lo social y de la política en su seno (o de lo social-político) lo que se expresa en el despliegue de las fuerzas represivas frente a las manifestaciones por reivindicaciones, en la

función de "limpieza y orden" con las personas y familias ya abandonadas y desamparadas o en la eliminación de todos los programas sociales que le son posibles de eliminar hasta el momento; o la suspensión, con el pretexto de auditorías, o simplemente, la inacción, como narran sus trabajadores.

Nuevamente, ese desconocimiento hace perder sentido a alguna idea de *política social libertaria*. Se puede contrargumentar con la continuidad y aumento de los montos de la Asignación Universal por Hijo y de la Tarjeta Alimentar, decisión que también puede inscribirse principalmente en el control social y el mantenimiento del orden y de la división estricta de la reproducción como asunto privado o devuelta al seno de cada hogar privado. Las movilizaciones encabezadas por organizaciones sociales demandando la distribución de alimentos para los comedores populares, al inicio de la gestión mileísta, estuvieron plagadas de amenazas de suspensión de los pagos correspondientes para las y los participantes de las protestas y de denuncias a esas organizaciones y a dirigentes sociales.

Si, como decía antes, los riesgos para la subsistencia de las masas populares fueron objeto de preocupaciones, demandas, reclamos, reivindicaciones, propuestas, etc. para encauzar un régimen político común, el presente de las políticas libertarias pretende volver a condiciones en las que la auto subsistencia es la normalidad que hace aceptable desde ocupaciones muy precarias (en el mejor de los casos), hasta prácticas aberrantes, como la venta de niños o niñas. Milei se refirió en numerosas ocasiones al tema. Sus exposiciones no son una imposición de quien quiere llamar la atención, se inscriben en

una doctrina que permite comprender la lógica de la no intervención en la reproducción social porque este ámbito no es concebido como parte de la dinámica de la economía capitalista. En mayo de 2024 dio una conferencia en la Universidad de Stanford en la que, respecto de las necesidades alimentarias, dijo: "¿Se creen que la gente es muy estúpida? Algo van a hacer para no morirse (...) Entonces no necesito que alguien intervenga para resolverme la externalidad del consumo porque, a la postre, alguien lo va a resolver".<sup>5</sup> Y antes había dado a entender que morir de hambre podía ser una opción<sup>6</sup>

Cada una de estas palabras como aquellas prácticas por la que desaparecen prestaciones públicas, corresponden a un universo de representaciones que también tiene efectos prácticos. Interpretarlas como "destrucción" expresa un punto de vista para el que la sociedad (como concepto y como trama de lazos en un orden político) tiene sentido. Desde el punto de vista de una ideología que no registra la sociedad sino como intercambios y voluntades individuales, deben entenderse mejor como "normalizadoras", tanto de lo que no corresponde al Estado (su transformación), como de los comportamientos sociales (y de los sujetos que se configuran en el proceso), que han de resetear sus propias demandas a lo que puede (o ya no puede) hallarse como prestaciones públicas o qué debe buscarse/obtenerse vía el mercado únicamente o no consumirse.

No obstante, como hace muchos años advertía (Grassi, 1992) las ideologías familiaristas pueden ser un auxilio del orden punitivo o responsables del desorden, como dejan oír algunas voces en la actualidad.<sup>8</sup>

5. <https://www.perfil.com/noticias/politica/javier-milei-hablo-gente-muriendo-de-hambre-acuso-prensa-malas-intenciones.phtml> / Puede verse el video en: <https://www.youtube.com/watch?v=NLbHjIw-F3U> (consulta: 9/4/2025).

6. Antes de ser elegido presidente, en su brega por hacer creíble el punto de vista libertario, Milei mantuvo un debate televisivo con el dirigente social Juan Grabois, coordinado por el periodista Jorge Fontevecchia, quien, con cierta incredulidad, intervino, dándose el siguiente diálogo:

-Periodista: Javier, ¿vos sinceramente defendés el derecho a morirse de hambre?

-Milei: Cada uno puede hacer de su vida lo que se le da la gana.

-Periodista: Pero sinceramente en esa situación a una persona no solamente la hacen trabajar 18 horas...

-Milei: Si tenés la posibilidad de trabajar y alguien lo eligió, prefirió no trabajar y que sus hijos se murieran de hambre...

El documento completo, de mayo de 2022, puede visualizarse en:

<https://www.google.com/search?q=2022+Juan+Grabois+y+Javier+Milei+en+2022+%7C+Cedoc&sca> (consulta: 9/4/2025).

7. En una entrevista radial con el periodista Ari Lijalad (ElDestapeWeb.com – 16/04/2025), el economista Franco Spotorno, quien fue asesor del actual presidente, trataba de explicar los mecanismos de regulación de los precios de esta forma: "Si no hay más dinero, no se puede pagar todo más caro... Algún precio no se va a poder pagar, porque no se vende... si solamente gastás en alimentos y medicamentos, por ahí le das prioridad a los medicamentos y comés menos... qué se yo... ponele... los fideos no se venderán... el de los fideos, ¿de qué va a vivir?, entonces el tipo va a tener que bajar el precio de los fideos... hay algún producto siempre más inelástico que otro. O aparecerá un competidor que dice ché, yo te puedo vender los fideos más barato..." Con buen criterio, el periodista le señaló que es la situación por la que atraviesan muchas familias, aunque Spotorno insistió en que usaba "un ejemplo muy, muy hipotético". Respostado en X por Lijalad. Consulta: 21/04/2025).

8. Durante su intervención en un Seminario realizado en marzo de este año 2025, organizado por La Libertad Avanza (LLA) en el Senado de la Nación y en celebración del Día del Niño por Nacer, el rector de la Universidad Católica, criticó los métodos anticonceptivos y el aborto y se lamentó por la inserción laboral de las mujeres. Con un confuso argumento, dijo que fue un fracaso, igual que la incorporación de éstas en la práctica deportiva. No es la única señal, pero sí la más explícita y significativa por el alcance y el ámbito en el que se vierten estas ideas.

## Los supuestos equívocos

Lo dicho hasta acá sobre la política social (y la hipótesis de una no política social libertaria) permite despejar dos supuestos referidos a su desarrollo:

1- El primero se inscribe en el pensamiento liberal clásico y tiene arraigo en el sentido común. Se trata de la interpretación según la cual por la política social sólo se satisfacen necesidades, se ayuda o se asiste a grupos, hogares o personas particulares necesitadas, incapaces de autovalerse, por la razón que sea, para lo cual el Estado (o el presupuesto estatal) dispone recursos designados como gastos sociales que, quienes no necesitan, pagan con sus impuestos. El objeto principal de esta interpretación son las transferencias monetarias y la asistencia social, porque mayormente la política social se asimila a la política de asistencia o a lo que hace un ministerio específico, apenas un sector de la totalidad de intervenciones sociales del Estado. Educación y salud pública conservaron cierta legitimidad y la seguridad social está ligada al empleo y los aportes previsionales de los trabajadores, lo que no quiere decir que no sean objeto de crítica y privatizaciones varias porque siendo servicios colectivos, sirven a personas y hogares autoválidos y son satisfactores de necesidades privadas. Siendo así, quedan justificadas las privatizaciones o el incentivo al desarrollo de mercados específicos (educación y salud, por ejemplo; y las AFJP, siempre al tiro de ser recreadas).

Es verdad, a través de los bienes y servicios provistos por estos sectores de la política social, se satisfacen necesidades de particulares de grupos específicos que no pueden autosustentarse, o de aportantes a la seguridad social. Sin embargo, están los bienes y servicios que no suelen computarse como política social, solventados con impuestos generales (entre ellos, el más universal, como es el IVA), empréstitos de organismos diversos (el BID, el BM), o incluso de otros Estados (tal el caso del gasoducto Néstor Kirchner), por los que se cubren necesidades de toda la población, aun cuando esté lejos de ser categorizada como “necesitada”. La infraestructura urbana en general, que suele ser de más calidad y mejor atendida

en zonas privilegiadas de las ciudades, por ejemplo. De paso, una de las condiciones de pobreza es no disponer de esos bienes básicos (desde agua potable hasta calles iluminadas, por citar mínimos recursos indispensables). Bien visto, entonces, por la política social (es decir, más allá de la asistencia focalizada), se atiende a necesidades sociales en el más estricto sentido, por ser necesidades de la propia existencia de una sociedad y de su funcionamiento básico, incluso si se reduce ésta a puro espacio de intercambio mercantil.<sup>9</sup> En consecuencia, lo que se hace o deja de hacer, y cómo se hace, tiene consecuencias más allá de quienes necesitan ayudas o asistencia.

2- En concordancia con lo anterior, los llamados derechos sociales suelen definirse como el resultado unilateral de la lucha social por su conquista siempre progresiva, por parte de sujetos ya constituidos como sujetos de derechos. Es decir, como si el “derecho a...” “-lo que sea- estuviera ya previamente configurado como tal derecho de un sujeto que así lo reivindica. Sin embargo, la escuela común, gratuita y obligatoria, por ejemplo, hoy un derecho caro a la identidad argentina, fue el resultado de una imposición del y desde el Estado, contra la iglesia por mantener su influencia, las clases altas que reivindicaban su derecho a educar privadamente a sus descendientes (varones, dicho sea de paso), las comunidades de inmigrantes, en algunos casos, y ante la indiferencia de las masas populares, que no veían en la escuela mucha necesidad. La apropiación de territorios poblados por nativos se hizo junto con la imposición de la educación común, obligatoria desde entonces, para responder al proyecto fundacional de la sociedad del orden y el progreso (Minteguiaga, 2009). Los tradicionales planes de vivienda obrera, tanto satisfacían necesidades de vivienda, como contribuían a una cultura, un modo de vida, y una cierta moral familiar. Las políticas de la salud e higiene públicas -desde el requerimiento de exámenes de salud para contraer matrimonio o para ingresar a la administración pública, así como las campañas de vacunación- siempre fueron imposiciones que atienden necesidades sanitarias de la sociedad y no derechos pre constituidos o demandas explícitas de la población.<sup>10</sup> En otra dirección fueron las luchas feministas, que im-

9. ¿Fue un exabrupto de Milei o de Ramiro Marra aquello de privatizar las calles y establecer un peaje, como en las rutas cuando el primero ya era legislador?

10. ¿Hace falta recordar la tenaz oposición a la campaña de vacunación contra el COVID19 con los más variados argumentos?

pulsaron el Programa Nacional de Educación Sexual Integral y el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, pero encuentran resistencias varias entre grupos de mujeres y familias, iglesias, el propio funcionariado del Estado, servicios médicos y también entre padres y madres del común.<sup>11</sup> La Asignación Universal por Hijo fue una política de Estado fuertemente discutida, que por largo tiempo no perdió su percepción de "plan" por parte de especialistas en políticas sociales como de las propias receptoras y de los trabajadores y trabajadoras que perciben asignaciones familiares por estar empleados bajo condiciones de formalidad.

En síntesis, lo que se hace, propone, legisla, etc. en materia de políticas sociales hace sociedades diferentes; y lo que se haga (o convenga hacer, para mejor o peor, según se entienda desde determinados proyectos políticos y éticos), en materia de política social y de políticas sectoriales, no necesariamente responde a lo que en algún momento se llamaba las necesidades sentidas de la población a la que se dirige, beneficia o pretende beneficiar. Su institución como derechos no necesariamente es comprendido y vivido como tal por sus destinatarios y destinatarias, si no a lo largo de procesos políticos y culturales en los que pueden adquirir un tal sentido e, incluso, ser vividos como lo que es natural y esperable que así sea. Los derechos se constituyen, se dan existencia, o se pierden, en procesos políticos de disputas ideológicas y culturales por llevar adelante proyectos políticos y éticos, de luchas sociales reivindicativas, de resistencias diversas o de negación de la sociedad o de alguna idea de justicia social, como es el caso del presente proyecto libertario.

## Pensar la política social post libertaria

Ya lo dijimos, en la génesis de las sociedades capitalistas hay dos sucesos: una liberación (de la servidumbre) y una desposesión (de los medios de vida). Desde ahí, cada cual queda librado a su suerte o a la suerte de su familia si no fuera por el conjunto de bienes y servicios colectivos<sup>12</sup> que, en palabras de Robert Castel (2010:

197), constituye una propiedad social o, en similares términos, un patrimonio social cuya extensión y cualidades, son determinantes de las condiciones de vida del conjunto y distingue a las sociedades como más o menos solidarias o individualistas, según sea la legitimidad y el reconocimiento de su conveniencia para todos, pues suponen y requieren de importantes regulaciones, recursos e intervenciones que redistribuyan positivamente la riqueza. Es decir, un ordenamiento normalizado de intereses contrapuestos. Toda intervención de política social es, necesariamente, político-ética y moral, desde la toma de decisión de una medida tan elemental como la composición del almuerzo en las escuelas, hasta las llamadas condicionalidades de las transferencias monetarias. Por eso, la política social no se define solamente por los recursos para satisfacer necesidades particulares, sino por el modo (o los distintos modos) de tejer la vida social en común: de hacer sociedades más o menos solidarias y democráticas, en las que las personas, los grupos, las clases incluso, se reconozcan como parte de una misma trama. O, a la inversa, de hacerlas más riesgosas y precarias.

Ese patrimonio social y ese reconocimiento de la sociedad como una trama de lazos en un territorio (el que delimita la nación) y entre territorios, grupos y personas genuinamente libres, fueron puestos en riesgo por los neoliberalismos y sus políticas sociales más punitivas y expulsivas que socializadoras. Y son desestimados por ideologías extremas llevadas a políticas de Estado, cuál es el experimento libertario en el gobierno de nuestro país desde 2023.

¿Cómo fue posible? Las justificaciones más a mano son innumerables, pero hay dos cuestiones fundamentales que no pueden perderse de vista. La primera es que el neoliberalismo no es solamente una política económica, sino principalmente una formación cultural constituida a lo largo de décadas, durante las cuales las prácticas sociales fueron contra lo común y en favor de la distinción social. La paulatina normalización de los barrios cerrados (Svampa, 2001) hasta la pérdida de reconocimiento del guardapolvo blanco de la escuela pública, en favor los distintivos de colegios privados, son símbolos de esa

11. Recuerdo el caso de un padre de familia popular, con historias de jóvenes madres solas en su parentela, que expresaba su preocupación por la enseñanza "del sexo en la escuela".

12. Conjunto de bienes y servicios colectivos y comunes, provistos o asegurados por medio del Estado. La red de servicios urbanos, la educación, los servicios de salud, los servicios culturales, la vivienda social, los parques, plazas, y demás espacios de esparcimiento, etc., más las prestaciones jubilatorias y por necesidades especiales, las asignaciones familiares, transferencias monetarias y/o alimentarias, etc. que alcanzan a colectivos de personas por diferentes razones y justificaciones.

distinción y producen y reproducen el desconocimiento de otro que está afuera. Lo que en la década de 1990 se identificaba como la *cultura menemista* ocurría, sin embargo, como el emergente más vulgar de un movimiento más profundo o soterrado, por el que se iría construyendo la exposición pública del éxito y la riqueza, el fin de la discreción y la distinción de las clases altas, que daría lugar a otra forma de distinción: de los pobres, débiles, planeros, etc., nuevas figuras que irían poblando el paisaje social de las ciudades. Puede decirse también que empezó la decadencia de la privacidad, al ritmo de la privatización (de la vida, los bienes y los servicios) y la emergencia de un nuevo modelo de individuo exitoso, cuya riqueza habilita a hacer lo que a cada uno le viene en ganas y desde cuyo punto de vista, méritos y privilegios resultan equivalentes.<sup>13</sup> Contexto y efecto de las numerosas privatizaciones de la época, allí germinaba una sociedad diferente. Lo que no supone una previa sociedad igualitaria y desprejuiciada, sino que advierte acerca del desconocimiento mutuo y la lucha por la distinción (respecto de los débiles) como un campo fértil para la aceptación de la violencia libertaria.

Sobre el trasfondo de esa construcción cultural, crisis de 2001 de por medio, las ocupaciones informales y la economía informal en general, que alcanzaron niveles inéditos en ese momento, aunque lograron bajarse fuertemente durante la llamada década ganada o de gobiernos progresistas, se establecieron en pisos muy altos. Para entonces, la estructura social argentina (esa que mostraba una amplia clase media con educación y salud, que la distinguía en la región), ya había cambiado y las divisiones sociales se hacían más notorias en las más variadas manifestaciones públicas (desde los discursos y comportamientos políticos hasta el espacio urbano). No obstante, la política social, con sus claroscuros, se hizo cargo de condiciones que no parecían reversibles: desde distintas formas de apuntalamiento a la economía social, pasando por las dos medidas emblemáticas de la época: la moratoria previsional que amplió sustancialmente la cobertura y permitió jubilarse principalmente a un número importante de mujeres, hasta la Asignación Universal por Hijo (y luego, también, por embarazo), por la que se extendieron las asignaciones familiares al sector del trabajo informal y no asalariado.

Entonces, la crítica deslegitimadora a ambas medidas fue acérrima, por los más diversos sectores sociales, incluidas las clases medias y de trabajadores protegidos. Es decir, aquellos que podían jubilarse normalmente y recibían asignaciones familiares discriminadas en sus recibos de sueldo. Mayormente esas críticas no atendían a sus falencias o limitaciones, sino a lo que conllevaban como posibilidad de abarcar e integrar (reconocer semejantes) poblaciones desprovistas y sin recursos (materiales, sociales, culturales, espaciales) para acceder a tales bienes y servicios sin la acción del Estado.

Esa crítica ponía de manifiesto, entonces, el estado de fragmentación del mundo del trabajo y la inmediata asociación entre aportes al sistema de seguridad social y el no reconocimiento del trabajo informal o sus bordes (Lijterman, 2020). *Nunca trabajó y nunca aportó* pasaron a ser lo mismo hasta que al día de hoy la crítica se centra únicamente en la falta de aportes regulares al sistema, cualquiera sea la causa de esa omisión.

Las desmejoras de la economía desde 2011 y el aumento de la inflación desde entonces, explican en parte el regreso a un gobierno propiamente neoliberal en 2015, pero no son esas las únicas razones, porque a esa altura el *merecimiento y la demanda de mayor control de los beneficios* (de los planes y programas de la política social) se habían instalado como demandas.<sup>14</sup>

A este sentimiento de injusticia por el incumplimiento (supuesto) de la obligación de trabajar por parte de los beneficiarios de planes sociales, se sumaba entonces el argumento de que el aumento de los precios se originaba unilateralmente en los gastos del Estado y la emisión monetaria para solventarlos, y al manejo corrupto de los planes sociales. Así, la eliminación de programas como el plan Qnitas (entrega de un kit de insumos para recién nacido/as en hospitales públicos), el Conectar Igualdad (distribución de computadoras a los alumnos de escuelas públicas), el plan de becas Progresar, hasta el apoyo a las organizaciones cooperativas, por parte del gobierno de Mauricio Macri, se hizo posible sin mayores contratiempos.

13. Desarrollé esta tesis en *Política y cultura en la sociedad neoliberal* (2003)

14. Así lo registramos en el trabajo de campo realizado conjuntamente por el Grupo de Estudios en Política Social y Condiciones de Trabajo (GEPsYCT-II-GG) y el Equipo del Área de Política Social del ICO-UNGS (Grassi-Hintze, 2018).

Sin embargo, no fue posible eliminar la moratoria previsional ni reformar el sistema de jubilaciones por la resistencia social. Y se creó la PUAM (Pensión Universal para el Adulto Mayor), que alcanza a todas las personas de 65 años y más, equivale al 80% de la jubilación mínima y deja abierta la posibilidad continuar trabajando y completar aportes para obtener una jubilación corriente. En cuanto a la AUH, su alcance se amplió hasta alcanzar a trabajadores monotributistas. Al día de hoy, el régimen jubilatorio se mantiene como objeto de las transformaciones que, ahora, pretende el gobierno libertario.

Más allá de estos sistemas de protección (jubilaciones y AUH) radicados en un organismo altamente profesionalizado como ANSES, en general la política social del período adquirió un sesgo asistencial, restableciéndose una relación directa público-privada en el Ministerio de Desarrollo Social, que era el órgano de ejecución de la misma (Arcidiácono y Luci, 2021). Paralelamente, se retomaron y expusieron acciones de beneficencia por fuera del Estado, pero como expresión de su conducción, al ser encaradas por la entonces primera dama. Fue el sentido de esta política, de distanciamiento entre sujetos necesitados de ayuda, refuerzo del merecimiento y exposición de los contrastes sociales, aquello que hacía la diferencia y encarnaba el Estado neoliberal.

Para entonces, la desigualdad y la noción de justicia social se diluyeron en las problematizaciones y representaciones del espacio público y mientras el objeto de las críticas eran quienes expresaban sus demandas en las movilizaciones, la concentración de la riqueza pasaba desapercibida, se naturalizaba y se exponía en las redes, revistas de consumo popular o sus versiones virtuales, y programas de TV.

## Pero... la desigualdad

Aquella demanda de control que, tanto supo interpretar el macrismo, como trajo de vuelta a un gobierno propiamente neoliberal, tenía una única dirección: el comportamiento displicente de *los planeros*, que habrían perdido la cultura del trabajo, en tanto que quedaban -y quedan- fuera del foco los comportamientos y las ganancias extraordinarias de algunos grupos reducidos muy poderosos, obtenidas incluso con consumos básicos como medicamentos, servicios de salud hasta alimentos.

Cuando ya había adquirido trascendencia el libro de Thomas Piketty (2014) en el que se muestra el proceso y nivel de la concentración de la riqueza en el mundo, OXFAM argentina (Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre)<sup>15</sup> informaba que los seis más grandes patrimonios privados de origen local totalizaban U\$ 15.000.000.000 en 2019, lo que en un cálculo grueso correspondía a alrededor de un tercio de lo que el presupuesto del Estado nacional destinaba a niñas y adultos mayores en ese período (Grassi, 2019). Para este año 2025, es la revista Forbes<sup>16</sup> la que informa el *ranking* de las personas más ricas del mundo. Entre ellas figura un puñado de seis argentinos (no todos los mismos), el primero de los cuales ocupa el puesto 382 a nivel mundial. Sus fortunas sumadas se acercan a los 25.000 millones de dólares; es decir, más que en 2019 y aquella proporción llega a la mitad.

Como contraste, entre estos años la pobreza pasó del 35,4% de las personas en el primer semestre de 2019, al 40,1% del mismo período de 2023 y alcanzó un pico de 52,9% al año siguiente (poco más de 10 millones de quienes viven en los 19 aglomerados urbanos representados en la EPH).

15. <https://www.oxfamargentina.org/que-hacemos/reducimos-desigualdad/> (consulta 13-03-2025).

16. <https://www.forbesargentina.com/rankings/quienes-son-seis-argentinos-mas-ricos-mundo-ultimo-ranking-global-forbes-2025-n69941> (consulta 09/04/2025).

**Tabla 1: POBREZA E INDIGENCIA POR GRUPOS DE EDAD SELECCIONADOS-1er Semestre 2019 a 2024**

		2019		2020		2021	
		Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Grupos de edad							
Total población	100	35,4	7,7	40,9	10,5	40,6	10,7
0-14	100	52,6	13,1	56,3	15,6	54,3	16,6
12-17	100					57,8	18,2

		2022		2023		1 semestre 2024	
		Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Grupos de edad							
Total población	100	36,5	8,8	40,1	9,3	52,9	18,1
0-14	100	50,9	12,7	52,6	13,6	66,1	27
12-17	100	53,4	15,4	59,4	16,4	69,4	29,4

Fuente: INDEC <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos>

Como se desprende del cuadro precedente, la dimensión de la pobreza es más alarmantes para los grupos más jóvenes: en 2019, su incidencia en la población de 0-14 años era del 52,6% y vivía en condiciones de indigencia el 13,1% de esos niños. El 2020, esos porcentajes aumentaban, hasta que en 2024 treparon a 66,1 y 27,0%, respectivamente. Si se pone la mirada en el grupo de adolescentes jóvenes, la situación es peor: casi el 70% no satisfacían necesidades mínimas y casi 30% comían mal en la primera mitad del año pasado.

No obstante, discutir cuánto bajó o subió la pobreza si no se incorpora al análisis el proceso socio-económico y cultural en el largo plazo, no puede comprenderse la profundidad de la desigualdad y el efecto de desmembramiento de la vida social. Esa perspectiva permite advertir que generaciones enteras no conocen otras experiencias de condiciones de vida y que buena parte de estos y estas jóvenes de hoy día tienen padres, madres, abuelas y abuelos que no han pasado los umbrales de las líneas que demarcan qué hay que tener, de qué bienes y servicios hay que disponer y cuántos ingresos son necesarios para vivir una vida de relativo bienestar material. En sus cortas historias de vida se contabiliza, además, la crisis sanitaria y las restricciones impuestas por la pandemia de COVID que obligaba a más aislamiento, en condiciones de habitabilidad incompatibles. Digo material, entonces, porque esos recursos escasos

por generaciones privan también de otras experiencias de vida y de socialización que suman desigualdades. Por ejemplo, un informe del Observatorio Social de la Deuda Social de la UCA hace referencia a las “Notorias brechas de desigualdad social en estimulación emocional e intelectual en la primera infancia. Los niños/as del estrato muy bajo registran 3 veces más chances de que no les cuenten o narren cuentos que un par del estrato medio alto. Y, esa brecha se triplica en el caso del cumplimiento.” (Barómetro, 2024). A lo que pueden agregarse los llamados consumos culturales (cine, teatro, exposiciones, acceso a bibliotecas), la participación sistemática en talleres deportivos o artísticos, los viajes que amplían las interacciones y perspectivas del mundo social, etc.

Esto hace pertinente la siguiente referencia al caso de Ecuador, donde “...una gramática penal contraria a la protección especial a niños y adolescentes y que procura mayores sanciones para ellos. La idea, usual en la región, ha ganado eco en Ecuador con la recurrente práctica de reclutamiento de menores por el crimen organizado. (...) El reclutamiento forzado concierne (...) a territorios de marginamiento y debacle de los servicios públicos. En tal vacío estatal los grupos del crimen organizado toman control del espacio y afirman técnicas extorsivas sobre las familias mientras proveen recursos y «protección» a los jóvenes [que quedan presa de la] captura por aquéllas o por la policía” (Ramírez Gallego, 2025).

El autor se refiere a su país, pero como bien dice, se trata de una gramática "común en la región". También acá se denuncia el abandono de poblaciones a la violencia creciente del narcotráfico y de las policías. En esas tramas de delincuencia también los débiles son basura, como digo al inicio y, sumo ahora, la vida no vale nada y un arma empodera. Se agrega, además, que aquellas faltas que hacen a la sociabilidad, muy mal suplen las redes sociales, cuyo consumo sin contrapesos ni condiciones de reflexividad sobre las informaciones y valores que se hacen circular, despiertan preocupaciones y alertas<sup>17</sup>, pero no más que desconcierto sobre qué hacer en términos de una política progresista de regulación.

### Algunas ideas para empezar

Dije al principio que un contexto tan desolador impone desafíos para comprender y exige agudizar la imaginación política para encarar una política social cuando el programa libertario deje de funcionar.

Los datos duros sobre la pobreza citados antes, en sí mismos, apenas permiten vislumbrar el desamparo de las generaciones más jóvenes de las clases trabajadoras; un proceso de largo aliento de hegemonía del neoliberalismo durante el que se complementaron transformaciones que van desde el mundo del trabajo, hasta el abandono de políticas de cuidado y educativas (en un sentido amplio) que podían favorecer sociabilidades plurales y culturalmente diversas. A la inversa, se fue perfilando un individuo más individualista, conquistando el sentido común. La propia escuela, más allá de su extensión a lo largo del país, perdió su capacidad de enlazar la sociedad, al fragmentarse el campo de la educación con las privatizaciones y, también, con la transferencia a las provincias de la mayor parte de las responsabilidades al respecto. Los esfuerzos y recursos puestos durante los años de 2003 a 2015 por el Estado nacional en la creación de espacios culturales como Tecnópolis, por ejemplo, se inscribieron ya en este contexto ideológico-cultural -que no es privativo de nuestro país sino en el que éste se inscribe- y fueron sistemáticamente desarticulados, primero por el gobierno de Macri y, nuevamente, por la política libertaria. Desde la década de 1990 se advertían los efectos desocializadores de las intervenciones políticas, principalmente para las generaciones que se incorporan a la vida social. Por eso, es

un desafío salvar a las nuevas generaciones para salvar la sociedad o, más precisamente, para recrear una sociedad respetuosa, contra el individualismo, ahora cruel, que representa el libertarismo.

En esa dirección, este es el esbozo de algunas ideas para, al menos, comenzar a pensar el problema en, lo que creo, son asuntos de tres órdenes: situaciones de emergencia (que no requieren demasiadas justificaciones); problemas urgentes (que requieren recursos y consensos fuertes); y cuestiones necesarias (que, además de recursos, necesitan investigaciones y análisis profundos que, más allá de los territorios de la pobreza, totalicen el planteo de los problemas y amplíen la preguntas).

En el primer caso y para las situaciones más extremas que recogen los índices de indigencia, comer es lo primero; asegurar alimentación para todos no se puede postergar y no necesita mucha fundamentación. Medidas de asistencia, como el fortalecimiento de la Tarjeta Alimentar y de los comedores en los barrios y escuelas se deben mejorar, pero no son discutibles. Es una emergencia, también, la habitacional porque la calle no es un lugar de habitación y abrigo para nadie y hay familias enteras en situación de calle. Para quienes están desamparados y desamparadas, abrigarse, como comer, es primero.

Luego, es urgente lo mencionado antes acerca de los cuidados y la formación de la persona, para su integración en condición de miembros valiosos de la sociedad, para quienes se les deben los recursos y los espacios de atención, de educación, culturales y de sociabilidad, donde desenvolverse y desde donde vislumbrar proyectos de vida deseables. Espacios institucionales que puedan llegar a tener el mismo valor y la misma consideración que alcanzó la escuela en el siglo pasado. Es urgente si se quiere que no sean las bandas de delincuencia las únicas alternativas de identidad y empoderamiento y si se quiere recrear el valor de la vida, la solidaridad, la empatía con los otros humanos, en los territorios o espacios sociales más o totalmente abandonados. Existe una Ley de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes por la cual el Estado asume el compromiso de su resguardo, aún frente a la resistencia de los adultos responsables. La cría humana necesita cuidados y protección que, en muchos casos, no la pueden ofrecer los adultos, menos si a su vez es-

17. Una experiencia cercana: al abrir una aplicación para una emisora de radio se filtra una página comercial de ropas, calzados y, en primer lugar, ¡una pistola! Me entero luego que a otra persona la oferta le llega con el módico precio de \$10.000. De verdad o de juguete, no lo sabemos.

tán desprotegidos y desprovistos. Una política social no puede desentenderse de estos cuidados. Cualquier plan de asistencia social y la AUH serán insuficientes, cualquiera sea su monto, sin una política de protección e integración, sin una trama institucional cultural/educativa que ofrezca sentido y permita visualizar proyectos de vida más allá de la sobrevivencia, de la localidad y de la experiencia inmediata.

Eso es lo que ofrecen los clubes, los talleres, los teatros, las escuelas de artes, etc. de los que participan las y los hijos de sectores con capacidad de acceso al mercado de esos servicios. No se trata de llevar la cultura al barrio como se decía algunas décadas atrás, sino de universalizar esos bienes, de hacer accesible lugares y ofertas diversas que son, también, de intercambio e interacción con otros. Es una función que cumplen bien los deportes, por ejemplo, pero no es el único campo de actividad que puede ser interesante “para los pobres”.

Hay insuficiencia de Jardines maternos y de escuelas, pero fundamentalmente de escuelas en buen estado, bien equipadas y con regularidad de las clases, porque, además, la escuela es un espacio de experiencia, conocimiento y dominio de los bienes, los muebles, los servicios, los juegos, la estética, etc. por los que se construye una cierta cultura en común. Son urgencias para am-

plios sectores, más allá de los estrictamente delimitados en los índices de pobreza, pero se trata también de imaginar una política necesaria para esa expectante vida en común.

Sostengo que es urgente desarrollar un sistema, una red institucional pública que comprenda los cuidados, la educación clásica y el desarrollo y producción cultural en sus diversos campos y expresiones. Una red institucional educativa-cultural que asegure la mejor infraestructura, la mejor tecnología y los mejores profesionales. Más equipadas, cuanto más alejadas, en el espacio territorial o más abandonadas estén las comunidades y los barrios, de modo de ampliar las experiencias de esas poblaciones y favorecer el encuentro y el reconocimiento mutuo. Dicho de otro modo, no se trata solamente de más servicios de ese tipo, sino de pensar y disputar por el valor de más espacios en común que, a la larga, pueda sacar a la gente de los barrios cerrados de los ricos, tanto como de los barrios desprovistos donde viven los pobres, hacia lugares de interacción que permitan reconocerse, generar lazos, compartir experiencias, etc. Si no igualarse, contribuir a más igualdad.

Son ideas, no un plan, pero por algún lugar hay que empezar a imaginar, otra vez, la comunidad política y a restituir el respeto.

## Bibliografía

- Aguilar, Paula Lucía (2014). *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales. Argentina 1890-1940*. Ediciones CCC.
- Arcidiácono, Pilar y Florencia Lucí (2021). Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado. En *Aposta*, Revista de Ciencias Sociales, N° 89, Abril, Mayo y Junio 2021. Madrid.
- Barómetro de la Deuda Social de la Infancia (2024). Evolución de las condiciones de vida y de desigualdades sociales en la infancia: Un análisis de los últimos 20 años. En Informe *Deudas sociales en la Argentina del siglo XXI (2004-2024). Fin de ciclo y futuro abierto*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 5 de diciembre de 2024, UCA. [https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/OBSERVATORIO-INF\\_INFANCIA\\_WEB.pdf](https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/OBSERVATORIO-INF_INFANCIA_WEB.pdf)
- Castel, Robert (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Grassi, Estela y Susana Hintze, coordinadoras (2019). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Editorial Prometeo.
- Grassi, Estela (2019). Neoliberalismo, desigualdad y cuestiones de legitimidad. En *Revista Escenario* Año 19, Nro. 30, Facultad de Trabajo Social UNLP.
- Grassi, E. (1992). Estado, acumulación del capital y legitimación política. El marco del proceso de privatización de la vida. En *Revista PUBLICAR en antropología y ciencias sociales*. Colegio de Antropólogos de la República Argentina.
- Lijterman, Eliana (2020). *Saberes técnicos y políticas sociales: La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina, 2003-2015*. Teseo. <https://www.editorialteseo.com/?s=Lijterman>
- Minteguiga, Analía Mara (2009). *Lo público de la Educación Pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. Premio FLACSO Cincuenta años. FLACSO, México.
- Ramírez Gallego, Franklin (abril 2025). La «guerra interna» de Daniel Noboa en Ecuador. Elecciones, crueldad y militarismo. *Revista Nueva Sociedad*. Versión digital. <https://www.nuso.org/articulo/la-guerra-interna-de-daniel-noboa-en-ecuador/>
- Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Rose, Nikolas (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, vol 5, núm.8. Consejo de Profesionales de Sociología.
- Svampa, Maristela (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Biblos.
- Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista*. Edicol.
- Sennet, Richard (2003). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Anagrama.

## Artículos centrales

# Reformas curriculares y Sistema Argentino de Créditos Académicos: reflexiones necesarias.

**Gisela E. Spasiuk<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2025  
Fecha de aceptación: 9 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Estela Grassi  
Correo electrónico: spasiukgise@gmail.com

- a. Magíster en Gerencia y Administración de Programas Sociales. Secretaría General Académica, Universidad Nacional de Misiones. Docente e Investigadora Categoría 1 del sistema nacional. Directora del Centro de Estudios y Promoción de la Equidad de géneros "Flora Tristán", FHycS.

### Resumen:

Este artículo de opinión aborda aspectos de las reformas curriculares en las universidades argentinas, en el contexto del Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios (SACAU). Se plantea la necesidad de analizar este tema en sus nuevas coordenadas contextuales, marcadas por la época, que imprimen nuevos sentidos a los debates y reeditan discusiones de los años 90. El texto se basa en la experiencia de más de tres décadas en la gestión universitaria y en el campo de las ciencias sociales, ofreciendo un punto de vista que puede servir como inicio para la discusión colectiva sobre el sentido de las reformas de los planes de estudio en Trabajo Social. Se insta a evitar dogmatismos que obstaculicen el avance hacia diseños centrados en el estudiante y en el derecho a la educación universitaria.

**Palabras clave:** Reformas curriculares - Sistemas de créditos - Derecho a la educación.

*Summary*

*This article is an opinion piece on aspects of curricular reforms at Argentine universities, within the framework of the Argentine System of University Academic Credits (SACAU). It argues for the need to analyze this issue in its new contextual coordinates, marked by the times, which give new meanings to the debates and revive discussions from the 1990s. Based on over three decades of experience in university management and the field of social sciences, the text offers a viewpoint that can serve as a starting point for collective discussion on the meaning of curriculum reforms in Social Work. It urges the avoidance of dogmatism that hinders progress towards designs centered on the student and the right to university education.*

*Key words: Curricular reforms; Credit system; Right to education.*

## **El punto de partida: la democratización del acceso a la universidad y los desafíos actuales de permanencia y egreso**

Desde la recuperación democrática, el ingreso a la universidad en Argentina ha crecido significativamente<sup>1</sup>, incluyendo la incorporación de jóvenes de sectores populares, muchos de ellos primera generación de estudiantes universitarios<sup>2</sup>. Este avance democratizador, producto de políticas públicas que garantizan el derecho a la educación superior, se alinea con los principios constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos.

El compromiso del Estado con la educación, el bienestar colectivo y la justicia social ha variado en estos 40 años, según las orientaciones de los distintos gobiernos. No obstante, la educación pública, especialmente la universitaria, sigue siendo fundamental para la movilidad social y la construcción de ciudadanía. La universidad se concibe como un agente de transformación social, capaz de formar profesionales que contribuyan a superar problemáticas estructurales como la pobreza y la exclusión (Fernández Lamarra & García, 2025).

La idea de que la universidad pública transforma vidas está arraigada en el imaginario colectivo y sostiene el modelo democrático<sup>3</sup>. Sin embargo, a pesar de los logros del sistema universitario, las desigualdades estructurales condicionan las trayectorias estudiantiles, limitando el ejercicio del derecho a la educación. Además, las dinámicas internas de las instituciones sostienen recorridos de formación uniformes, rígidos y lineales, con una sobrecarga horaria que dificulta la permanencia y el egreso.

Una proporción importante del estudiantado enfrenta dificultades para permanecer y graduarse, a menudo duplicando o triplicando el tiempo estimado de cursada, lo que genera frustración y barreras para la obtención del título. La deserción se concentra en los primeros años, afectando particularmente a estudiantes de contextos socioeconómicos desfavorecidos. Ante esta realidad, la experiencia universitaria debe configurarse como una vivencia integral, enriquecedora y posible para todos.

El desafío actual no es solo ampliar el acceso, sino garantizar la permanencia y el egreso, dimensiones atravesadas por variables socioeconómicas, niveles educativos del hogar, responsabilidades familiares, condiciones de

1. Un informe de la Secretaría de Políticas Universitarias y Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) de UNESCO, basados en anuarios estadísticos del ex ministerio de educación de Argentina muestra que en 1983 eran 338.000 mil los estudiantes, ascendiendo en 2022 a 2.508.000; multiplicando 7,5 veces el total a razón de 54.000 estudiantes más por año. Esta información se encuentra circulando este mes de abril 2025 en medios y páginas oficiales del CIN.

2. Rinesi, Soprano y otros/as dan cuenta de lo que denominan masificación del sistema. Es a partir de la obligatoriedad del secundario (Ley N° 26206/06) cuando la universidad se esgrime fuertemente como derecho.

3. Persiste ante el ajuste presupuestario y las políticas de vaciamiento de la educación pública en general y en particular de la universitaria encaradas por el gobierno que asumió en diciembre del 2023. Fue masiva la manifestación en las calles ante las marchas y acciones convocadas en 2024 en defensa del derecho a la universidad.

trabajo precario y limitaciones institucionales para ofrecer acompañamiento eficaz. Las trayectorias discontinuas, los tiempos prolongados de cursada y las bajas tasas de graduación reflejan estas tensiones y exigen transformaciones profundas en la concepción y gestión de la formación universitaria, interpelando las funciones sustantivas de las instituciones y reclamando una revisión crítica de la autonomía institucional.

Para fortalecer el rol transformador de las universidades públicas, el sistema universitario argentino, a través del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), ha definido siete prioridades: 1. Repensar las modalidades de enseñanza y aprendizaje, centrando las estrategias en el estudiante y utilizando alternativas de formación mediadas por la tecnología. 2. Analizar la carga horaria de los estudiantes, revisando la distancia entre la duración teórica y real de las carreras, reconociendo la diversidad de perfiles y biografías estudiantiles, y potenciando las prácticas pedagógicas y la calidad educativa. 3. Identificar trayectos formativos diversos, ampliando las certificaciones intermedias y/o tecnicaturas. 4. Promover procesos de internacionalización inclusivos. 5. Avanzar hacia la certificación de calidad de las carreras que no impliquen riesgo público. 6. Fortalecer los vínculos entre la universidad y la sociedad, incorporando la extensión universitaria a los planes de estudio. 7. Desarrollar la carrera del investigador universitario.

Desde 2021, se profundizan los debates sobre la revisión de las estructuras pedagógico-curriculares, los modos de evaluación y la legitimación de saberes, entre otros desafíos de la calidad universitaria. Este proceso condujo a la creación del Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios (SACAU), aprobado por unanimidad en el CIN y formalizado por la Resolución N.º 2598/2023 del Ministerio de Educación de la Nación, actualizada por la Resolución N.º 556/2025.

Esta decisión política exige la reformulación de los planes de estudio, con foco en las trayectorias estudiantiles y su organización por créditos, y convoca a un diálogo profundo entre los diseños curriculares y las prácticas docentes en los territorios donde se desarrolla la vida universitaria.

El nuevo Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitario (SACAU): ¿de qué se trata y qué aporta esta política de organización pedagógica?

El SACAU, que forma parte de los acuerdos asumidos en el marco del Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), es parte de las políticas universitarias orientadas a enfrentar los obstáculos que dificultan la permanencia y graduación del estudiantado. Su objetivo es promover la flexibilización de los trayectos formativos mediante el crédito académico, favoreciendo la movilidad estudiantil y la internacionalización.

El sistema de créditos se presenta como una herramienta clave para la convergencia regional de la educación superior, en línea con los objetivos de integración, movilidad y aseguramiento de la calidad promovidos por el MERCOSUR Educativo y ENLACES. La creación del Sistema de Acreditación Regional de Carreras Universitarias (ARCU-SUR) y las recomendaciones del Espacio Iberoamericano del Conocimiento han impulsado la adopción de mecanismos de equivalencia, siendo el sistema de créditos uno de ellos.

El crédito es una unidad de medida del tiempo total estimado que un estudiante requiere para alcanzar los resultados de aprendizaje esperados, incluyendo las horas de interacción pedagógica en espacios curriculares formales y obligatorios, y el tiempo dedicado a actividades autónomas. Esta concepción supera la visión tradicional centrada solo en las horas presenciales, que invisibiliza el esfuerzo fuera del aula y contribuye a la sobrecarga estudiantil.

El modelo también propone reconocer experiencias adquiridas en extensión, investigación, saberes laborales o territoriales, y habilitar espacios curriculares abiertos según intereses individuales. Desde esta perspectiva, se valora la pluralidad de trayectorias y se cuestiona el paradigma del “estudiante ideal”, que presupone dedicación exclusiva y un recorrido lineal.

Además, al establecer una unidad de medida compartida, el sistema facilita el intercambio interinstitucional, el reconocimiento de equivalencias y la movilidad regional, lo cual es especialmente relevante para universidades con fuerte anclaje territorial. En este marco, el SACAU se presenta como una política con una fuerte dimensión pedagógica, institucional e integradora.

Varios expertos destacan los aportes de los sistemas de créditos:

“La flexibilización curricular a través de sistemas de créditos permite a los estudiantes ejercer un derecho a

trayectorias más autónomas y ajustadas a sus condiciones de vida, lo que contribuye a la democratización del acceso y permanencia" (UNESCO, 2009, p. 45).

"Una reforma curricular integral no puede desvincularse de la garantía del derecho a una educación de calidad, con estructuras flexibles que reconozcan la diversidad de trayectorias estudiantiles, para lo cual el sistema de créditos es una herramienta clave" (Tünnermann Bernheim, 2008, p. 72).

"La equidad en educación superior no puede pensarse sin una revisión de los formatos curriculares, donde el crédito académico constituye una pieza clave para promover trayectorias personalizadas, inclusivas y respetuosas de los derechos estudiantiles" (González Gaudiano, 2007, p. 112).

"El crédito académico, entendido como unidad de medida del trabajo del estudiante, se inserta en un paradigma que concibe a la educación superior como derecho y al currículo como espacio de ejercicio de ese derecho, con estructuras flexibles y democratizadoras" (CNDE, 2019, p. 4).

"La implementación de sistemas de créditos permite pensar un currículo centrado en el estudiante, donde la justicia educativa se expresa en la posibilidad real de elegir, combinar y adaptar trayectorias formativas, condición esencial de una educación como derecho" (Díaz, 2017, p. 98).

"El sistema de créditos es una herramienta. En sí misma no tiene un contenido que uno podría decir si es bueno o si es malo" (Marquina, 2023, p. 18).

Se retoman los debates sobre las formas y sentidos de las reformas curriculares, procesos participativos que deben planificarse y cuyos acuerdos resultan de la convergencia entre actores, intereses, opiniones, argumentaciones y luchas de poder. Estos acuerdos, en desarrollo, convocan a la participación.

La normativa sugiere que las carreras no excedan la carga horaria fijada por la Ley de Educación Superior (LES) o por los estándares de carreras reguladas por el artículo 43 (carreras de responsabilidad pública). Actualmente, muchos planes de estudio superan estas cargas, contribuyendo a su baja completitud.

Desde una mirada situada y crítica, el SACAU ofrece una oportunidad para revisar las formas tradicionales de

organización curricular, que históricamente han funcionado como mecanismos de exclusión en la universidad pública.

Como advierte Gentili (2011), "la democratización de la educación no se agota en el ingreso, sino que implica la construcción de condiciones reales para que el derecho a la educación superior pueda ser efectivamente ejercido". En esa línea, el SACAU puede funcionar como una herramienta para visibilizar y legitimar las trayectorias reales de quienes cursan en condiciones de desigualdad. Asimismo, la posibilidad de reconocer aprendizajes previos y saberes adquiridos en espacios no escolares habilita un debate fundamental sobre qué conocimientos deben ser considerados válidos en la universidad. Como señala Santos (2009), es necesario "descolonizar el saber" y superar la monocultura del conocimiento académico, dando lugar a una ecología de saberes que reconozca otras formas de producción de conocimiento. Una implementación crítica del SACAU puede contribuir a romper con ese canon único, habilitando recorridos formativos más flexibles, significativos y posibles. Ferreiro (2001) aporta una clave fundamental: "la equidad exige, ante todo, condiciones desiguales para los desiguales". Es decir, políticas educativas que reconozcan las diferencias estructurales y construyan equidad desde la heterogeneidad.

No obstante, para que este potencial democratizador no se diluya en una lógica puramente administrativa, es indispensable anclar el SACAU en un proyecto político-pedagógico más amplio, orientado a transformar las condiciones de producción y circulación del conocimiento en la universidad. Solo así podrá convertirse en una herramienta para la justicia educativa y no en una mera adecuación a estándares internacionales de certificación.

Si bien el sistema de créditos no es nuevo en el país, habiendo sido introducido en la Ley de Educación Superior de los años 90 y retomado en 2016 a través de la política de Reconocimiento de Trayectos Formativos (RTF) y las familias de carreras, el SACAU lo reemplaza. Esta nueva formulación debe leerse en el marco de las disputas históricas sobre el sentido de la universidad pública, en particular en América Latina, donde conviven tradiciones emancipadoras con modelos de gestión basados en lógicas mercantiles y estándares globales.

Los debates generados en torno al proceso de Bolonia en Europa ofrecen un antecedente. Aunque este proce-

so promovió la armonización de los sistemas universitarios, en América Latina fue cuestionado por su tendencia a estandarizar y mercantilizar la educación, afectando la autonomía, la diversidad epistemológica y la función social de la universidad (Slaughter & Rhoades, 2004).

En este contexto, es clave reconocer que las argumentaciones de aquel entonces no pueden replicarse automáticamente para abordar los desafíos actuales, que deben ser leídos desde las condiciones históricas y territoriales específicas de la región.

### **Tensiones pedagógicas e institucionales en la implementación del sistema de créditos: entre resistencias al cambio y la necesidad de transformaciones profundas**

La implementación del SACAU implica un giro pedagógico relevante, desde modelos centrados en la enseñanza hacia enfoques centrados en el aprendizaje, reconociendo al estudiante como protagonista del proceso formativo. Esto exige repensar la organización curricular en función de trayectorias diversas, múltiples ritmos y estrategias pedagógicas flexibles, así como redefinir los dispositivos de evaluación y acreditación.

En Argentina, el modelo centrado en el estudiante, conocido como enfoque por competencias, se instaló junto con los RTF, siendo adoptado principalmente por las carreras de ingenierías. Aunque difundido, no es el único modelo posible, ya que el aprendizaje basado en problemas, en proyectos, el aula invertida, la gamificación y el aprendizaje autodirigido configuran otras alternativas. Este cambio, basado en la formulación de resultados de aprendizaje, representa una ruptura con las tradiciones pedagógicas centradas en la mera transmisión de contenidos (Pogré, 2017). En este marco, el crédito académico puede fomentar la articulación entre carreras y niveles, reconocer saberes adquiridos en diversos contextos y favorecer una mayor flexibilidad curricular.

Sin embargo, el proceso no está exento de tensiones. Muchas estructuras universitarias permanecen ancladas en lógicas tradicionales y estandarizadas, con una fuerte centralidad en el rol docente. Existe el riesgo de que el crédito académico se reduzca a un instrumento técnico-administrativo, perdiendo su potencial transformador si no se lo vincula con debates pedagógicos más amplios. La heterogeneidad del sistema universitario

argentino impone desafíos específicos para su implementación efectiva, especialmente en universidades que atienden a poblaciones históricamente postergadas.

Estos desafíos se agrupan en dos planos: el organizacional, que implica una profunda revisión y rediseño de los planes de estudio, y el académico-administrativo, que implica adaptar aspectos como normativas y reglas de acreditación. Este proceso demanda instancias de diálogo institucional que, en contextos de fragmentación, urgencias operativas y disputas de sentido, no siempre son fáciles de sostener.

Como advierte Duschatzky (2012), “los dispositivos institucionales no son neutros: expresan concepciones del mundo, de la educación, del saber y del poder”. En este marco, la incorporación del SACAU debe concebirse como una oportunidad para construir consensos que fortalezcan el carácter público, inclusivo y democrático de la universidad.

Toda reforma curricular conlleva un rediseño de estructuras académicas, lógicas de planificación y modelos de evaluación que interpelan las prácticas arraigadas. Si bien el crédito académico es técnicamente una unidad de medida, también remite a concepciones sobre el tiempo, el conocimiento, el aprendizaje y la enseñanza. Como tal, debe ser discutido colectivamente y no puede implementarse sin reflexión crítica. Uno de los riesgos más frecuentes es que se convierta en un procedimiento tecnocrático, centrado en la cuantificación de horas y actividades, sin atender a su sentido pedagógico (Dus-sel, 2006).

Esta transición hacia un sistema basado en créditos colisiona con estructuras institucionales rígidas, culturas académicas fuertemente disciplinarias y modelos de planificación cerrados. Las reformas suelen entrar en fricción con las “tramas institucionales” que sostienen los modos de funcionamiento tradicionales, y que muchas veces resisten el cambio mediante mecanismos de inercia o cooptación (Pogré & Tiramonti, 2007).

Desde el punto de vista pedagógico, el enfoque por créditos convoca a redefinir el rol docente, la planificación de la enseñanza y las formas de evaluación. Abandonar una lógica centrada en la acumulación de contenidos y avanzar hacia un enfoque que sitúe al estudiante en el centro del aprendizaje no implica simplificación, sino una reorganización profunda (Perrenoud, 1999). Esto demanda revisar cómo se configuran las asignaturas,

cómo se articulan docencia, extensión, investigación entre otras experiencias, y cómo se habilitan instancias de evaluación de tipo formativa e interdisciplinar.

A nivel institucional, la implementación del sistema plantea desafíos relacionados con la gestión académica, las articulaciones e interoperabilidad entre carreras, y la construcción de sistemas que validen trayectos diversos y flexibles. La transformación de los planes de estudio bajo esta lógica no puede quedar en manos de equipos técnicos, ni resolverse con un simple ajuste normativo. Como toda reforma significativa, exige apropiación colectiva, negociación de sentidos y participación de los actores universitarios (Frigerio, 2011).

Asimismo, el SACAU podría reactivar tensiones entre la autonomía universitaria y los lineamientos de política educativa nacional o regional. Si bien contar con una unidad de medida común facilita el reconocimiento entre trayectos, también existe el riesgo de que derive en una estandarización que desconozca las particularidades institucionales, disciplinares y territoriales. Por eso, el desafío consiste en construir un uso crítico y situado de esta herramienta, que dialogue con los proyectos pedagógicos propios de cada universidad.

Superar enfoques enciclopedistas o modelos reproductivistas implica habilitar espacios de formación situada, crítica y dialógica (Freire, 2005). En esta clave, la implementación del SACAU requiere no solo voluntad institucional, sino también condiciones materiales, recursos específicos y dispositivos de formación docente sostenidos en el tiempo.

Estas cuestiones deben ser abordadas desde una perspectiva situada, que reconozca las posibilidades y los límites de este tipo de reformas, habilitando procesos de implementación participativa al interior de cada universidad para reconocer las resistencias e involucrar a los distintos actores en la apropiación paulatina de la propuesta.

### **Flexibilización curricular y justicia educativa: claves para garantizar trayectorias inclusivas, personalizadas y territorialmente relevantes**

La flexibilización curricular que propone el sistema de créditos no debe interpretarse como una pérdida de exigencia ni como una desregulación del conocimiento,

sino como una forma alternativa de organizar los saberes en función de trayectorias diversas. Esta reconfiguración permite legitimar los aprendizajes adquiridos fuera del aula tradicional y diseñar propuestas pedagógicas que respondan a los contextos vitales de los estudiantes.

Esto implica nuevas propuestas de planes de estudio que promuevan condiciones para organizar itinerarios de formación que reconozcan trayectorias personalizadas, tiempos diversos, y validen saberes no académicos, experiencias y aprendizajes previos o realizados durante el cursado. Se trata de romper con una lógica homogénea de la formación profesional, organizada en un único recorrido académico lineal, centrado en la incorporación de contenidos predefinidos y basado en el «estudiante ideal» con dedicación exclusiva.

Los planes de estudio, que no son neutrales y contienen concepciones del mundo, de la profesión, de la universidad, de lo educativo y de los sujetos, son una herramienta de poder-saber. Desde esta perspectiva, son una pieza clave para garantizar un tránsito posible y disfrutable por la universidad, como parte del derecho a la educación. Desde una perspectiva de justicia educativa, se trata de “la distribución equitativa de oportunidades significativas de aprendizaje para todos y todas” (Frigerio, 2022). La discusión sobre qué y cómo flexibilizar explicita la necesidad de reflexionar sobre qué conocimiento es válido en y para la universidad, con sus implicancias éticas.

El reconocimiento de otros aprendizajes y saberes previos, la diversificación de recorridos estudiantiles, la inclusión de prácticas territoriales de extensión, investigación y laborales, la generación de certificaciones y titulaciones intermedias, el fomento de metodologías participativas y la existencia de dispositivos institucionales de acompañamiento son componentes esenciales para que esta política académica se operacionalice en los territorios con un carácter transformador. Estos elementos deben orientarse a revertir desigualdades estructurales y habilitar trayectorias formativas contextualizadas, emancipadoras y significativas.

En síntesis, uno de los principales aportes del SACAU es su potencial para democratizar el acceso a la educación superior mediante trayectorias más flexibles, el reconocimiento de saberes y la articulación entre acciones formativas. En contextos de creciente heterogeneidad del estudiantado, estas dimensiones adquieren particular relevancia.

## El suplemento al título: flexibilidad y transparencia en la formación universitaria

El suplemento al título, aprobado por Resolución Ministerial N°2405 del año 2017, ofrece una descripción detallada de actividades, contenidos y competencias adquiridas por el estudiante a lo largo de su formación extracurricular. Se concreta en un apartado del certificado analítico final de estudios, incluyendo información adicional sobre actividades extracurriculares y logros del estudiante no contemplados en el plan de estudios formal, como participación en eventos académicos, proyectos de investigación, actividades de extensión, gestión universitaria y la Ley Micaela, entre otros que se consideren importantes como parte de la formación integral. Cada universidad adhiere y normatiza su ejecución particular. Facilita la empleabilidad al mostrar una descripción más completa del paso por la universidad y de las trayectorias de formación profesional y ciudadana.

En línea con los principios del SACAU, el suplemento al título busca evidenciar y reconocer los saberes adquiridos en distintos contextos, fortalecer la transparencia y la comparabilidad de los títulos universitarios, y facilitar la movilidad local, nacional e internacional.

Según Tiramonti (2011), este tipo de instrumentos se inscribe en un proceso de internacionalización de la educación superior que, si bien genera nuevas oportunidades de validación académica, también plantea tensiones entre las especificidades locales y los requerimientos globales de estandarización.

En el campo del Trabajo Social, el suplemento al título reviste particular relevancia. La carrera exige una formación con fuerte base en las prácticas y contextual, y este suplemento puede contribuir a visibilizar los aprendizajes situados y las capacidades de intervención que caracterizan a la disciplina. Como plantea Freire (1997), la formación profesional debe permitir a los estudiantes desarrollar una comprensión profunda de las realidades sociales para actuar sobre ellas. En este marco, el suplemento puede reflejar no sólo contenidos teóricos, sino también prácticas profesionales y experiencias de compromiso social e interdisciplinarias, otorgando valor académico a dimensiones históricamente invisibilizadas. En este sentido, defender y avanzar en la curricularización de la extensión es prioritario. Amplio es el desarrollo en nuestra disciplina de esta dimensión sustantiva de la tarea universitaria. Variadas son las experiencias y

las buenas prácticas derivadas de su devenir a partir de las cuales es posible avanzar en esta apuesta de incorporarlas como parte de los programas de estudio, y no ya como acciones complementarias o extracurriculares.

## Certificaciones intermedias en la flexibilización de los trayectos

Otro aspecto innovador del SACAU es la posibilidad de incorporar certificaciones intermedias (o titulaciones) a lo largo de las trayectorias formativas. Esta modalidad permite que estudiantes que no puedan completar su carrera obtengan reconocimiento oficial por los saberes y competencias adquiridas, sin necesidad de alcanzar el título final.

Las certificaciones intermedias rompen con el modelo tradicional de titulación binaria, abriendo paso a una lógica más flexible y progresiva. Para los estudiantes, estas certificaciones tienen valor académico y funcionan como credenciales de inserción laboral, fortaleciendo la percepción de sus logros, la seguridad personal y la autoestima.

En carreras como Trabajo Social, donde la práctica es continua y la inserción profesional a menudo ocurre antes de finalizar el ciclo completo de estudios, estas certificaciones pueden ser especialmente significativas. Como señala Pogré (2012), habilitar reconocimientos intermedios no solo responde a la necesidad de flexibilizar las trayectorias, sino que contribuye a una concepción más inclusiva y plural de la educación superior. Por esto, es imprescindible retomar discusiones que al respecto hemos sostenido en otros momentos históricos; enmarcándolas en sus nuevas manifestaciones y sentidos.

No obstante, para que estas certificaciones sean efectivas, deben tener reconocimiento social y validez en el campo laboral, y no entrar en conflicto con las incumbencias profesionales propias de los títulos de grado. Las universidades, y en particular las carreras de Trabajo Social, deben trabajar colectivamente en la construcción de un sistema de certificación legítimo tanto en el ámbito académico como en el mundo del trabajo.

Como advierte Carbonell (2006), el verdadero desafío de la flexibilidad no reside únicamente en la modularización de contenidos, sino en asegurar la coherencia e integralidad del proceso educativo, evitando que la formación se reduzca a una suma de partes desconectadas. Tanto el suplemento al título como las certificaciones

intermedias representan instrumentos que, bien diseñados e implementados, pueden contribuir a democratizar la formación universitaria, ampliar el reconocimiento de saberes y brindar nuevas oportunidades a estudiantes con trayectorias diversas.

### **Desafíos para una implementación situada del SACAU: condiciones institucionales, pedagógicas y políticas**

La implementación del SACAU plantea desafíos que exceden la dimensión técnica y comprometen a las instituciones en su conjunto. No se trata solo de ajustar estructuras curriculares o normativas internas, sino de promover una transformación profunda de las culturas institucionales, pedagógicas y políticas que organizan la vida universitaria.

Uno de los principales retos es garantizar que la implementación del SACAU no se reduzca a una adecuación formal, desprovista de sentido pedagógico. Para ello, es necesario construir consensos institucionales amplios, involucrando activamente a los equipos docentes, a las áreas de gestión académica, a los espacios gremiales y a los propios estudiantes. La apropiación colectiva del cambio es una condición imprescindible para su viabilidad.

También se requiere sostener procesos de formación docente continua que permitan resignificar el enfoque por resultados de aprendizaje, redefinir prácticas de evaluación y construir nuevos acuerdos sobre qué, cómo y para qué se enseña en la universidad. La transformación de los planes de estudio no puede limitarse a la reconfiguración de horas o a la traducción de contenidos en unidades de crédito: implica un cambio en la concepción misma del conocimiento, el tiempo y la experiencia educativa.

A nivel institucional, otro desafío radica en garantizar las condiciones materiales y simbólicas para hacer posible esta reforma. Esto implica revisar los sistemas de gestión académica, garantizar la interoperabilidad entre carreras y facultades, actualizar marcos normativos y crear dispositivos que acompañen a los equipos de cátedra en el rediseño curricular.

Desde una perspectiva político-pedagógica, la implementación del SACAU debe inscribirse en un horizonte de justicia educativa y defensa de la universidad pública como derecho. Esto supone resistir los riesgos de estandarización, mercantilización o subordinación a agen-

das externas. Como advierten Marquina (2023) y Díaz (2017), el sentido del crédito académico no está dado de antemano: debe ser disputado, resignificado y apropiado por las propias comunidades universitarias.

### **Reflexiones finales: una oportunidad para profundizar la democratización universitaria**

El SACAU, atravesado por debates sobre la equidad, la calidad y la internacionalización de la educación superior, no es una solución mágica a los problemas del sistema universitario argentino. Sin embargo, puede ser una herramienta valiosa para avanzar hacia trayectorias más inclusivas, flexibles y significativas, si se lo implementa desde una perspectiva crítica, situada y participativa.

Para ello, es imprescindible que las universidades construyan sus propias respuestas a partir de sus historias, territorios y proyectos institucionales. El desafío de esta construcción es colectivo: transformar el sistema no solo desde las estructuras, sino también desde las prácticas, los vínculos y los sentidos que se producen en la vida universitaria.

La posibilidad de reconocer saberes diversos, habilitar recorridos formativos más acordes a las condiciones reales del estudiantado, flexibilizar los dispositivos de enseñanza y evaluación, y revalorizar la dimensión pedagógica de las políticas universitarias puede contribuir a democratizar el acceso, la permanencia y el egreso.

Como sostienen Gentili (2011) y Frigerio (2022), la democratización universitaria no se juega solo en los discursos ni en la apertura formal del ingreso, sino en las condiciones reales para que todos puedan transitar, habitar y concluir sus trayectorias en igualdad de oportunidades y con reconocimiento de su singularidad.

En este sentido, la definición política en torno al sistema de créditos académicos argentinos debe ser comprendida como un medio al servicio de la justicia educativa, no como un fin en sí mismo ni como un mero instrumento administrativo o de gestión. Su implementación solo será transformadora si se la ancla en un proyecto político-pedagógico comprometido con la ampliación de derechos, la construcción de conocimiento situado y la producción de una universidad pública más inclusiva, democrática y emancipada.

## Bibliografía

- Carbonell, J. (2006). *La aventura de innovar: el cambio en la escuela*. Graó.
- Consejo Interuniversitario Nacional. (2023). Sistema Argentino de Créditos Académicos Universitarios – SACAU. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/sistema-de-creditos-academicos>
- Díaz, M. (2017). *Reformas universitarias y políticas de reconocimiento académico en América Latina*. CLACSO.
- Duschatzky, S. (2012). *La universidad en cuestión: saber, poder y subjetividad*. Paidós.
- Dussel, I. (2006). *La enseñanza como problema político: una mirada sobre las reformas educativas en América Latina*. Santillana/Fondo de Cultura Económica.
- Ferreiro, E. (2001). *Alfabetización, lectura y escritura*. Fondo de Cultura Económica.
- Freire, P. (1997). *Pedagogía de la autonomía: saberes necesarios para la práctica educativa*. Siglo XXI Editores.
- Freire, P. (2005). *Pedagogía del oprimido* (30.ª ed.). Siglo XXI Editores.
- Frigerio, G. (2011). *Intervenciones institucionales: escenarios, dispositivos y tramas*. Novedades Educativas.
- Frigerio, G. (2022). *Educación en tiempos inciertos*. Noveduc.
- Gentili, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente*. Siglo XXI Editores.
- González Gaudiano, E. (2007). Educación superior y equidad. Un debate necesario. *Revista de la Educación Superior*, 36(142), 107-118.
- Marquina, M. (2023). Sentidos de un sistema de créditos académicos en la universidad. En A. Massetti & D. Morales (Comps.), *Las ventajas y desventajas del sistema de créditos en la universidad* (Documento de trabajo N°2, p. 18). Editorial UNAJ.
- Ministerio de Educación de la Nación Argentina. (2023). Resolución Ministerial N.º 2598/2023. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/298713/20231121>
- Perrenoud, P. (1999). *Construir competencias desde la escuela*. Dolmen Ediciones.
- Pogré, P. (2012). *La universidad en cuestión: políticas, saberes y sujetos*. Novedades Educativas.
- Pogré, P., & Tiramonti, G. (2007). *Las universidades en debate: problemas, perspectivas y desafíos*. Manantial.
- Santos, B. de S. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI Editores.
- Slaughter, S., & Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education*. Johns Hopkins University Press.
- Tiramonti, G. (2011). *Currículum y subjetividad: la trama de los vínculos entre saber, poder y subjetivación*. Manantial.
- Tünnermann Bernheim, C. (2008). Flexibilización curricular y créditos académicos en la educación superior. *Revista Calidad en la Educación*, (28), 67-82.
- UNESCO. (2009). *Tendencias emergentes en la educación superior*.



## Artículos centrales

# La Relación de Millennials y Centennials con el Mundo del Trabajo: El caso del sector privado.

**Silvia Alvarez<sup>a</sup> y Rubén Schonfeld<sup>b</sup>**

Fecha de recepción: 29 de mayo de 2025  
Fecha de aceptación: 2 de junio de 2025  
Correspondencia a: Silvia Alvarez  
Correo electrónico: salvarez@rubenschonfeld.com.ar

- a. Licenciada en Trabajo Social UBA Consultora en Recursos Humanos y Organizaciones.
- b. Licenciado en Psicología UBA Consultor en Recursos Humanos y Organizaciones.

### Resumen:

El artículo explora los profundos cambios en la relación de Millennials y Centennials con el mundo del trabajo, a partir de la experiencia de sus autores en consultoría con empresas del sector privado. Se analizan transformaciones que impactan en las organizaciones: el trabajo deja de ser el eje ordenador de la vida, se valora la experiencia por sobre la estabilidad, y se resignifica la relación con la autoridad, que ahora requiere cercanía, argumentación y contención. La identidad profesional se desdibuja frente a intereses diversos, y el desarrollo personal se vuelve el centro. Se elige permanecer en los trabajos solo mientras aporten aprendizaje, disfrute y posibilidad de salida. Las "demandas de base" a los empleadores incluyen mayor flexibilidad, reconocimiento, seguridad psicológica y orgullo por el lugar donde se trabaja. Estas transformaciones no responden solo a la edad o sector social, sino a una nueva manera de concebir la vida y el trabajo, moldeada por eventos significativos que han dejado huella en estas generaciones. Las empresas aún buscan modelos de gestión que puedan acompañar estas nuevas formas de estar en el mundo laboral.

**Palabras clave:** Trabajo - Nuevas generaciones - Sector privado.

### Summary

*This article explores the profound changes in how Millennials and Centennials relate to the world of work, based on the authors' consulting experience with private sector companies. It analyzes transformations impacting organizations: work is no longer the central axis of life, experience is valued over stability, and the relationship with authority is redefined—now requiring closeness, reasoning, and emotional support. Professional identity blurs in the face of diverse interests, and personal development becomes central. Young people choose to stay in jobs only as long as they provide learning, enjoyment, and the option to move on. Their "baseline demands" toward employers include greater flexibility, recognition, psychological safety, and pride in the place they work. These shifts are not merely linked to age or social background but reflect a new way of understanding life and work, shaped by significant events that have left a mark on these generations. Companies are still seeking management models that can align with these new ways of engaging in the workplace.*

*Key words: Work; New generations; Private sector.*

## Introducción

Desde hace aproximadamente 20 años las empresas fueron sorprendidas por una transformación creciente en vinculación de los jóvenes con el mundo laboral: cambio en las expectativas que estas personas traían al comenzar un trabajo, en sus motivaciones, en los estímulos que buscaban y en el valor que le daban a la experiencia y al conocimiento especializado. También implicaba una relación distinta con la autoridad y con la jerarquía dentro de las empresas; las aspiraciones que acompañaron a la mayoría de los trabajadores de los distintos sectores sociales a lo largo de décadas desde el periodo de posguerra a mitad del siglo pasado estaban cambiando de manera significativa.

Este cambio fue profundizándose a lo largo de los años tomando formas más definidas pero sin dejar de desorientar a quienes gestionaban las políticas de recursos humanos y a todos aquellos que debían liderar equipos de trabajo.

Quienes nos desempeñamos en el mundo de la consultoría en los procesos de gestión de personas debíamos tratar de entender estas transformaciones y ayudar a las

empresas a afrontarlas. Nos encontrábamos con "explicaciones tranquilizantes" por parte de las gerencias y jefaturas más veteranas que buscaban quitarle peso a lo que sucedía; "cuando crezcan un poco ya se van a asentar", "cuando tengan hijos ya van a laburar como nosotros" eran expresiones habituales partiendo de la suposición de que el fenómeno era algo pasajero y circunstancial. Pero la realidad siguió mostrando un nuevo modo de ver la propia vida y el lugar que el trabajo tenía en ella, una diversificación de intereses que impulsaban a tomar decisiones variadas y heterogéneas aún entre pares.

Las empresas están hoy tratando de adaptarse a estos cambios ya instalados pero aun desconcertadas para pensar un modelo de gestión que dé respuestas a las necesidades de las empresas y a las vez respondan a las aspiraciones de los jóvenes, la generación de los llamados Millennials, ya muchos de ellos en posiciones de conducción, y la nueva generación que está ingresando a la vida laboral llamada Centennials.

En el presente artículo compartiremos lo aprendido en relación a esta temática a partir de nuestro trabajo con distintos tipos de empresas tanto productivas como de servicios.

## Algo empezaba a pasar

Para mediados de la primera década de este siglo comenzamos a notar, en distintos relevamientos y coordinando diferentes programas en el sector privado, situaciones que daban cuenta de que el cambio en relación al modo de concebir el trabajo ya era significativo y concreto, con impacto en la vida de las organizaciones.

*“Renuncio porque durante el verano voy a trabajar vendiendo ensalada de fruta en la playa y en marzo veremos, los gastos los cubrimos con el sueldo de mi mujer”* (un operario en una ciudad industrial y turística).

Una ingeniera especializada en calidad con proyección de crecimiento dentro de la empresa, decide renunciar ante un cambio de horarios de trabajo porque estos se superponían con el curso de repostería que estaba realizando.

Una ingeniera que alcanzó una posición de jefatura de producción en una fábrica metalúrgica decide irse de viaje *“un tiempo y después ver qué hago”*.

Nos encontramos con casos similares en empresas de distintas características y en distintos puestos dentro de las mismas: operarios y profesionales, con distintos grados de responsabilidad y distintas proyecciones dentro de las organizaciones, más allá del género y el nivel socioeconómico. Este cambio no tenía que ver con el sector social al cual pertenecían las personas ni con su nivel de instrucción, sino con una modificación de la percepción del mundo del trabajo, de los valores en juego, de la noción de éxito, de la visión de desarrollo personal, del uso del tiempo libre y de las relaciones interpersonales.

Observamos que el trabajo empezó a ser visualizado como una dimensión de su vida, no más importante que las demás como la privada, sus amistades, sus otros intereses formativos y la búsqueda de vivencias novedosas; el trabajo dejaba de ser el principal ordenador en la vida de una generación.

Se presentaban diferencias en la visión del crecimiento en jerarquía dentro de la empresa respecto a trabajadores de mayor edad. Se observaba que se incrementaba el número de jóvenes que no querían asumir un mayor grado de responsabilidad dentro de la empresa, desde profesionales que no tenían aspiraciones de ocupar posiciones de conducción hasta operarios que no deseaban ser designados supervisores o que no querían rendir

las categorías para no tener mayores responsabilidades aunque esto implicara la pérdida de un incremento en la remuneración.

La relación con gerentes y jefes empezaba a ser distinta, con mayor demanda hacia ellos de que debían prestar a sus empleados una atención personalizada, con exigencias cada vez más altas sobre la calidad de ese vínculo.

En el caso de las fábricas se hizo muy visible que comenzaba un cuidado distinto del propio cuerpo; mientras que los operarios más veteranos podían exhibir sus cicatrices por accidentes de trabajo como un “símbolo de experticia y conocimiento”, estos jóvenes buscaban una menor exposición al riesgo y presentaban un mayor interés por no tener un cuerpo marcado de cicatrices debido a incidentes o accidentes.

La disposición a sacrificar vida privada en función de las necesidades del trabajo, muy presente en las generaciones anteriores, resultaba baja o nula en los millennials. A esta baja disposición comenzamos por describirla como un compromiso laboral de baja intensidad en comparación con un compromiso de alta intensidad en horas de trabajo y “entrega” en la vida de las Baby Boomers y la Generación X, pero luego cambiamos nuestra comprensión de lo que sucedía y lo resignificamos como un sustancial cambio de paradigmas que constituyen a estas nuevas generaciones.

## ¿Qué hace que una generación se constituya como tal?

Se considera que los Millennials (Generación Y) son los nacidos entre los años 1981 y 1996 y los Centennials (Generación Z) a los nacidos entre 1997 y 2012. Estas fechas deben ser entendidas sólo como referencias, ya que para definir a una generación más que los años de nacimiento deben tenerse en cuenta cuáles son los contextos en los que estas generaciones han crecido.

Tal como plantea Martín Cuesta

Una generación se define por un conjunto de valores compartidos, percepciones y modos de acercarse y observar la realidad. Parece evidente, entonces, la necesidad de encontrar cuáles son los eventos que “moldean” la construcción de los valores y paradigmas de la nueva generación. Como hipótesis, se sugiere que estos Even-

tos Significativos Generacionales (ESG) son los eventos y procesos que impactan en la forma de entender la realidad, y por lo tanto, en los comportamientos de los miembros de una generación (2009:5)

Algunos de estos eventos significativos han sido descritos por distintos autores. Los desarrollos de Zygmunt Bauman sobre la Modernidad Líquida (2003) y sus implicancias en aspectos como el vaciamiento de los espacios públicos y el crecimiento del individualismo explican en parte qué elementos incidieron en provocar estas tendencias generacionales; Gilles Lipovetzky (1983) analiza cómo el individualismo contemporáneo y la búsqueda de satisfacción personal estaban modelando una sociedad centrada en el yo y alejándose de lo colectivo.

Pero no solo inciden en la constitución de una generación los fenómenos mundiales sino también los eventos propios de los lugares en donde los miembros de una generación nacen y crecen: el país, la vida en sus grandes centros urbanos y en sus espacios semirurales o rurales.

Enfocándonos de manera sintética en los eventos significativos para estas generaciones en nuestro país, sin pretender aquí definir cuáles fueron los de mayor influencia, encontramos:

- El avance del neoliberalismo en la dictadura cívico militar que hoy vemos profundizado en un tecno liberalismo, con la capacidad de interpretación en tiempo real de nuestros comportamientos para sugerir bienes y servicios, indicar acciones y modelar percepciones estimulando la gratificación inmediata, todo esto favorecido por el acceso masivo a las tecnologías.
- La digitalización de la vida cotidiana y una priorización del yo estimulada por los dispositivos digitales y las redes sociales. Eric Sadin (2022) analiza cómo la tecnología ha transformado la subjetividad humana, fomentando una hiper individualización y describiendo cómo las plataformas digitales y la inteligencia artificial han llevado a una «inflación del yo», donde cada individuo se percibe como el centro del mundo, exacerbando el narcisismo y la desconexión social.
- Una caída en la percepción del valor de lo institucional, refiriéndonos ya sea a instituciones democráticas, organismos públicos u organizaciones privadas

que han ido perdiendo la capacidad de estructurar la vida de la sociedad y de funcionar como ámbitos de pertenencia para los individuos.

- Crisis económicas recurrentes. Inflación y costo de vida alto que dificulta proyectarse a futuro por lo que se priorizan experiencias inmediatas sobre proyectos a largo plazo. Precarización del empleo y un crecimiento de empleos temporales y mal remunerados o sin beneficios.
- Los efectos del COVID-19, que han reforzado la idea de que el futuro es incierto.
- La instalación progresiva del discurso neoliberal en favor de los emprendedores como forma superadora o complementaria de la relación laboral.
- La financiarización de la vida cotidiana, concepto que refiere a una penetración de las prácticas y lógicas financieras en la toma de decisiones individuales buscando bienestar económico. Este fenómeno llega actualmente a la mayoría de los sectores sociales debido a la capilaridad que permitieron las tecnologías, plataformas y dispositivos digitales, la existencia de billeteras virtuales y acceso rápido a la compraventa de acciones y criptomonedas.

## Transformaciones que parecen consolidadas

Consideramos que estos eventos significativos han contribuido a modelar como Millennials y Centennials se vinculan actualmente con el mundo del trabajo.

### *Trabajo vs. las otras dimensiones de la vida personal*

La idea del trabajo “para toda la vida” ya no existe, el valor por la estabilidad laboral a largo plazo fue reemplazado por el valor del equilibrio entre el trabajo y el resto de los espacios a vivir y habitar.

Para estos jóvenes cobra importancia que el trabajo esté alineado con sus objetivos y valores personales que trascienden lo laboral; si el trabajo entrara en contradicción con los deseos o intereses de otros aspectos de su vida personal la estabilidad laboral de un joven en una empresa estaría en permanente tensión con esos otros intereses. Este aspecto produce que los jóvenes rechacen empleos que no sientan alineados con su visión de sí mismos y del mundo. Según una encuesta de la consultora internacional Deloitte (2024) realizada a nivel mundial a más de 22.800 jóvenes de 44 países, más del 40% de los encuestados rechazó la oferta de un empleador

por razones que van desde impactos negativos sobre el medioambiente, ausencia de políticas de igualdad e inclusión, falta de cuidado del bienestar mental o de un equilibrio entre la vida y el trabajo.

Esto explica en parte la alta rotación de personal que se observa en las empresas, la práctica de tomarse un año sabático o “microjubilaciones” a lo largo de su vida laboral, las cuales implican que trabajan por un tiempo, ahorran y luego se toman una “pausa” para vivir “experiencias enriquecedoras” ya sean emprendimientos personales, viajes, cursos o simplemente descansar.

### ***Nada es para siempre***

No es poco habitual que jóvenes profesionales, con años de formación terciaria o universitaria y después de un tiempo de experiencia laboral decidan no ejercer su profesión y dedicarse a otras tareas o proyectos. Solo como ejemplo ilustrativo, un joven estudiante que fue ayudado por la empresa donde trabajaba para terminar su carrera y brindarle un espacio de desarrollo profesional de importancia, decidió irse a Portugal a trabajar como guardavida en una de las ciudades veraniegas de ese país.

Para una parte de estos jóvenes, la experiencia universitaria es percibida como una vivencia más que no los condiciona para definir un rumbo en sus vidas. Para las generaciones precedentes, el ejercer un oficio o una profesión formaba parte de la constitución de la identidad; para estas generaciones jóvenes de trabajadores esto ya no es así o al menos no exclusivamente.

### ***El trabajo como espacio de crecimiento personal***

El Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (Idea) llevó a cabo dos relevamientos en el año 2016, a un total de 1099 empleados de 195 empresas pequeñas, medianas y grandes que operan en el ámbito de la República Argentina nacidos entre 1982 y 1994 y a sus respectivos empleadores. Ya en ese año, entre los hallazgos de esa encuesta, surgía que para un 56% el trabajo era un lugar de desarrollo personal y sólo para el 39% era una fuente de estabilidad económica.

La “lealtad” con la empresa, la identificación con sus objetivos, el “ponerse la camiseta”, el crecimiento dentro de lo corporativo, han sido desplazados por valores de tipo individual: ¿Cuánto voy a poder desarrollarme en la organización? ¿qué conocimientos puede aportar-

me el trabajo para mi crecimiento personal? ¿Son significativos los desafíos que me propone el puesto de trabajo o la organización? Estas son preguntas frecuentes en estas generaciones, las cuales darían cuenta de que se establece una suerte de relación mercantilista con el mundo del trabajo.

Verónica Gago (2014) plantea que el neoliberalismo se ha instalado tanto “por arriba” como “por abajo”, se pone en juego en las instituciones y en las personas. En este sentido, el neoliberalismo propone como aspiracional el progreso a partir de la autogestión, el esfuerzo y la superación individual. Es en ese marco y bajo esa concepción el hecho de que se perciba como algo natural que el trabajo sea valorado como un espacio de desarrollo personal individual. Este punto lo profundizaremos más adelante vinculándolo con la búsqueda de empleabilidad.

### ***Ser generalistas vs. ser especialistas***

Para gran parte de estos jóvenes es valioso el tránsito por diferentes posiciones laborales acumulando experiencias y saberes diversos en cada una. El problema que se presenta para las empresas, en términos de gestión del conocimiento, es que muchos saberes específicos implican una curva de aprendizaje prolongada, no sólo en lo técnico sino también en términos de acumulación de experiencia. Esto requiere tiempo y el inconveniente que se presenta es que en muchos casos estos jóvenes viven estos procesos como un “amecetamiento” en su desarrollo personal; permanecer en una posición no es algo que toleren a largo plazo. Nos encontramos con representantes de RRHH de las empresas que plantean que a partir del año y medio de estar en un puesto de trabajo los jóvenes comienzan a plantear la necesidad de un cambio porque perciben que la tarea ya no es desafiante; predomina una mirada de corto plazo porque el foco está en la vivencia inmediata y se alejan emocionalmente de temas que podrían serles útiles a futuro.

Este es uno de los frecuentes motivos por los cuales suelen renunciar ya que seguir en una misma posición o inclusive en una misma empresa o rubro es percibido como una limitante para su desarrollo profesional. Lograr mayor tiempo de permanencia en los puestos de trabajo y en las empresas es uno de los desafíos que actualmente enfrenta el sector privado; por lo pronto las organizaciones han comprendido que “retenerlos” haciendo lo mismo durante mucho tiempo, aunque sean exitosos en su desempeño, no las ayuda a lograr que ese colaborador decida continuar en su compañía.

Para gran parte de estos jóvenes el trabajo es aquello que le permite llegar a lo que quieren, ya sea la libertad personal o aquello que les da placer. Por eso, repiensen su empleo cada tanto y están dispuestos a cambiarlo si no cubre sus expectativas.

### ***Estabilidad en la Empleabilidad***

Tal como venimos describiendo, es un hecho que la disposición a la movilidad laboral ya está instalada en estas generaciones, es parte de la cultura laboral más allá de edades, niveles de instrucción o conformaciones familiares.

Las decisiones contienen un mayor peso en lo emocional que en tiempos pasados, sustentadas en opiniones y preferencias en un grado mayor más que en argumentos y racionalidades lógico-analíticas, sin que esto signifique irracionalidad sino la puesta en juego de valores disímiles a las generaciones anteriores.

El intercambio entre empleado y empresa tiene una carga creciente de lo que se llama valor instrumental: generar competencias para mayor empleabilidad.

La Estabilidad en la Empleabilidad es un factor de decisión para elegir empleo en los jóvenes con altos niveles de instrucción formal y capital cultural, aprender para tener más posibilidad de ser elegible para otro trabajo. Este criterio ya está funcionando también en personas con niveles de instrucción más bajos.

La dinámica que identificamos en la relación con la empresa es la de "entrar, estar, aprovechar, disfrutar y salir". Un buen trabajo es el que les permite aprender, pasarla lo mejor posible y después de un tiempo, cuando consideran agotada la relación, salir a buscar otras posibilidades.

A nuestro juicio la búsqueda de alta empleabilidad y la valoración social del emprendedurismo son tendencias solapadas, que se retroalimentan.

### ***El lugar de la remuneración económica y la diversificación de los ingresos***

Si bien el ingreso es un elemento convocante y en algún grado retentivo como para que un joven piense en quedarse en una empresa, la tendencia es a enfocarse más en la experiencia y la vivencia que en el dinero, y este último debe ser útil para tener otras vivencias más que para acumular bienes.

Los cambios de trabajo por posiciones de menores ingresos no son poco habituales si hay otros beneficios como, por ejemplo, ahorrar tiempo en traslados lo que implica más libertad para explorar y satisfacer otros intereses particulares.

Entre esos otros intereses se encuentra la posibilidad de desarrollar un emprendimiento propio o monetizar algún hobby o habilidad artesanal, hasta ese momento solo realizada por placer, o ganar tiempo para explorar el mundo de las inversiones en acciones o criptomonedas más allá de cuanto es el dinero en juego. Este fenómeno es una profundización y aceleración de la financiarización de la vida cotidiana y se potencia con la estimulación al emprendedurismo y el deseo de ganar más libertad (económica) para elegir futuros empleos. Desarrollar otros ingresos más allá de los provenientes de la relación de dependencia es otra manifestación del crecimiento del valor de ser "emprendedor de uno mismo".

### ***Relación con la autoridad***

Este aspecto ha sufrido transformaciones tan veloces que han desafiado la capacidad de adaptarse y aprender a las personas responsables de la gestión al mismo tiempo que pusieron en jaque la cultura empresarial y sus modos de organización interna.

Es aparentemente paradójico que los vínculos que se constituyen en base a diferencias jerárquicas deban mutar en algún aspecto hacia relaciones horizontales donde las conversaciones entre jefes y millennials y centennials requieren ser cada vez más argumentales y explicativas, sumándole la necesidad de una retroalimentación frecuente por parte de sus jefes sobre cómo van desarrollando su tarea.

Hay una demanda de mayor contención afectiva hacia la autoridad que plantea el aparente dilema de cómo contener sin bajar la exigencia en el desempeño. Los jefes y gerentes de las generaciones anteriores se encuentran muchas veces desorientados ante este desafío, mientras que los millennials que ya están en posición de conducción pueden, en general, manejarse con eficacia en este punto.

A diferencia de generaciones que respetaban la jerarquía sin dudar, estos jóvenes tienden a cuestionar a las personas en roles de autoridad si no las consideran competentes o éticamente respetables. La investidura de la

autoridad dejó de ser referencia para la obediencia o para sentirse inspirados por sus mensajes, y la antigüedad o experiencia no es motivo suficiente para que una persona pueda ser valorada por estos jóvenes; reconocen la autoridad basada en el mérito pero lo meritorio no es por lo sucedido en el pasado sino por lo que va sucediendo; los jóvenes “evalúan” a sus jefes con regularidad y en tiempo real.

### ***“Demandas de base” hacia las empresas***

En los últimos años, especialmente después de la pandemia, se han ido delineando una serie de expectativas por parte de estas generaciones hacia las empresas, las cuales se han constituido como “demandas de base” (además de lo económico) que califican a una empresa como un lugar pasible de ser elegida o de abandonarla si no cumpliera con estas demandas. Nos encontramos que se esperan beneficios más amplios (extensión de días no laborables como fecha de cumpleaños, licencias para padres y madres más extensas que las que otorga la ley, gimnasios, clases de idiomas, etc.), liderazgos de cercanía (como los ya descritos), mecanismos de reconocimientos personalizados, mayor flexibilidad en lo formal, teletrabajo (sistema híbrido en general) en aquellas tareas que lo permiten y 3 aspectos muy novedosos que hemos identificado en los últimos tres años que son:

- Un sistema de trabajo que no genere alto desgaste personal, el cual es definido a partir de la vivencia individual.
- Poder sentirse orgulloso del lugar donde está trabajando, tanto por el tipo de negocio, el cuidado del medioambiente y hasta las tecnologías que use la empresa para hacer su trabajo.
- Seguridad psicológica que refiere a que la empresa no sea dañina, según la percepción personal, para la salud mental de sus empleados.

Estas demandas de base varían, actualmente, según estrato social y empleabilidad, pero han ido creciendo en importancia en todos los perfiles de jóvenes trabajadores.

### **Más interrogantes que conclusiones**

A partir de lo desarrollado en este artículo surgen más interrogantes que certezas, queremos compartir los que consideramos más relevantes.

Si las profesiones o los oficios no tienen el valor constitutivo de identidad que tenían para las generaciones anteriores, y siendo la vocación una expresión de la identidad de un individuo ¿qué aspectos impulsarían las definiciones vocacionales de estos jóvenes y su voluntad de profundizar conocimientos y habilidades específicas?

Si se profundiza en el mediano plazo la tendencia a valorar el emprendedurismo como símbolo de independencia y fuente de autoestima, ¿implicará esto un deterioro del valor del empleo en relación de dependencia para estas generaciones? Si así fuera ¿qué consecuencias tendría en la contratación de trabajadores y en que las empresas logren sostener las dotaciones necesarias?

Las empresas han mantenido durante décadas modelos de funcionamiento más o menos similares, pero estas generaciones desafían esas estructuras y dinámicas. ¿Qué modificaciones en el sistema de funcionamiento deberán implementar las empresas, teniendo en cuenta que la proporción de trabajadores millennials y centennials será cada vez mayor?

En el artículo se describe el problema de la gestión de conocimientos específicos necesarios en las empresas, pero si esta tendencia no encuentra caminos de solución ¿Cuál será el impacto en la articulación entre Estado y sector privado para la generación de conocimiento, innovación y desarrollo tecnológico de la Nación?

¿Qué políticas públicas deberían diseñarse para acompañar al sector privado en el abordaje de estas transformaciones y garantizar que en el mediano plazo no se resienta el sistema productivo por estos cambios de paradigma?

¿Cómo es y cómo será el vínculo de estas generaciones con las organizaciones sindicales si la mirada de estos jóvenes es a corto plazo?

Si se profundiza el concepto de emprendedurismo en tanto ser “gestor de mi propia vida”, percibirse como miembros de una clase trabajadora ¿será un disvalor?

Por último y arriesgándonos a ir más allá del contenido de este artículo nos preguntamos ¿cuánto han contribuido a estas transformaciones los modelos de país que han predominado en Argentina en los últimos 10 años?

## Bibliografía

- Alvarez, M; Scargiale, E. (2017) Informe de resultados: *Los millennials de la empresa Argentina*. IDEA, Estudios sociales & empresariales. <https://www.idea.org.ar/wp-content/uploads/2023/08/2017-IDEA-Los-millennials-de-la-empresa-en-Argentina-Informe-de-resultados.pdf>
- Bauman, Z (2003) *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- Cuesta, M (2009). *Una Nueva Generación en la universidad y el trabajo: desafíos y oportunidades*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-062/157>
- Deloitte Global (2024) Gen Z & Millennial Survey <https://www.deloitte.com/content/dam/assets-shared/docs/campaigns/2025/2025-genz-millennial-survey.pdf>
- Gago, V. (2014): *La razón liberal. Economías barrocas y pragmática popular*. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/La-razon-neoliberal.pdf>
- Lipovetsky, G (1983) *La era del vacío: Ensayos sobre el individualismo contemporáneo*. Anagrama.
- Sadin, E (2022) *La era del individuo tirano*. Caja Negra Editora.

## Artículos centrales

# La orientación para la educación y el trabajo en la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social. Entre continuidades y rupturas.

**Eliana Vasquez<sup>a</sup>, Claudia Lajud<sup>b</sup> y Adrián Melo<sup>c</sup>**

Fecha de recepción: 30 de abril de 2025  
Fecha de aceptación: 5 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Eliana Vasquez  
Correo electrónico: elianagricelv@yahoo.com.ar

- a. Lic. Trabajo Social. Profesora de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP y de la Carrera de Trabajo Social de la UNAJ. Investigadora. Directora de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social de la DGCE en el Sistema Educativo de la PBA.
- b. Lic. En Antropología Social. Especialista y Diplomada en Género, Sociedad y Política. Docente en FACSO/ UNICEN, FLACSO y en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Asesora de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social de la PBA.
- c. Doctor en Ciencias Sociales. Docente en el CBC y en la Carrera de Sociología de la UBA. Es investigador de la UBA. Asesor de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social de la PBA.

**Resumen:**

El propósito del artículo es reflexionar y retomar las discusiones, posiciones y definiciones educativas que se vienen sosteniendo al interior de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social en torno a lo que hoy se denomina "Orientación para la Educación y el Trabajo". A lo largo del tiempo, dicha línea de trabajo tuvo denominaciones tales como "Orientación Profesional", "Orientación Vocacional" y "Orientación Vocacional y Ocupacional", que se enmarcaron en diferentes enfoques, entre otros, actuarial, clínico, psicoeducativo, preventivo, comunitario. A su vez, la "Orientación para la Educación y el Trabajo" obliga a reflexionar sobre los diferentes modelos de país y los sistemas productivos en la historia argentina, sobre las formas de nombrar, sobre las complejas interrelaciones entre la educación y el mundo productivo y sobre la necesidad y las exigencias de adecuar las propuestas educativas a las nuevas formas del trabajo en el mundo contemporáneo.

**Palabras clave:** Educación – Trabajo – Orientación para la educación y el trabajo.

*Summary*

*The purpose of this article is to reflect on and revisit the educational discussions, positions, and definitions that have been held within the Department of Community Psychology and Social Pedagogy regarding what is now known as "Educational and Work Guidance." Over time, this line of work has had names such as "Professional Guidance," "Vocational Guidance," and "Vocational and Occupational Guidance," which have been framed within different perspectives, including actuarial, clinical, psychoeducational, preventive, and community-based approaches. In turn, "Educational and Work Guidance" compels us to reflect on the different models of country and productive systems throughout Argentine history, on the ways of designating, on the complex interrelationships between education and the productive world, and on the need and demands of adapting educational proposals to the new forms of work in the contemporary world.*

*Key words: Education; Work; Guidance for Education and Work.*

## Presentación

Este artículo retoma discusiones, posiciones y definiciones educativas que se vienen sosteniendo al interior de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social desde la creación de la misma<sup>1</sup>. Lo que hoy se denomina “Orientación para la Educación y el Trabajo” sintetiza un proceso histórico en el que la centralidad de la temática, se constituyó como fundante de la propia Dirección.

Quienes tienen la autoría de esta producción, conforman actualmente parte del Equipo de Gestión de la Dirección mencionada. Se trata de una Modalidad<sup>2</sup> que integra la estructura de la Subsecretaría de Educación de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Las reflexiones aquí presentadas, se vinculan con definiciones tomadas en el marco de la responsabilidad político institucional asumida en las gestiones que se dieron entre los años 2011- 2015; 2019-2023 y desde el 2023 a la fecha, como también a inquietudes que tienen antecedentes en discusiones transitadas en los espacios de pertenencia académico-universitarios de las autoras y el autor.

Los modos en los que se nombra nunca son fortuitos. Denominar una línea de gestión educativa como “Orientación para la Educación y el Trabajo” y definir las intervenciones socioeducativas de los Equipos de Orientación Escolar (EOE) para la misma, se sustenta en el reconocimiento del carácter socio histórico que asumen las definiciones político- pedagógicas en el sistema educativo. Se entiende a la educación como política, lo que implica comprenderla en el marco de relaciones de poder (de lucha, de fuerzas); se trata de un campo donde se procesan conflictos y proyectos. La educación no es neutral, a pesar de que algunas corrientes pedagógicas y

políticas, quisieron y quieren aún, otorgarle ese carácter. Los cambios en los modos de nombrar, entonces, responden a disputas de sentido, perspectivas, enfoques y posicionamientos desde distintos paradigmas políticos y sociales.

La educación, el trabajo, la relación entre ambas esferas, el vínculo con el mundo productivo y los estudios superiores son motivo de lineamientos de gestión de varias Direcciones y dependencias de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires<sup>3</sup>. En el presente trabajo, nos detendremos en las que se desarrollan en el marco de la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social y que encuentran traducción en el espacio territorial en las intervenciones, siempre situadas y contextualizadas, de los Equipos de Orientación Escolar y otras estructuras territoriales de dicha Modalidad.<sup>4</sup>

Es importante resaltar que las definiciones de gestión de cada Dirección, se inscriben en un proyecto educativo más amplio que se plasma en el Plan Educativo de la Dirección General de Cultura y Educación y a la vez en un proyecto político que responde a un modelo de Provincia. Se trata de políticas públicas que tienden a integrarse en el marco definiciones político-ideológicas, teóricas y éticas que cargan de un sentido particular a las definiciones que se despliegan desde el Estado.

## Introducción

La formación para el trabajo y para la continuidad de los estudios superiores es un propósito de la educación, que tiene una construcción histórica en el sistema educativo bonaerense, y que se constituyó como espacio pedagógico transversal en los diseños curriculares de los

1. En el año 1949, la Dirección General de Escuelas (así se llamaba en ese momento), pasó a ser Ministerio. El diseño institucional de la repartición escolar permitió la inclusión de nuevas áreas a partir de la creación de estructuras encargadas de impulsar la educación preescolar, post escolar y especializada. En el marco de esa organización, se crea en la gestión de Julio César Avanza como ministro, por decreto 16736 del 6 de agosto de 1949 la Dirección de Psicología Educativa y Orientación Profesional.

2. En la Ley Provincial de Educación 13688 de la Provincia de Buenos Aires, las “Modalidades” se definen como enfoques educativos, organizativos y/o curriculares que complementan o modifican la educación común. Estas modalidades, de carácter permanente o temporal, buscan responder a necesidades específicas de formación, articulándose con cada nivel educativo para garantizar la igualdad de oportunidades.

3. Direcciones como la Dirección Provincial de Educación Técnico Profesional, la Dirección Provincial de Educación Secundaria y organismos como el COPRET (Consejo Provincial de Educación y Trabajo) vienen realizando acciones tendientes a profundizar el vínculo entre educación y trabajo desde distintas estrategias y líneas de acción.

4. Se hace referencia a los Equipos Interdisciplinarios Distritales quienes asumen en muchas ocasiones la organización distrital de Jornadas sobre Orientación para la Educación y el Trabajo y otras estructuras territoriales de la Dirección de Psicología. Ver en: <https://abc.gob.ar/secretarias/areas/subsecretaria-de-educacion/psicologia-comunitaria-y-pedagogia-social/direccion-de-1>

niveles obligatorios y las modalidades<sup>5</sup>. Este propósito, no presenta rasgos universales; más bien, se expresa en proyectos educativos diversos que tienen como destinatarias/os a todas/os las/los estudiantes.

La Ley de Educación Provincial 13688 contempla como uno de los objetivos del Nivel Secundario la Orientación Vocacional<sup>6</sup>, concepto y segmentación que se pondrá en tensión en el desarrollo de este trabajo.

En correlación con este objetivo, la Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social (DPCyPS), propone la "Orientación para la Educación y el Trabajo" (OEyT) como una programación que desarrolla intervenciones de carácter socioeducativo en la dimensión áulica, institucional y comunitaria con el fin de alojar las expectativas, los intereses, los deseos, las posibilidades y también los temores e incertidumbres sobre el presente y sobre el futuro, que manifiestan niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

La Comunicación 2/ 2015<sup>7</sup> entiende a dicha orientación como un dispositivo para la promoción de la integración de los sujetos a la vida escolar y para la construcción de proyectos de vida que articulen los saberes escolares y las prácticas socialmente productivas para la inclusión en un modelo de desarrollo nacional y provincial. (p.2)

En este sentido y a la luz de las discusiones y definiciones que actualmente se sostienen en la Dirección, el principio irrenunciable que orienta el encuadre de la intervención es "La construcción de una ciudadanía con proyectos". Promover la articulación de la enseñanza con el sentido de una vida con proyectos, ubica a la Orientación para la Educación y el Trabajo como un eje estratégico para vincular al estudiantado con las instituciones educativas del Estado, con el mundo productivo y con experiencias vinculadas con el trabajo. El desafío es llevar adelante una política educativa en un contexto histórico y social dinámico en donde no solamente se

transforman radicalmente los escenarios laborales tal como los conoció gran parte del siglo XX, sino en el que se observa una crisis de las categorías teóricas y de las herramientas conceptuales que aseguraban una articulación lineal entre las experiencias socioeducativas del estudiantado y la inserción futura en el mundo del trabajo y la producción.

## Un poco de historia: revisar el pasado para resignificar el presente

En el año 2024, la modalidad PCyPS cumplió 75 años. Este aniversario habilitó la celebración y también una revisión histórica para analizar los puntos de partida. En este sentido, la propuesta en este apartado, es volver a los orígenes para analizar el espíritu de las políticas desplegadas en el año 1949 y cómo las mismas, fundaron prácticas que se fueron resignificando a la luz de otras y nuevas discusiones.

En un marco general, 1949 es el año de la reforma de la Constitución Nacional —una de las primeras constituciones sociales del continente y a nivel planetario— que, por primera vez, incluye los derechos de los trabajadores y contempla los derechos de la ancianidad. También es el año en que se decreta la gratuidad de la enseñanza universitaria; y además, en el contexto del Primer Congreso Nacional de Filosofía se lanza la idea de país como una "comunidad organizada". Esto último implica, la contraposición a la idea de sujeto independiente e individual que propone el paradigma neoliberal. Se consolida el posicionamiento de la interdependencia de las y los sujetos, como integrantes de una comunidad donde todo proyecto es colectivo y cualquier idea de futuro precisa de "otro".

Es decir, que en 1949 hay un marco social y político que se sustenta en la ampliación de derechos de las trabajadoras y los trabajadores y del estudiantado. Es con las premisas de los derechos, de la construcción colectiva,

5. ARTÍCULO 21.- La estructura del Sistema Educativo Provincial comprende cuatro (4) Niveles -la Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior- dentro de los términos fijados por la Ley de Educación Nacional, en los Ámbitos Rurales continentales y de islas, Urbanos, de Contextos de Encierro, Virtuales, Domiciliarios y Hospitalarios. De acuerdo con los términos del artículo 17º de la ley 26206 de Educación Nacional, la Provincia define como Modalidades a: la Educación Técnico-Profesional; la Educación Artística; la Educación Especial; la Educación Permanente de Jóvenes, Adultos, Adultos Mayores y Formación Profesional; la Educación Intercultural, la Educación Física; la Educación Ambiental y a Psicología Comunitaria y Pedagogía Social. Los responsables de los Niveles y Modalidades conformarán un equipo pedagógico coordinado por la Subsecretaría de Educación.

6. Ley de Educación 13688, Art 28, inc j) Desarrollar procesos de orientación vocacional con el fin de permitir una adecuada elección profesional y ocupacional de los adolescentes, jóvenes y adultos.

7. Comunicación 2/15. Ver en: <https://abc.gob.ar/secretarias/sites/default/files/2021-08/Comunicaci%C3%B3n%20N%C2%B0%202%20282015%29%20-%20Orientaci%C3%B3n%20para%20la%20educaci%C3%B3n%20y%20el%20trabajo.pdf>

de la interdependencia entre los ámbitos de la educación y los estudios superiores y el mundo productivo, que se vislumbra la forma posible de pensar los proyectos de orientación vocacional y ocupacional.

### ***La Dirección de Psicología Educacional y Orientación Profesional en la Provincia de Buenos Aires***

El antecedente de la creación de la Dirección es el Instituto de Psicología Educativa de 1948 que tenía como una de sus misiones la Orientación Profesional a las y los estudiantes de educación primaria (único nivel obligatorio en ese momento) y orientaba a las familias sobre las posibilidades de los niños y niñas y la adecuación al mercado laboral.

En el año 1949, se crea la Dirección de Psicología Educacional y Orientación Profesional que se organizó en dos departamentos que ya venían funcionando como tales en el marco del Instituto: el de Orientación Profesional (que realizaba entrevistas, dispensaba cuestionarios, producía diagnósticos y elaboraba consejos profesionales) y el Departamento de Psicología Educacional dedicado a la investigación y al asesoramiento docente. La creación del Departamento de Orientación Profesional de esta Dirección, debe entenderse en el marco de un contexto político en el cual en el país se vivía una marcada expansión del mercado interno, industrialización creciente y regulación por parte del Estado. La mayor demanda de mano de obra modifica la relación existente entre la educación y el trabajo. Se trata del primer gobierno peronista y de Domingo Mercante como gobernador de la Provincia de Buenos Aires.

El Departamento de Orientación Profesional tenía, como uno de sus ejes la entonces llamada Orientación Vocacional. Es decir, que desde los propósitos fundacionales, la Dirección promovió la reflexión sobre el futuro laboral/profesional de las y los estudiantes.

En el Documento de la Dirección de Psicología Educacional y Orientación Profesional del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires<sup>8</sup> llamado “Fines y organización” que data del año 1951, refiere que “mediante su Departamento de Orientación Profesional, la Dirección tiende a asegurar a quienes egresan de la escuela primaria la realización de su particular vocación,

que se manifiesta en sus aptitudes y en sus inclinaciones espirituales “ (1951: 5).

En términos históricos, el concepto de vocación tuvo una presencia consolidada a lo largo de muchas décadas. Desde lo etimológico, la palabra vocación está atravesada por “el llamado”, algo dado “per se” que debe ser encontrado o convocado por el sujeto. Antepone la idea de “ser elegido” a la posibilidad de elegir del sujeto, en particular por su raigambre en lo religioso, y también por la condición de un destino asignado socialmente. Hay una tensión implícita entre el “llamado” interior, el condicionante externo atribuido a las condiciones simbólicas y materiales de los sujetos y el margen de posibilidades del sujeto para elegir. En este campo tensional, las condiciones de clase, género, étnicas, generacional y de capacidades se constituyen en rasgos- que en determinados contextos sociales y culturales- asumen características que resultan restrictivas, obstaculizadoras o limitantes para la elección o proyección de un futuro posible.

Desde este posicionamiento conceptual, la intervención se enfoca en promover la búsqueda “interior”, en encontrar algo que ya está puesto allí. Así, esta búsqueda adquiere el valor de una necesidad a ser satisfecha y la profesión posee el status de ser el único objeto que cumple esa misión. Desde esta posición, la/el estudiante queda instalada/o en una situación fija, estática donde no queda margen para el error, salvo en la dimensión del fracaso. Es decir que la elección de una profesión o bien de un trabajo en un ámbito en particular, se proyectará de una vez y para siempre. En el mismo sentido, la perspectiva basada en lo religioso, convalida una postura esencialista cuando establece una vinculación directa con la naturaleza humana y la división sexo genérica del trabajo; así se consolidan las prescripciones sociales basadas en la diferenciación del género para elegir y desarrollar determinadas profesiones y trabajos.

Los desarrollos de la Orientación en la Argentina y en las escuelas a lo largo del tiempo han seguido diferentes enfoques, entre ellos, se mencionan algunos: enfoque diagnóstico psicométrico; enfoque clínico; enfoque psicoeducativo, preventivo y comunitario.

A partir de 1951 se conforman los Consejos de Orientación Profesional, cuyo objetivo constituía un medio de

8. Buenos Aires. Ministerio de Educación (1951). Dirección de Psicología Educacional y Orientación Profesional. Fines y organización. La Plata: Ministerio de Educación.

enlace entre lo que la Escuela ofrecía en ese momento histórico y las posibilidades reales de inserción profesional posterior, bajo el paradigma de "acertar" en una elección "correcta y sin errores posteriores a lamentar". Se entendía entonces que la vocación era un "valor" a descubrir, que había que identificar previamente a la elección y que constituía una definición con carácter permanente que determinaba la vida del sujeto.

Los Consejos de Orientación son elaborados técnicamente sobre un estudio integral de la personalidad, en conocimiento de las posibilidades del orientado y de las características específicas que exige cada profesión. De esta manera tienen el máximo de garantías para buscar el mejor camino destinado a lograr la adecuación entre la persona y la profesión, fuente de bienestar individual y social tan comúnmente perturbado por las desadaptaciones laborales, consecuencia de los oficios mal elegidos o adaptados por imposición<sup>9</sup> (1951: 28).

Se trataba de estudios elaborados técnicamente a partir de un análisis pormenorizado e integral de la personalidad, que se debía corresponder con las "posibilidades del orientado" y las características específicas que exigía cada profesión.

La familia "del orientado" recepcionaba esta información, acompañada de "guías profesiográficas" que contaban con un relevamiento geográfico acerca de las instituciones que ofrecían las propuestas pedagógicas acordes a las necesidades del estudiante.

Para aportar a la información con la que contaba el Consejo, se solicitaba un informe del docente, que daba cuenta de las aptitudes personales y sus conclusiones generales acerca de las posibilidades ciertas de cada estudiante.

Además se sumaban, las pruebas psicológicas que administraba personal técnico especializado (test de Rorschach, test de Terman-Merrill, test de Raven, test de Bender entre otros), de la capacidad intelectual, observación de la conducta de las y los estudiantes, informes médicos y entrevistas con las familias.

Los Consejos de Orientación también tenían funciones de reorientación a estudiantes con sobriedad y de "readaptación" profesional en caso de elecciones erróneas. Como antecedente de lo que luego fueron los legajos escolares, se contaba con un "archivo psicopedagógico" que resumía las historias personales del estudiantado, que contribuían a relevar esta información en función de las elecciones profesionales futuras.

Es a partir del 2001, que se comienza a hablar de Orientación Vocacional y Ocupacional (OVO) y se instala una Modalidad clínica para el trabajo.

La Comunicación 4 de ese año de la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar<sup>10</sup> entiende a la OVO no ya como modalidad actuarial<sup>11</sup> sino como modalidad clínica. El paradigma anterior consideraba a las carreras y profesiones como objetos estáticos, predecibles y mensurables en relación con las aptitudes evaluadas en el estudiantado. Suponía un contexto estable y un futuro predecible respecto de la "buena elección". El Orientador era un consejero activo frente a la pasividad del estudiante.

La modalidad clínica, por el contrario, supone al sujeto activo capaz de informarse y decidir con otros, acompañado por la intervención del Orientador. Incorpora la idea de proceso: de cambio y transformación del contexto y del individuo, en el marco de un proceso de crisis propio de la etapa adolescente. Considera la elección en medio de la construcción del proyecto de vida, que incluye afirmar "quién ser" y "qué hacer".

9. Buenos Aires. Ministerio de Educación (1951). Dirección de Psicología Educacional y Orientación Profesional. Fines y organización. La Plata: Ministerio de Educación.

10. Por Resolución Ministerial 4543 del 28 de Noviembre de 1956, se aprueba el Primer Reglamento Interno y la Dirección de Psicología Educacional y Orientación Profesional pasa a llamarse Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar, nominación que permanece hasta la sanción de la Ley Provincial de Educación 13688/07.

11. Modalidad actuarial: Para los psicólogos que se colocan en esta posición, el joven que debe elegir una carrera o un trabajo puede ser asistido por un psicólogo si éste, una vez conocidas las aptitudes e intereses del consultante, puede encontrar entre las oportunidades existentes, aquellas que más se ajusten a las posibilidades y gustos del futuro profesional. El test es el instrumento fundamental para conocer estas aptitudes e intereses: parece describir con rigor las cualidades personales del interesado y una vez hecho esto basta formular un consejo que resuma lo que al joven "le conviene hacer". Modalidad clínica: para los psicólogos ubicados en esta posición la elección de una carrera y un trabajo puede ser asistida si el joven puede llegar a tomar en sus manos la situación que enfrenta y, al comprenderla, llegar a una decisión personal responsable. La entrevista es el principal instrumento. El psicólogo se abstiene de adoptar un rol directivo. Esta modalidad se halla más vinculada con las técnicas no directivas auspiciadas por Rogers en EE.UU. En nuestro país estuvo especialmente influida por los aportes psicoanalíticos.

En ese momento se trabajaba desde dos ejes: la reflexión (que implicaba el conocimiento de sí mismo, la representación de sí, la autoestima, el reconocimiento de su historicidad en relación con los aprendizajes, las elecciones, los valores y los ideales) y, a continuación la información, que remitía a la oferta educativa y laboral. El trabajo del Equipo de Orientación Escolar (EOE) se focalizaba en el pasaje de la EGB básica y el ciclo superior; en la articulación entre la Educación General Básica (Tercer ciclo EGB) y el inicio del Polimodal; y también, en el último año del Polimodal, en articulación con los estudios terciarios, universitarios o la inserción laboral.

Se proponía desarrollar competencias cognitivas y técnicas, interactivas y de comprensión del mundo del trabajo para contar con representaciones con mayor ajuste a la realidad. Para ello, se utilizaban diversas técnicas proyectivas como por ejemplo test de frases incompletas, test de dichos, test de intereses y aptitudes, roleplaying, genogramas, realidad ocupacional y/o imágenes ocupacionales; entrevistas, visitas a escuelas polimodales, paneles con docentes, jornadas o exposiciones de ofertas educativas y/o laborales, se enseñaba cómo redactar un Curriculum Vitae, entre otras. (Comunicación 5/2001).

En 2011 la Comunicación Conjunta N°1 incorpora la Orientación Vocacional y Ocupacional al trabajo de los Niveles Educativos desde los diseños curriculares, entendiendo que la temática debe abordarse en la Secundaria, por ejemplo, desde la Materia “Construcción de Ciudadanía”; también debía considerarse el lugar de las familias y sus identificaciones, el contexto histórico y socio-cultural, el entrecruzamiento de dimensiones subjetivas y sociales para la conformación de la identidad ocupacional. Se sugieren otras técnicas específicas para el trabajo que se consignan en comunicaciones de la época.

### ***El encuadre de la línea Orientación para la Educación y el Trabajo en la actualidad (OEyT)***

Desde el año 2012 se propone avanzar sobre la conceptualización “Orientación para la Educación y el Trabajo”. Se la entiende como un proceso socioeducativo que se debe desarrollar durante toda la trayectoria escolar de las/los estudiantes: no hay un momento del año o de la trayectoria para trabajarla, sino que es transversal al proceso de escolarización, desde el nivel inicial hasta el nivel secundario.

La Orientación para la Educación y el Trabajo (OEyT) interpela la idea de la orientación vocacional y ocupacional entendiendo que toda elección es producto de una construcción y no de una “vocación” que el sujeto tiene dentro suyo. La escuela adquiere responsabilidades en función de la construcción de sujetos deseantes, considerando el deseo como motor imprescindible en todo proceso de búsqueda.

Entre los años 2012 y 2015, esta línea de trabajo propone como estrategia que las instituciones educativas, acompañen la construcción de proyectos de vida y se entiende a los mismos como articuladores entre el presente, el pasado y el futuro del sujeto. Por lo tanto, dicha perspectiva, excede lo vinculado puntualmente al estudio y/o al trabajo y se constituye en un entramado, que se despliega en todos los momentos de la vida del sujeto, propendiendo a su autonomía. De esta manera las acciones planificadas dentro de la OEyT adquieren un carácter transversal a todos los niveles y modalidades. Resulta fundamental, desde esta perspectiva, propiciar la adquisición de la capacidad de elegir desde edades tempranas, teniendo en cuenta que la conformación de un proyecto de vida no se reduce a una etapa determinada sino que es producto de una elaboración progresiva en distintos periodos vitales.

La OEyT prepara para un proyecto de vida en tanto, proyecto es selección y conformación de hechos pasados y presentes a la luz de una intención futura. Propone una concepción amplia del término “trabajo” considerando que se vuelve significativo en tanto genera identidad, se convierte en creador de cultura y adquiere una relación estructurante de las relaciones sociales. Es necesario pensarlo desde una perspectiva más amplia y no reducirla al empleo como modo particular que asume el trabajo en el capitalismo y en su forma específica como trabajo asalariado.

El trabajo no significa lo mismo para todas las personas; por ello, se propone el concepto de proyecto de vida, que es mucho más amplio en tanto involucra a distintas dimensiones de la experiencia vital, que le permiten al sujeto una inserción social y lo habilita a imaginar diferentes horizontes posibles y a transformar la realidad con otros. La OEyT se constituye como una estrategia efectiva de continuidad de trayectorias entre niveles y modalidades de la educación obligatoria, porque posibilita el desarrollo de espacios que permitan a los/as estudiantes reflexionar y pensar el futuro como condición necesaria para habilitar los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Las instituciones educativas, además, constituyen el escenario privilegiado para el desarrollo de proyectos vinculados al mundo del trabajo, articulando el sistema educativo con el sistema productivo. El rol de la escuela en relación con la OEyT se configura a partir del acompañamiento y la reflexión en el proceso de búsqueda de referencias simbólicas como motor del desarrollo de un proyecto de vida, donde se articula lo subjetivo y lo social. Las mediaciones actúan entre lo estructural y lo subjetivo y en el sentido de ampliar oportunidades, desarrollar recursos y activar capacidades; se configura como un espacio donde los vínculos con pares, docentes y otros integrantes de la comunidad educativa se vuelven centrales en el proceso de adquisición de una identidad ocupacional y social (Jacinto, 2010).

La institución educativa, según esta perspectiva, no debería ofrecer un punto de llegada sino generar dispositivos para que cada estudiante construya su propia trayectoria. Para ello, el Estado debe garantizar la inclusión educativa, que se trata no sólo del acceso, la permanencia y el egreso con aprendizajes, sino también de generar las condiciones para que el tránsito de las/os Niñas, Niños, Adolescentes y Jóvenes (NNAyJ) por el sistema educativo, produzca y fortalezca lazos sociales significativos, de reconocimiento, de valoración y de cuidado, que permitan ampliar el capital cultural y social (Bourdieu 2003) de los/as estudiantes. La construcción de un "nosotras/os" que posibilita un sentido de pertenencia se torna posible cuando se acompaña a las y los estudiantes en la construcción de un proyecto de vida que permita anclarse en un modelo de desarrollo provincial y nacional.

En síntesis, desde la OEyT se promueve la permanencia de las y los estudiantes en el sistema educativo como espacio de preparación y construcción de un proyecto de vida, donde los saberes escolares adquieren sentido en diálogo con éste, convirtiéndose en conocimientos significativos. Se entiende a estos saberes como conocimientos, capacidades, experiencias distribuidas ampliamente en la sociedad.

Hasta aquí, es importante destacar dos cuestiones: por un lado, la persistencia en la ocupación respecto de la temática por parte de la hoy llamada Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social; por otro lado, la construcción diferenciada de los enfoques que le dieron sentido a las propuestas educativas que consideraron como objeto de conocimiento la articulación entre educación y trabajo.

Los primeros enfoques se caracterizaron por centralizar la intervención en la vocación como un "llamado interior" al que había que descubrir, evocar o invocar; además, daban cuenta de la actitud pasiva del sujeto: ser elegida/o, un destino determinado per se, una metodología de introspección de carácter individual, con impronta de mandatos familiares y sociales, elección única y definitiva, de una vez y para siempre, como expresión de éxito, opciones posibles de demanda social diferenciada, los oficios o las actividades intelectuales, elecciones consumadas en término de éxito o fracaso.

Los enfoques más recientes proponen el acompañamiento en los procesos de búsqueda como proyecto a construir a lo largo de la vida, proyecto que puede tomar distintas formas, que puede cambiar; en el marco de un "pensarse con otros", donde el sujeto, al ser un sujeto de derecho y un sujeto político, tiene una actitud proactiva a la hora de elegir y tomar decisiones; se piensa a un sujeto en comunidad.

### **La Orientación para la Educación y el Trabajo, un objeto en permanente problematización**

La apropiación de las subjetividades en la cultura imperante se encuentra reflejada en expresiones y acciones cotidianas, (muchas veces trasladadas a las instituciones, a las aulas), tendientes a la incentivación de la "búsqueda del éxito personal", "tener actitud", "ser creativos", "salir de la zona de confort", "búsqueda o adaptación al cambio permanente", "realizar las propias elecciones libremente", "descubrirse a sí mismo", "ser productivos", "ser emprendedores de sí", "logro de la mejor versión de sí mismo", "auto-educación", "desarrollo del capital humano".

Es importante establecer una relación entre lo dicho antes y los cambios iniciados a fines del siglo XX en el mundo occidental, vinculados con el modelo de organización de la producción y los profundos efectos sobre el mundo del trabajo. Anteriormente, el modelo de producción estaba asociado a la fábrica, al empleo asalariado y a la organización jerárquica, y se regía bajo una serie de valores que Zygmunt Bauman (1998) denominó como "ética del trabajo"<sup>12</sup>.

12. Bajo esta forma, el trabajo era un valor en sí mismo; esforzarse, no estancarse, casi no descansar, el esfuerzo y la gratificación postergada eran las premisas básicas de esta ética, asociada a la promesa moderna de progreso. Pero fundamentalmente alrededor del trabajo se organizaban también los otros aspectos de la vida, porque "El trabajo era el principal factor de ubicación social (...) la pregunta 'quién es usted' se respondía con el nombre de la empresa en la que se trabajaba y el cargo que se ocupaba" (Bauman; 1998: 34).

A diferencia de esto, el modelo de producción y de trabajo “flexible” de la actualidad promueve una adaptación rápida y permanente a los cambios del mercado para amoldar la producción a las demandas de las y los consumidores. La nueva economía global permite asimismo realizar transacciones en tiempo real y supone que las estrategias de mercado ya no están ancladas a un territorio específico y delimitado.

Estas transformaciones en el mundo productivo afectan los sentidos adoptados por el trabajo, dado que antes conferían identidad a las personas que se definían a partir de la actividad laboral desarrollada y actualmente el trabajo se desdibuja como lugar central en la definición de la identidad y como ordenador de la vida social. Frente a la caída de los metarrelatos basados en la promesa del progreso y la igualdad aparecen otras formas de ser en el mundo más vinculadas con la idea de la gratificación inmediata (“vivir el momento”) y la realización personal como modo de responder a un futuro incierto que no se puede programar ni predecir. En un contexto caracterizado por la vertiginosidad de los cambios, se dificulta pensar una educación que se oriente hacia la estructura laboral en forma lineal y articulada o una educación vinculada con la demanda del momento. Por otro lado, estos cambios también se traducen en precarización laboral, sobre todo para grandes sectores de la sociedad que han perdido conquistas sociales vinculadas a los derechos laborales antes garantizados.

Richard Sennett en su obra *La corrosión del carácter* (2000) analiza los efectos que la flexibilización y precarización laboral, junto con la individualización de lo social y la transformación del lugar del Estado, tienen sobre la constitución de las subjetividades. El mencionado autor describe las características imperantes en este tiempo: formas de trabajo inestables y cambiantes que promueven abandonar la idea de pensar el trabajo “a largo plazo”. A raíz de ello, se propone desmitificar el efecto supuestamente liberador de la idea de “vivir el momento”. El supuesto placer que “debemos” sentir al “aprovechar” el corto plazo es más una imposición que una decisión libre y voluntaria y que puede producir múltiples experiencias “a la deriva”.

Esta aceleración vertiginosa del tiempo, que se diferencia de la linealidad del tiempo moderno, da lugar al surgimiento de otros valores sociales como la innovación permanente, la posibilidad de adaptarse a los cambios, de competir en la búsqueda del “éxito”, de consumir los productos que ofrece el mercado y de “disfrutar” de

ese presente a partir del vértigo del cambio permanente (Southwell; 2009: 43).

Es preciso señalar que a lo largo del tiempo, los proyectos políticos tuvieron su correlato en modelos de Estado y sistemas económicos, productivos y educativos. En relación a la “Orientación para la Educación y el Trabajo”, es preciso problematizar el sentido que la misma asume a partir de la caracterización realizada de este tiempo sociohistórico. Como se ha dicho, esta línea de trabajo, se centró fundamentalmente en la posición que sostiene que la institución educativa cumple el objetivo fundamental de acompañar a las y los estudiantes en la construcción de “proyectos de vida”.

Se ha dicho, al inicio del presente trabajo, que las formas en que se nombra, no son fortuitas. Por ello, actualmente, se propone revisar y tensionar la idea de acompañar “la construcción de proyectos de vidas” por otra que pareciera que sólo se trata de invertir palabras, pero que significa mucho más que eso. Se invita a instalar una práctica institucional que se centre en acompañar “la construcción de una ciudadanía con proyectos”, la articulación de la enseñanza con el sentido de una “vida con proyectos”.

De Sousa Santos, sociólogo portugués, plantea que debemos ampliar el presente, ya que a pesar de que la vida de las personas transcurre en un permanente presente, siempre se piensa en clave de pasado o futuro. Refiere:

“(…) tenemos una concepción del presente que es contraída, precisamente porque la concepción de racionalidad que poseemos no nos permite tener una visión amplia de nuestro presente. El gran filósofo alemán, Ernst Bloch, se interroga: “si vivimos siempre en el presente, ¿por qué es tan pasajero, tan fugaz? En nuestro concepto, el presente es un momento, pero es un momento, entre el pasado y el futuro, en el cual vivimos siempre, nunca lo hacemos en el pasado ni en el futuro. Entonces, este concepto de razón metonímica contrae el presente porque deja por fuera mucha realidad, mucha experiencia, y al dejarlas afuera, al tornarse invisibles, desperdicia la experiencia”. (de Sousa Santos, 2006: 20-21).

Nombrar “la vida con proyectos” considera la posibilidad de ir reconociendo la experiencia social como construcción cotidiana, lo que da lugar a proyecciones en función de lo que se va conociendo, se va aprendien-

do, con otros y otras, de otros y otras. Allí es donde la escuela tiene tanto para ofrecer: la escuela que abre mundos a través de la enseñanza, la escuela que invita a explorar a partir de reconocer las experiencias sociales y educativas de otras y otros, a colmarse de preguntas, a buscar respuestas. Se va transitando una vida con proyectos, mientras se van construyendo proyectos de vida. Las y los protagonistas de este proceso son sujetos de derechos, son sujetos políticos y son sujetos deseantes y el deseo aparece allí como motor imprescindible en este proceso de búsqueda.

La tarea docente en el marco de la enseñanza, promueve y acompaña la construcción de elecciones, porque genera mecanismos de descubrimiento, de formulación de preguntas, el despertar de curiosidades; la posibilidad de transitar una vida con proyectos, mientras "se andan" y arman proyectos de vida.

Resulta fundamental que desde temprana edad y a lo largo de toda la trayectoria escolar se construyan experiencias en las cuales las y los estudiantes se interroguen acerca de sus saberes y sus deseos, sus respuestas y la posibilidad de elegir. Desde esta concepción, la OEyT es una construcción que se elabora en los diferentes períodos vitales, con lo cual se alivianan las presiones que en las y los estudiantes genera la elección que se espera en el cierre de cada ciclo educativo, particularmente de los niveles de educación primaria y secundaria.

En síntesis, hay una posición diferenciada que se quiere resaltar. Por un lado, referir a "Proyecto de vida" tiene un carácter cristalizado y determinista, centrado en el sujeto y su capital social, cultural, económico, no referencia a los contextos sociohistóricos y coyunturales. Cuando los logros se acercan a lo planificado, se considera un mérito personal y se asocia al éxito por haber alcanzado la meta propuesta. Si esto no ocurre se asocia al fracaso personal. Por el otro, el trabajo desde la perspectiva de una "Vida con proyectos" remite a un proceso que se extiende a lo largo del tiempo y cuyos resultados están asociados al devenir de una trayectoria de vida. Transitar una vida con proyectos acorde a los deseos, las expectativas y las condiciones que permitan el desarrollo pleno implica un proceso biopsicosocial que se refleja por un lado, en el grado de autonomía de

las personas y por otro, en la presencia del Estado a través de programas y dispositivos que aseguren igualdad de condiciones y posibilidades para que todas las niñas, niños, adolescentes y jóvenes tengan múltiples oportunidades de elección.

Algunas de las consideraciones generales que se proponen para diseñar las intervenciones socioeducativas de los Equipos de Orientación Escolar en el marco de la "Orientación para la Educación y el Trabajo", deben tener en cuenta:

- Las condiciones de vida<sup>13</sup> de la comunidad con la que se trabaja. Éstas, no son determinantes para construir una vida con proyectos y ejercer los derechos, pero condicionan la expresión de las capacidades y la reflexión sobre un futuro alentador. Por ello, es preciso, desarticular el determinismo social y propiciar el sentido de posibilidad. Hoy más que nunca la escuela debe promover una aguda lectura del mundo, de los modelos de producción vigentes que prescinden de amplios sectores de la población, a la vez, favorecer el conocimiento de los desarrollos productivos territoriales, locales y provinciales.
- La escuela como territorio de posibilidad. La escuela, en palabras de Violeta Nuñez, es el espacio social capaz de torcer destinos por su potencia para alojar, enseñar y cuidar. Es una zona de promesas posibles cuando otorga múltiples sentidos a la experiencia social; posibilita el acceso a espacios de indagación de lo desconocido y acompaña en el reconocimiento de las propias representaciones y mitos.
- Reconocer a los estudiantes como sujetos deseantes. La escuela adquiere nuevas responsabilidades en función de la construcción de sujetos deseantes, considerando el deseo como motor imprescindible en este proceso de búsqueda. El sujeto que aprende, es un sujeto deseante y el deseo está básicamente vinculado al sentido que NNyJ le confieren al aprendizaje, el deseo de aprender es garantía de permanencia en el sistema. Habilitar espacios de preguntas, despertar curiosidades, promover la deconstrucción de saberes instalados, cuestionar los saberes previos; es una tarea de la escuela para provocar la irrupción de sujetos activos, que es otro de los objetivos que persigue el proceso de OEYT.

13. Condiciones de vida: están representadas por el acceso a vivienda digna, medidas de saneamiento básico (agua, excretas), acceso al sistema educativo, acceso a beneficios de las políticas sociales, acceso al trabajo digno y los recursos para la subsistencia (alimentación y abrigo). La ausencia de una de estas expresan las asimetrías sociales que son el resultado de la distribución injusta de la riqueza promoviendo mayor pobreza y exclusión. Una forma habitual de caracterizar a estos gradientes sociales se basa en la estimación de los quintiles de ingreso o el Coeficiente Gini, una medida del grado de injusticia sobre cómo se distribuye la riqueza en un país o una región.

- Posicionar la categoría de Trayectoria<sup>14</sup>: cada trayectoria educativa refleja una secuencia de eventos, interacciones, experiencias y transiciones que se desarrollan en el marco de grupalidades, épocas y contextos particulares.
- La importancia de brindar información es garantizar derechos: la información brinda opciones múltiples para decidir de manera autónoma y habilita la capacidad de reflexión del estudiantado a partir de considerar contextos locales, regionales y provinciales y las políticas públicas que garanticen y generen oportunidades.
- El trabajo, la continuidad de los estudios o cualquier elección para el presente o para el futuro debe considerar a la experiencia social en sus múltiples dimensiones (familiar, laboral, social, amorosa, entre otras).
- La reflexión sobre los determinantes sociales, de género, etnia /cultura, y los modelos de equidad social ya que promueven coordenadas para habilitar tránsitos y proyecciones inesperadas.

## En busca del tiempo por venir

La escuela cumple un rol clave: las trayectorias individuales, las experiencias singulares, se articulan con pasajes y experiencias institucionales. El papel de la institución en las transiciones hacia distintos descubrimientos, va a estar dado por cómo cada institución se despliegue

en tanto espacio de socialización, inclusión social y permanencia educativa que puede ampliar oportunidades, desarrollar recursos y activar capacidades; es ese espacio donde los vínculos con los pares, con docentes e integrantes de la comunidad educativa se vuelven centrales en el proceso de adquisición de una identidad ocupacional, educativa y social. La institución no ofrece un lugar de llegada sino que genera dispositivos para que cada estudiante construya su propia trayectoria.

En el actual contexto histórico, social, cultural y económico, el desafío para la escuela pareciera ser poder construir un contexto educativo formador que posibilite adquirir las herramientas procedimentales y actitudinales y de los códigos y las normas que necesitan para su desarrollo personal y social, es decir para la construcción de su identidad y su rol como ciudadanos responsables, autónomos, éticos y solidarios. (OIT,2008:s/p).

Daniel Brailovsky expresa que “atravesar una experiencia de formación...es una de las vivencias que modifican profundamente a las personas porque se trata de un tránsito hacia nuevas formas de identidad” (2020:58). Entonces, es la escuela la que puede potenciar, promover, abrir puertas, acompañar, estar, reconocer para que cada NNAJyA pueda pensarse en el presente y en el (por) venir, a sabiendas que ninguna elección es definitiva ni clausura futuros posibles.

---

14. La noción de trayectoria (Bourdieu, 1997: 74-83) es tomada de Pierre Bourdieu, quien critica la tendencia a tratar la integridad de una vida como una historia coherente, en tanto secuencias ordenadas según relaciones inteligibles, con un sentido específico. Dirá Bourdieu que es casi tan absurdo como explicar un trayecto del subte sin explicar la estructura de la red, es decir, sin explicar la matriz de relaciones objetivas en la que tiene lugar el acontecimiento biográfico. Esta noción nos permite complejizar los pasajes entre mundo escolar-mundo productivo e inscribir los trayectos que realizan los/as alumnos/as entre ambos mundos en una matriz objetiva de posibilidades, donde emplearán recursos y medios que siempre son limitados, y estarán sujetos a procesos de negociación y disputas por el control de capitales económicos y simbólicos. De allí que la idea de una trayectoria lineal, ordenada y teleológica, que tiene como polo opuesto la noción de fracaso, se redefine en función de pensar los trayectos entre ambos mundos a partir de las posibilidades que brinda esa red y las idas y vueltas que permite.

## Bibliografía

- Bauman, Z. (2003). *Modernidad Líquida*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1997). La ilusión biográfica. En: Razones prácticas, sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2003). Capital cultural, escuela y espacio social. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brailovsky, D. (2020) Ecos del tiempo escolar. En Dussel, I.- Ferrante, P. - Pulfer, D. (Compiladores). *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera*; Unipe: Buenos Aires.
- De Sousa Santos, B. (2006). Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (Encuentros en Buenos Aires). CLACSO. Capítulo 1.
- Jacinto, C. (2010). *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades*. Teseo-IDES.
- Núñez Pérez, V. (1999). *Pedagogía Social: Cartas para Navegar en el Nuevo Milenio*. Santillana.
- OIT (2008) *Vida con proyectos. Guía metodológica para la elaboración de proyectos desde una perspectiva de equidad de género y competencias*. Montevideo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dirección Nacional de Empleo - DINAE. Santillana.
- Sennett, R. (2009). *La corrosión del carácter*. Anagrama.
- Southwell, M. (2009) Formación cultural contemporánea. Eje 1 Gestión escolar. Proyecto FOPIIE. Ministerio de Educación.

### Fuentes documentales

Ley de Educación Provincial 13688. Provincia de Buenos Aires.

Ministerio de Educación (1951). Dirección de Psicología Educativa y Orientación Profesional. Fines y organización. La Plata Provincia de Buenos Aires- Ministerio de Educación- Dirección de Psicología Comunitaria y Pedagogía Social –Dirección General de Cultura y Educación: Comunicaciones: 4/2001, 5/2001, 3/2002, 3/2008; 2/2015, 1/2019; 9/2021; 1/2023

# Artículos seleccionados





## Artículos seleccionados

# La conformación de la convivencia carcelaria a través del rugby en cárceles bonaerenses.

**Javier Piscitelli<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 23 de marzo de 2025  
Fecha de aceptación: 2 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Javier Piscitelli  
Correo electrónico: javierpiscitelli.ts@gmail.com

- a. Licenciado en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, estudiante de Profesorado de Enseñanza Media en Trabajo Social. Entrenador, profesor y coordinador en la Unidad N°46.

### Resumen:

Este artículo propone describir, a través de un estudio cualitativo y exploratorio en la Unidad Penitenciaria N°46, la experiencia de vida y convivencia en pabellones que incorporan el modelo de trabajo de Fundación Espartanos. Las formas de convivencia en los pabellones del Modelo Espartano son contrastadas con las formas de establecer códigos de interacción y reglas intracarcelarias de las cárceles bonaerenses, sintetizadas en «la política» de las personas detenidas y de los pabellones. En este escrito, se analiza el rol del rugby y del sostenido acompañamiento y presencia de Fundación Espartanos, colocando especial atención sobre el impacto en la vida dentro de la institución penitenciaria y las rupturas que logra, construyendo una «política» propia de estos espacios de detención.

**Palabras clave:** Cárceles - Fundación Espartanos - Política.

### Summary

*This article aims to describe, through a qualitative and exploratory study at Penitentiary Unit No. 46, the life experience and interactions in the sections that incorporate the work model of the Fundación Espartanos. The forms of coexistence in the sections of the Espartano Model are contrasted with the ways of establishing codes of interaction and internal prison rules in Buenos Aires' jails, summarized in the «politics» of the incarcerated individuals and the prison wards. This paper analyzes the role of rugby and the ongoing support and presence of Espartanos Foundation, paying special attention to the impact it has on life inside the penitentiary institution and the disruptions it creates, having a meaningful impact on daily lives and routines and constructing a «politics» unique to these detention spaces.*

*Key words: Jails; Espartanos Foundation; Policy.*

## Introducción

Tras los barrotes, los alambres y los muros de las cárceles de la provincia de Buenos Aires se hallan numerosos pabellones, en su mayoría dedicados a poblaciones masculinas privadas de su libertad, y casi siempre sobrepoblados, con cambiantes pero incontables problemáticas. En ellos se encuentran lógicas, vocabularios, reglas, prácticas y saberes que sólo rigen, se entienden y se convalidan en las propias unidades penitenciarias, o incluso en algunos pabellones en particular.

Pero esto no quiere decir que las cárceles sean un lugar cerrado y hermético aislado del resto de la sociedad, que sólo alberga, castiga y sanciona a las personas penadas con la pérdida de su libertad ambulatoria. Por el contrario, las cárceles interactúan y dialogan a diario con las personas, las instituciones y las organizaciones del medio libre. Son muchas las administraciones penitenciarias que acuden o confían en estas organizaciones como herramientas de pacificación y de gubernamentalidad. Esta perspectiva, contrapuesta a una mirada cárcelocéntrica (Ferreccio, 2017, 2021), entiende que “el muro de la prisión es mucho más permeable de lo que parece, no en términos de fuga (...) sino de las relaciones entre el sistema social de la cárcel y el conjunto de la sociedad” (Sykes, 2017, p. 59). Esas relaciones incluyen las visitas cotidianas de familias, docentes, voluntarios de organizaciones civiles, agentes del servicio penitenciario y profesionales que desempeñan sus trabajos en las prisiones, sea para el Servicio Penitenciario, para or-

ganismos de derechos humanos, el poder judicial, universidades, entre otros.

Este artículo describe y da cuenta de la incorporación del modelo de trabajo de Fundación Espartanos impulsado en numerosas cárceles de la provincia de Buenos Aires, y se propone analizar su impacto sostenido a lo largo de los años en una unidad en el conurbano bonaerense, observando las rupturas que plantea con las lógicas carcelarias, y las formas de convivencia que allí se desarrollan.

El presente texto se organiza en seis partes: en la primera se presenta el encuadre institucional y el contexto de investigación. En el segundo y tercer apartado se exponen el enfoque y los procedimientos metodológicos de la investigación, como también se examinan y definen conceptos medulares para el presente artículo. El cuarto y quinto apartado exploran las particularidades de la convivencia en pabellones donde se practica rugby y de la configuración de reglas, conductas y rutinas, ligadas a la intervención de Fundación Espartanos, contrastada con la hegemonía en otras cárceles bonaerenses. El estudio concentra numerosos testimonios del trabajo de campo y de las entrevistas, y dialoga con los aportes teóricos de otras investigaciones en cárceles argentinas. En último lugar, el inciso final reflexiona sobre la experiencia de las personas privadas de libertad en pabellones que practican rugby e implementan y sostienen el Modelo Espartano, observando el impacto que genera a nivel grupal e individual en quienes atraviesan parte de su condena en estos espacios convivenciales.

## Contextualización y encuadre institucional: Inserción institucional: Fundación Espartanos

Inicialmente es instrumental describir el trabajo de Fundación Espartanos. Esta organización realiza intervenciones y aproximaciones a instituciones de encierro (originalmente en la Unidad Penitenciaria N°48) desde el año 2009 y desarrolla un modelo de trabajo y de acompañamiento a las personas privadas de su libertad que se replica en diferentes cárceles del país<sup>1</sup> y que crece año a año. El trabajo conjunto con organizaciones civiles en las cárceles (ejemplos de esto sería Fundación Vincular o Moksha Yoga) y las alianzas con empresas configuran lo que se denomina “la comunidad Espartana” que hace posible este modelo de trabajo.

El programa integral o Modelo Espartano se desarrolla en pabellones específicos dentro de distintas unidades penitenciarias, cuyos integrantes practican rugby. El mismo se centra en el deporte, la formación educativa y laboral, y el acompañamiento espiritual<sup>2</sup> y grupal. En estos pabellones -o “clubes”<sup>3</sup>- se fomenta que las personas privadas de libertad participen de las iniciativas que propone Fundación Espartanos y se organicen internamente como un plantel de jugadores de rugby. La Fundación Espartanos tiene un discurso institucional que fomenta la reinserción y el tratamiento penitenciario, promoviendo la integración social de personas privadas de su libertad y buscando disminuir los niveles de violencia intramuros y lograr la reinserción social de quienes participan de los proyectos (educativos, laborales y recreativos) en cuestión. El resultado del Modelo Espartano se refleja en la reducción de violencias, el acceso a oportunidades y formaciones laborales, y por ende, en el descenso de la tasa de reincidencia.

Los programas de Fundación Espartanos tienen un abordaje discursivo ligado a la reinserción, y no como un acceso a derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Se fundamentan -en la misma forma que el SPB- en la idea resocializadora, presente en normativas y resoluciones para lograr sus propósitos de

reinsertar, reeducar, rehabilitar, reformar, repersonalizar, entre otros discursos “re”. Este ideal resocializador no encuentra asidero en la evidencia empírica, y las posturas críticas de la sociología del castigo tensionan esos discursos, argumentando que la privación de la libertad no tiende a ese ideal resocializador y rehabilitador (Di Carlo, 2016; Zaffaroni, 1997). Pero es destacable mencionar que Fundación Espartanos logra acercar a la cárcel y a sus participantes detenidos a profesionales, organizaciones y empresas; tanto con iniciativas propias, oportunidades laborales como soporte económico y/o formando alianzas de trabajo. Por lo tanto, todas las prácticas y actividades que impulsa esta organización constituyen prácticas disruptivas para el sistema penitenciario, propiciando espacios de formación laboral, de acceso a educación formal o de contención grupal a diario (Poblet Machado, 2020). Se trata entonces de prácticas y cursos que, con el objetivo resocializador, contribuyen a deconstruir discursos estigmatizantes y a visibilizar (en muchas instancias, modificar) las condiciones de vida de esas personas y promover una actitud crítica frente a su realidad.

El contexto de este trabajo se centra en dos pabellones masculinos de la Unidad N°46, una institución penitenciaria de seguridad media, población mixta y régimen cerrado inaugurada en 2006, perteneciente al Servicio Penitenciario Bonaerense, donde se desarrolla un espacio sociodeportivo, un “club” de rugby carcelario, de nombre Unión Rugby Club (URC de ahora en adelante), constituido en 2016, que forma parte de Fundación Espartanos y lleva adelante el denominado Modelo Espartano.

Es significativo describir un código de interacción propio de las cárceles bonaerenses, atinente a la segregación y el trato que reciben ciertas poblaciones que atraviesan la privación de su libertad en estos establecimientos. Aquellas personas que expresen una identidad de género disidente al binomio varón/mujer o una orientación sexual no heterosexual, así como policías encarcelados, y en mayor volumen, los varones detenidos por delitos sexuales, delitos en contra de la mujer o hacia las niñas,

1. Un ejemplo de esto es el caso de Los Toros y la Organización Social “Tackleano Muros”. Sobre esta iniciativa existe un corto cinematográfico sobre la replicabilidad del Modelo Espartano que ilustra el trabajo realizado, adjunto en este vínculo: [https://youtu.be/XyN8\\_2V17VI?si=RWyo8AG8N1SXJRW5](https://youtu.be/XyN8_2V17VI?si=RWyo8AG8N1SXJRW5).

2. Espacios comunitarios de “introspección y conexión con la espiritualidad y la fe religiosa, poniendo foco en el perdón hacia uno mismo y hacia el otro”. (Fundación Espartanos, 2023, p. 8).

3. Bajo las comillas españolas o angulares («») referiré a los términos nativos propios de la cárcel o el campo de investigación; mientras que las comillas inglesas (“”) las emplearé para citas o palabras textuales: de las entrevistas y de los trabajos académicos, periodísticos e informativos incorporados.

atravesan esta segregación. Existen códigos y tratos específicos para estas poblaciones y no comparten los pabellones "comunes" o "deportivos" (como es el caso de los "clubes" del modelo Espartano), y tienen numerosas limitaciones en sus interacciones con otros varones detenidos (Montero, 2021; Piscitelli, 2024a). Esto también es parte de "la política" de las cárceles bonaerenses.

## Estrategia teórico-metodológica

El mantenimiento de contacto tanto presencial como a través de dispositivos móviles<sup>4</sup> a lo largo de los años favorece la construcción de lazos de confianza, para recoger relatos y perspectivas de primera mano. Esto brinda una visión directa del impacto que la participación en estos "clubes" de rugby carcelarios tiene en la convivencia y la dinámica grupal de la población penitenciaria.

Este escrito incorpora hallazgos del Trabajo de Investigación Final de grado para la obtención de título de Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires<sup>5</sup> y se inscribe en los lineamientos de una investigación cualitativa, con un carácter descriptivo y exploratorio, cuyas principales estrategias y técnicas de recolección de datos son la entrevista y la observación participante (Mendizábal, 2007; Messina & Varela, 2011; Piovani, 2018). En esta línea, cobran importancia la realización de entrevistas semi-estructuradas individuales y grupales (de entre 4 y 6 personas) dentro de URC<sup>6</sup>.

## Acercamientos al sistema penitenciario local en la provincia de Buenos Aires

### A. El rol de "la limpieza" y "la política" en las cárceles bonaerenses

Es necesario examinar y analizar algunas categorías del campo de la sociología carcelaria para dar cuenta de las reglas, prácticas y dinámicas propias de las instituciones

penitenciarias, y más adelante, revisitarlas y contrastarlas con los discursos y la estructura de URC y el Modelo Espartano. En primer lugar, es relevante explicitar categorías como "la limpieza" y "la política". La convivencia intramuros -en el pabellón- la ordenan detenidos y agentes penitenciarios; un sistema de autogestión y organización con propias valoraciones morales. Los varones detenidos que toman el rol de "la limpieza" adoptan la responsabilidad de determinar las reglas y restricciones -mejor conocidas como "la política"- de un pabellón. Esas personas regulan "el orden interno en el pabellón y en otros espacios (área de visitas, la cancha, talleres, etc.)" (Nogueira y Ojeda, 2018, p. 136), y se encargan de ser el nexo entre los detenidos y los agentes penitenciarios, y también ante las autoridades del penal. Construyen (o intentan construir) una convivencia y vigilancia allí donde el SPB no puede hacerlo (Montero, 2021), combinando diferentes formas de interinfluencia, lealtades al grupo y formas de agrupamiento (Neuman e Irurzun, 1994; Sykes, 2017). En síntesis, "la limpieza" tiene influencias fundamentales en la vida política y cotidiana, configurándose como "referentes" de pabellones (Oleastro, 2022b). No cualquiera puede ocupar ese rol: implica habilidades sociales y un saber práctico dentro de la cárcel. Todas las personas detenidas le otorgan a "la limpieza" una dimensión relacional primordial para poner límites a los abusos del SPB y negociar el orden intracarcelario. Una conversación con participantes de URC que explora nítidamente esta categoría es la siguiente:

*René: Y el punto clave, ¿sabés cuál es? El punto clave es cuando vos vas a ingresar al pabellón y te dicen, bueno, ¿es un pabellón de rugby? Listo. El ejemplo es el limpieza y lleva a todos a estar en la misma situación y hay que respetar al limpieza porque está haciendo las cosas bien, ¿entendés? Porque el limpieza es el que está ahí, es el que nos guía, ¿entendés? En el sentido que hace las cosas bien. Nosotros sabemos cómo es...*

Oleastro (2022b) explica que el término de "la política" de un pabellón pone en juego a diario una multiplicidad

4. A partir de la irrupción de la pandemia de Covid-19 (virus SARS-CoV-2) en marzo de 2020 en Argentina, a través de la Resolución N°48688 (2020) de la Subsecretaría de Política Criminal, Ministerio de Justicia y DD.HH. de la Provincia de Buenos Aires, se regularizan y se habilitan los celulares personales para el uso al interior de los pabellones, irrestricto en su cantidad de horas. Sobre el rol actual y preponderante de los celulares en cárceles bonaerenses, sus usos y efectos, ver Piscitelli, J., 2024b.

5. Piscitelli, J. (2024a). "La familia dentro y fuera de los muros. Familia y masculinidades dentro de espacios deportivos en cárceles bonaerenses".

6. Todos los testimonios y fragmentos de entrevistas consignados en este artículo están anonimizados correspondiente a los resguardos éticos del trabajo de investigación que implicó la firma de un consentimiento informado.

de factores y solo se configura de tal forma en las cárceles mismas, y por ello, afirma que cambia entre los diferentes pabellones o las diferentes unidades penitenciarias. Esto se asemeja a lo que Sykes llama, originalmente en 1958, “el código de los internos”, entendido como un conjunto de prescripciones que establecen lo que está bien y lo que está mal dentro de las cárceles (2017, p. 13), y que se verbaliza en el honor, el respeto y las posibilidades de acción de quienes habitan las cárceles. El sostenimiento -sea por imposición o consenso- de una “política” en un pabellón pone en movimiento sentidos específicos, formas de relacionarse, roles, reputaciones y otras dimensiones cotidianas.

#### B. La violencia hecha cultura: el respeto y el mundo de vida carcelario

El uso de la violencia se instala como pauta y es la forma de participación en la disputa por el poder, o en el establecimiento de jerarquías, pertenencias, prestigios y accesos a recursos o espacios. El sentido común sobre las cárceles instala la violencia como una herramienta a la que la población detenida concurre comúnmente, usándola circunstancialmente, aunque lo hace bajo ciertas pautas compartidas y mediada por reglas de convivencia, honrando el respeto y la autoridad de ciertas personas o grupos sobre otros (Oleastro, 2022b). Toda disputa se resuelve principalmente a través de la pelea y está informalmente habilitado pelear por la permanencia en el pabellón o por los objetos personales ajenos (Germán, 2015; Míguez, 2007; Motto, 2012). Son parte de las lógicas “tumberas” y de la cultura delictiva. La violencia posibilita la obtención de bienes como también alterar la jerarquización interna de la cárcel (Nogueira y Ojeda, 2018), y consolida una obligación práctica y moral que forma parte del sentido común y parte de la dignidad personal de quien se encuentra detenido (Bourgois *et al.*, 2013).

Dentro de las prácticas habituales, se encuentra el consumo de psicofármacos no indicados y la posibilidad de tener cuchillos clandestinos confeccionados con objetos (“facas”)<sup>7</sup>. Es habitual o con cierta periodicidad que las propias personas detenidas expulsen a otras personas de pabellones de “población”, generalmente heridos y despojados de sus pertenencias.

Montero (2021) presenta la categoría de mundo de vida carcelario para aunar de alguna forma aquellas vivencias, lógicas y dinámicas que tienen lugar en las cárceles, entrañadas, explicadas y reproducidas por quienes las frecuentan o allí viven. La misma autora expone que se sostiene un entramado vincular, que “configura una delgada línea para descifrar e interpretar las prácticas e interacciones que se producen en el espacio carcelario” (2021, p. 82). De tal forma, “la limpieza” realiza acuerdos con el SPB y el mejor curso de acción para los agentes penitenciarios “es hacer tratos o negocios con los cautivos comprando sumisión en ciertas zonas y tolerando desobediencias en otras” (Dughetti, 2019, p. 4), estableciendo mecanismos de negociación constantes.

En tal sentido, es imprescindible considerar el respeto como una forma de regular conductas y de articular legitimidad dentro de la cárcel (entre personas detenidas y la administración penitenciaria), probablemente la forma más favorecida en la cárcel. El respeto se construye y se acumula, aunque es dinámico como las relaciones entre las personas detenidas, así como también entre ellas y agentes del SPB (Bourgois, 2010; Galvani, 2015, 2016; Oleastro, 2022a, 2022b; Sennett, 2003). Los varones detenidos construyen una imagen de sí mismos, y dependiendo de su interlocutor/a, muestran una u otra de las facetas que constituyen esa imagen. Inés Oleastro explica:

Existe entonces una dimensión que se comparte, aquella que tiene que ver con las alegrías, las visitas y las actividades realizadas; y otra, vinculada con los miedos y tristezas, que se mantiene resguardada. El miedo es una emoción permanente por el tipo de vida en la cárcel, pero es casi imposible demostrarlo (Oleastro, 2022a, p. 235).

Teniendo presente que la cárcel no es un lugar absolutamente cerrado, y en acuerdo con Galvani (2021), se afirma que la cárcel no borra por completo los rasgos adquiridos durante la socialización que atravesaron en el medio libre las personas detenidas. Ese bagaje de experiencias que conforman sus personalidades, sus conductas aprendidas y sus identidades forman parte de instancias tempranas de vida que entran en relación con otras esferas de la sociedad que, a su vez, penetran la cárcel. El respeto por la familia también involucra la violencia como obligación a modo de respuesta y que-

7. Se comprende que la mayoría de la población detenida cuenta con estos objetos para su protección, pero pueden ser o no ser tolerados dentro de un pabellón, y por ello, sufrir castigos de “la limpieza”. Asimismo, “la limpieza” puede hacer entrega de estos objetos de alta peligrosidad al SPB como muestra de buena voluntad y forma de negociación.

hacer práctico. Las relaciones dentro de la cárcel pueden verse tensionadas por los conflictos "que tienen lugar en un afuera" (Ferreccio, 2017, p. 45), como problemas entre familiares de personas detenidas, que luego se resuelven dentro de la cárcel, también explorado en las entrevistas.

### C. La familia dentro y fuera de la cárcel: "el rancho" como extensión en los pabellones

Asimismo, es importante mencionar la categoría de efectos extendidos del encierro que remite a todo aquello que atraviesan o realizan las familias y afectos de personas detenidas, lo que también se denomina como la familiarización de la pena. Esta transferencia coloca a las familias (en particular a las mujeres) en la posición y responsabilidad de realizar todas las tareas de acompañamiento de su familiar detenidx y asumir todos los costos de ese acompañamiento, tanto sociales como materiales (Bessone, 2020; Ferreccio, 2017; Mancini, 2021; Pereyra Iraola, 2016; Politano, 2019).

Por otro lado, "el rancho" es un término ambivalente dado que se refiere tanto a la comida que provee el SPB y la gente a cargo de su preparación y repartición como también a un grupo de personas detenidas con quien se comparte la celda, es decir, "la casa". Esta misma acepción, es también un vocativo para referirse a las personas detenidas con quienes se convive, considerado como "la familia en el interior de la cárcel, con los que se comparte gran parte de la vida cotidiana" (Oleastro, 2022a, p. 223). Es una forma de vida y de interacción en el encierro, que numerosas veces permite disminuir la violencia porque construye otra forma de vinculación entre detenidos. "El rancho" provee "la posibilidad de dividir/intercambiar con otros detenidos sus bienes" (Ángel, 2021, p. 33). Como acerca Oleastro, "las relaciones intercarcelarias no se dan sólo a través de la violencia, sino que existen vínculos de negociación, solidaridad, lazos emocionales y respeto" (2022a, p. 223) que regulan las relaciones de poder, de intercambio, de conseguir recursos (materiales y simbólicos), la resolución de conflictos y las distintas estrategias de supervivencia.

### "La limpieza" en pabellones de rugby y en Unión Rugby Club

El mundo de vida carcelario y las lógicas que allí imperan de continua violencia, sobrepoblación, desigualda-

des entre los detenidos y de homosocialidad (Montero, 2021), se ven alteradas en pabellones como los analizados en esta investigación. En URC hay un intento de ruptura con la lógica carcelaria dominante, posiblemente como resultado de la participación en el programa, es decir, de la constitución del "club" y del establecimiento de una "política" específica para esos pabellones. Se puede sintetizar las reglas dispuestas en URC en dos grandes ideas: practicar rugby y no "tumbear" (no pelear, no robar y evitar el consumo abusivo de sustancias); lo que un referente entrevistado redondea como "cero de tumbada", y lo que se evidencia una periodicidad muy baja de hechos de violencia en el dispositivo. Hay prácticas sociales que distan de las lógicas formales y estructurantes carcelarias y redefinen los códigos de interacción, las formas de organización, negociación y los sentidos dentro de un espacio. Las frases pintadas en los pabellones "tackle o mono" o "siempre tackle, nunca mono" encapsulan el principal código de interacción: fomentar el deporte y el equipo, y rechazar la violencia. Básicamente estos eslóganes figuran la conducta esperada en el pabellón, gravitando el peso sobre el deporte y el respeto al mismo y sus espacios. Asimismo, se debe tener presente que la lógica carcelaria hace posible disputar (simbólica y violentamente) el cargo de "la limpieza", por lo que no es frecuente que una misma "limpieza" y "política" se sostengan por un "largo" tiempo de años, como sí es el caso de URC, con años de la misma "limpieza". Eso habla de lo que se denomina un orden social sustentable (Sykes, 2017).

En consecuencia, el resultado es un pabellón que busca alcanzar condiciones que permitan transitar el tiempo de detención sin miedo al robo y a las peleas, aunque éstas pueden ser difíciles de evitar, posiblemente por las propias características institucionales y las lógicas "tumberas" que persisten aún en estos espacios. Por estos motivos, frente a episodios o conductas contrarias con "la política" del pabellón, el principal cauce es la desvinculación de esas personas de URC, con la mínima violencia posible. Así, los conflictos no tienen los niveles habituales de violencia del ámbito carcelario y, lo que es más, la mayoría apunta a construir una figura deportiva y alejada de la violencia, con fuertes preocupaciones por el "club" y sus compañeros (Liberatore, 2022). Éste es el horizonte que persigue y logra en diferentes gradientes el Modelo Espartano y la permanencia prolongada en proyectos como URC en la cárcel.

Primero, resalto que dentro de URC los integrantes realizan esfuerzos para erigir su imagen como jugadores de

rugby y de varones. Como resalta Branz, los “actores saben cuáles son las exigencias del campo, las formas de actuar, y muestran públicamente un comportamiento acorde de la evaluación esperada” (Branz, 2018, p. 40). Ellos saben que tienen que “bancarse” no solo lo deportivo, con la fatiga o las dolencias que eso implica. También tienen que saber reaccionar y desenvolverse frente a todo lo particular que sucede en este campo específico de la cárcel: respetar la “política” y no “tumbar”; respetar las rutinas y las jerarquías de los equipos<sup>8</sup>; respetar a las personas que les visitan y entrenan (“la gente de la calle”); respetar al resto de los jugadores y las reglas del deporte; hacia los réferis y contrincantes de otros equipos (tanto personas privadas de su libertad como de clubes de rugby); y hacia el SPB (Oleastro, 2022a).

De igual manera, como en muchos pabellones, hay reglas excluyentes que no son tolerables, que pueden desembocar en ser expulsado del pabellón. Las lógicas -de la cultura o identidad “tumbara” (Germán, 2015; Míguez, 2007) y del mundo de vida carcelario (Montero, 2021)- de expulsiones violentas y con el despojo de posesiones según relatan los entrevistados son las que priman en la cárcel, pero, por el contrario, en URC rara vez se dan los característicos episodios sobre la expulsión descritos anteriormente, y así lo declara uno de los referentes:

*Javier: ¿También es parte de la política que la gente se va con sus cosas? Con sus pertenencias.*

*Garrote: Todo. Con sus celulares. Con sus zapatillas. Con todo. Yo no me quedo con nada.*

“La limpieza” no sanciona con represalias ni expulsa a quienes no practican el deporte, pero sí a quienes transgreden “la política” del pabellón. En este particular sentido, remarco que estas decisiones impulsadas por “la limpieza”, es reconocido por las autoridades penitenciarias y es lo que posibilita una convivencia sin elevados números de violencia (una “cárcel quieta”), y que da lugar a que surjan dinámicas y expresiones como la siguiente:

*Millo: Bueno, acá en este pabellón, es una familia igual eh. Pasan cosas que no pasan en otros lados. ¿Entendés?*

Cabe preguntarse hasta qué punto esta decisión de “la limpieza”, no responde también a una estrategia de con-

trol institucional del SPB. A fin de cuentas, su accionar contribuye a la regulación del orden dentro de la cárcel, en negociación constante con las autoridades, ejemplificando nuevamente este mecanismo de interacción como una táctica de gubernamentalidad y de extensión de un cierto “orden” carcelario.

Esto trae a colación que, en estos pabellones, se dan convivencias tranquilas, y de esta forma sucede lo opuesto a lo que describe Brunela Germán (2015) en sus estudios. Ella apunta que en los penales bonaerenses es marginal o escasa la comunicación, el diálogo, la solidaridad o el descanso. Contrariamente, en URC la comunicación no es acotada; se encuentran canales para dialogar y tener expresiones de camaradería, solidaridad o afecto; está la posibilidad de descansar (dormir) y no estar a la defensiva constantemente; no es necesario suprimir la sensibilidad y reforzar una figura de delincuente. Una nota de campo que ilustra esto es del entrevistado Ugarte, en conversación durante un entrenamiento: “*Ya la cárcel no es lo que era antes, ahora podés descansar tranquilo*”.

*Ugarte: Cuando jugábamos rugby y se notaba (...) Porque nos apoyábamos en todo. Te das cuenta que... Cómo te motiva. ¿No? A seguir... Porque donde vos menos encontrás; de quien menos vos te lo esperás, muchas veces está ahí para darte la mano así... “Levantate, dale. Vamos... Seguí...” Y es verdad... Siempre el que menos te lo esperás, es el que más te da, siempre.*

*Javier: ¿Y viste eso en otros lados de la cárcel?*

*Ugarte: Sí. Gente que fue así... Sí... Que lo haya visto en general... No. (...)*

*Ugarte: El rugby te enseña que hay que perseverar... (...) Así como decimos en una cancha que nos hacemos techo... Que damos tackle, nos dan tackle, recibimos como lo tenemos que recibir. Pero acompañamos el equipo... Te digo la verdad... En ningún otro lado lo vi... Más que en los pabellones de rugby, porque la convivencia que hay acá...*

Todos estos hechos se contraponen con la realidad de la mayoría de los pabellones y con numerosos estudios de la temática dado que las otras formas de vincularse entre las personas detenidas típicamente están constreñidas a medios como la violencia. El SPB a la par de las prácticas de “las limpiezas”, genera diferentes estrategias (negocia, reprime, privilegia, instrumentaliza, oprime, sanciona y recompensa a las personas detenidas) con el objetivo de minimizar el desorden, de “tener la cárcel

8. Los equipos de los pabellones del Modelo Espartano, suelen subdividirse por niveles de juego (de principiantes a avanzados).

quieta" (Ferreccio, 2017), aunque hay estudios que atinan a declarar que "la mayoría de las cárceles bonaerenses no permanecen nunca quietas" (Di Carlo, 2016, p. 80). Uno de los principales referentes de "la limpieza" de URC explica que para tener una "cárcel quieta", en su pabellón, se evitan las peleas y la "tumbeada".

*Javier: ¿Qué pasaba cuando alguien subía y quería tumbearse?*

*Garrote: Se tenía que ir.*

*Javier: Encuentra que nadie lo segundea, ¿no?*

*Garrote: O se iba bien o se iba mal también. Creo que por más que nosotros estemos haciendo las cosas bien, no tenemos que olvidar que estamos en una cárcel y tenemos que cuidar la casa que es de nosotros, (...) Lo que vale más acá es la conducta. (...) No tenés que sobrepasar lo que dice la policía. ¿Entendés? La gorra te da el pabellón, la política la ponés vos.*

En cambio, dentro de los pabellones de URC se fortalecen espacios políticos y estrategias de discusión y diálogo (Ferreccio, 2017). Agregado a esto, comparten actividades además de las deportivas: actividades laborales (barbería, textil, reciclaje), espirituales (los rosarios), recreativas (yoga, pintura, teatro); cursos de vinculación emocional, socioeducativos, de finanzas y de formación laboral. Aún más, en un plano más informal, comparten

- actividades propias de este pabellón deportivo (la preparación del material de entrenamiento; la rotación de referentes que entrenan a los nuevos jugadores; el lavado de las camisetas de entrenamiento sucias y el material como los cubre-postes de rugby; inflar pelotas; preparar, lavar y arreglar materiales rotos); y
- prácticas de convivencia (la repartición de comida, de elementos de higiene y limpieza personales; compartir los almuerzos entre varias celdas o todo el pabellón, a veces costeano entre todos los participantes la comida; compras comunales para acondicionar mejor los pabellones, invirtiendo en máquinas de gimnasio y recaudos para mejorarlos con apropiadas duchas, cortinas, pintura y luces; atender la visita ajena por integrantes del mismo pabellón).

De esta forma, surgen nuevas formas de ganar respeto que no son la violencia, la imposición y exaltación de un cargo, una habilidad para pelear o tener ciertos bienes y/o alianzas. Por consiguiente, Garrote detalla que frecuentemente un preso "paga para subir a un pabellón". En URC se relaciona con el entrenamiento: "la forma de pagarla es que uno transpire la camiseta de Unión. Ser de Unión", y en términos más generales, Ugarte repone "Es como yo te digo, el respeto te lleva a todos lados". Por tanto, es notorio el peso que tiene la pertenencia en este club, como asevera Fuentes (2021), sobre el rugby y "una pertenencia simbólica a un espacio imaginario, representacional, (...) que permiten establecer una cierta delimitación grupal o sectorial, de quiénes pertenecen al mismo círculo, y quiénes no" (2021, p. 16).

La posibilidad de transitar la condena privativa de la libertad en espacios con rutinas y tendencias deportivas, alejadas de las lógicas hegemónicas de violencia cotidiana y con una constante interacción con talleres y personas del medio libre, permite pensar que se constituyen como espacios propicios para una revisión de sus prácticas de vinculación, de ejercicio de la violencia y de sus formas de comunicación. Yoel expone que:

*Yoel: No se veía nunca lo que se ve acá ahora. Por eso no nos podemos meter en el sistema<sup>9</sup>, no te podés meter acá. A menos que te corten todo, es imposible meterte hoy en día en el sistema de vuelta porque tenemos curso, porque hacemos deporte, porque los otros allá salen a trabajar, los otros hacen literatura, vienen ustedes de la calle. Eso no se veía nunca. Gente, ustedes, viniendo de afuera, a visitarnos a nosotros y quedarse acá con nosotros. Nunca, jamás. Yo veía jueces y abogados dando vueltas en un penal. Nada más. Gente de la calle. Y en la visita, olvidate.*

Los pabellones de URC, y muchos otros que replican el Modelo Espartano experimentan otro tipo de encierro. En ellos es posible pensar nuevas formas de vincularse y de crear nuevos vínculos, tanto entre personas detenidas como con "gente de la calle", sobre todo para quienes permanecen de forma prolongada y acceden a estas lógicas contrahegemónicas de la institución carcelaria.<sup>10</sup>

9. Esta expresión nativa es sinónimo de "estar metido en la cárcel" o "que te atrape el sistema", e implica pasar la condena "encerrado", sin salir de los pabellones y ejerciendo violencia para la mayoría de las interacciones dentro de la cárcel.

10. Es frecuente en el lenguaje de participantes de URC que expresan que han cambiado su forma de pensar, de hablar y "manejarse" con su familia y con otras personas encarceladas, probable síntoma de esta convivencia y sus efectos.

Esta revisión hace posible hablar de familia, incluso dentro de los pabellones.

### “Formar familia” en un “club de rugby” carcelario: la convivencia y sus lógicas descarcerizadas

La expresión “formar familia” es absolutamente cotidiana en las cárceles bonaerenses y refiere a conformar una pareja con la idea de comprometerse con esa estructura familiar. Trasladándolo a URC, resulta interesante analizar cómo en el “club” se configura y asemeja la convivencia con una idea de familia, con sus particularidades, reglas e interacciones.

Como puntapié inicial de este apartado, retomo lo expresado por Inés Oleastro (2022b): conviven en la cárcel -y por ende en quienes allí viven o concurren a diario- prácticas de violencia, así como también prácticas de cuidado mutuo, contención y compañía. En estos espacios son incontables las veces que los jugadores asemejan al “club” con una “gran familia”. De esta forma, entiendo que esa “familia” se refiere a los varones detenidos que cumplen con “la política” del pabellón y que son aceptados en el “club”. En otros términos, independientemente de su nivel de desempeño deportivo, demuestran compromiso e interés por el deporte y el pabellón; y, por tanto, respetan a sus pares y son respetados por ellos.

Teniendo eso presente, en la actualidad se puede dar cuenta de nuevas prácticas que en la cárcel no eran habituales. En una instancia me referencian que dos convivientes de una celda habían discutido, y en vez de escalar a la usual violencia entre ellos o la maniobra expulsiva (y violenta) de “la limpieza”, optaron por cambiar de celdas. Esto no es algo concebible en la convivencia cotidiana de la cárcel. El principal referente del pabellón ilustra su perspectiva de hechos como el mencionado:

*Javier: Contame cómo se resuelven las discusiones acá.  
Garrote: Hablando. Hablamos, llegamos a un acuerdo, de última, si no banca que viva más en la celda, lo cambio de celda. (...) Y pero bien, porque después no pasa nada. Más que darse un tackle en entrenamiento, en cancha, ya no pasa como antes. Antes se levantaban las manos (...).*

A estas prácticas y la permanencia en URC los varones detenidos les otorgan una función de cuidado y prevención de conflictos. En estos “ranchos” la mayoría de

las veces los jugadores desarrollan un trato amistoso y de contención, habilitando la escucha activa y tolerando la privacidad de cada uno al teléfono con sus familias. Acá hay una vinculación con los talleres socio-afectivos que los jugadores pueden acceder (gracias al Modelo Espartano o antes) pero también con los espacios de exposición y compartición que hay en el “club”. Sea entrenar todos juntos; limpiar, pintar y lavar los materiales todos juntos; cantar y rezar todos juntos en las actividades espirituales (los rosarios); o hablar y contar de sus vidas, miedos y sueños frente a todos. La rutinización y asimilación de estas prácticas es característico de las instituciones totales, ya que implican un ciclo de experiencias cotidianas y conjuntas, como dormir, trabajar y compartir los espacios de recreación. Estas experiencias se alternan entre imposiciones de convivencia y la eliminación de ciertas oportunidades de comportamiento, así como la adquisición de otras (Goffman, 2001).

Por estas razones, es que hay una dinámica asemejable a un “gran rancho”, no solo por el carácter resolutivo de los conflictos y la colectivización de las tareas, sino por los particulares niveles de solidaridad que advierten los entrevistados, con énfasis en lo atípico de esta solidaridad intracarcelaria. Si bien “el rancho” permite relaciones de intercambio y de solidaridad, compartiendo almuerzos e insumos de todo tipo (comida, ropa, abrigo, higiene, médicos, etc.), esto aplica a una solidaridad entre diferentes celdas, entre diferentes “casas” y “ranchos”. Los testimonios que dan cuenta de esto son las veces que entre jugadores se regalan lo que a uno le sobra y al otro le falta, sobre todo lo atinente para practicar el deporte. Por tanto, es observable cómo estas prácticas (tanto por su incorporación, fomento y/o sanción) modifican las condiciones de vida y por ende los efectos extendidos del encierro, en tanto hay necesidades impactadas por la grupalidad o por personas del medio libre. Torcuato que estuvo en muchas unidades penitenciarias insiste que “acá la gente regala, comparte”.

En adición a las anteriores, hay también situaciones compartidas y comunes para todos los jugadores donde el “club” cubre el rol familiar en cariz de festejo y acompañamiento. Las siguientes palabras son de Hooker, dirigidas al pabellón durante la actividad religiosa de los viernes y respalda la sustitución de la familia por el equipo en los festejos de cumpleaños:

*Hooker: (...) Capaz no tenés tu cumpleaños con tu familia, que te traigan una torta, pero tenés los viernes que*

*vienen la gente de la calle a pasarla, festejarla con nosotros el último viernes del mes. Yo hace más de 8 años que no paso mi cumpleaños con mi familia, nada mejor que pasar el cumpleaños acá en Unión con todos ustedes. (...)*

Sobre la familia en los pabellones de rugby Ugarte, un antiguo miembro aporta,

*Ugarte: Para mí una familia acá en la cárcel... (...) Aquella persona con la que podés contar... No solamente para hacer cosas malas sino también para esa persona que te pueda dar un consejo, que está ahí cuando vos estás mal...*

Pero de mucha mayor relevancia, es la visita donde se materializan los lazos solidarios que no quedan circunscritos únicamente a la convivencia en los pabellones. Más de un entrevistado remite que durante sus visitas son acompañados de una forma que no tendría lugar en otros pabellones y otras visitas. A pesar de que hay pabellones solidarios, manifiestan que la visita en URC lo habitual es que exista esa solidaridad y "buena atención". Mientras que en algunos pabellones hay posibilidades de que sucedan robos, peleas, o que nadie comparta su comida, en estos pabellones la dinámica difiere.

*Millo: Y porque no podés estar en una mesa sin comer, ¿entendés? (...)*

*Javier: Que te ven medio paria...*

*Millo: Y claro, y vienen y te traen para desayunar, te traen para comer. Por ahí capaz que te tocó en cambio de letra<sup>11</sup> con otro pabellón y no son iguales, ¿entendés?*

*Coinciden otros jugadores entrevistados grupalmente:*

*Javier: ¿Y qué tiene de particular la visita ahora acá en el [pabellón S], estando en Unión? (...)*

*Paulo: No, acá es un espectáculo. Acá te das cuenta que es otra cosa.*

*(Coinciden voces): Te atienden bien. Te atienden... (...)*

*Paulo: En otros lados hay otro ambiente, en otros lados te tenés que preocupar vos mismo de tu visita, si se te escapan las cosas, se te escapan las cosas. Fuiste a una pieza, te fuiste a un lado, viniste y no tenés más nada.*

*Javier: No hay preocupación en ese sentido.*

*Paulo: Claro.*

*Ryan: Sí, es verdad eso. (...)*

En virtud de eso se difuminan otras reglas y códigos del mundo carcelario, incluso aquellas lógicas que atañen a las familias y quienes visitan a las personas detenidas. En las cárceles bonaerenses es parte de la "política" de las cárceles que la visita no debe intercambiar "miradas, palabras o gestos con otros detenidos o con otros familiares que ingresan" (Ferrecio, 2014, p. 6) o que están de visita en sus mesas. O mismo la responsabilidad ineludible de "hacer respetar" a la familia<sup>12</sup> si es que entre familiares se pelean fuera de la unidad (Montero, 2021). Otros entrevistados presentan discursos como los siguientes:

*Juanma: Eso depende de la persona que vos tengas al lado. Pasa que hay mujeres que vienen por primera vez y no entienden y quieren mirar, ¿entendés? Y es lógico porque no entienden el sistema carcelario. Tienen que estar concentrados en su mesa o en tu visita. La gente en la calle no tiene los mismos códigos que acá.*

*Immanuel: De la barrera para acá, mando yo; de la barrera para allá, maneja te vos.*

*El Millo, otro jugador entrevistado apunta*

*Millo: En otros lados no se puede hacer eso, saludar a mesas ¿entendés? Este pabellón es muy particular, muy especial. (...) De julio, julio del 2021 que yo llegué acá me pasó eso. He visto cosas que en otro lado no pasan, por este tema de la visita, de estar corte muy, muy unido. (Actúa) "Hola, cómo está, hola, hola hermano, hola", vamos para afuera está el Gitano con su madre. Y viene la doña te saluda: "hola hijo...". La mamá del viejo Jujuy de la 3. ¿Entendés? Como que son las nonas del pabellón. Nosotros les decimos "las nonas de Unión"... Y en otro lado esas cosas no las ves, ¿entendés?*

Este tipo de prácticas de estrecha solidaridad y de gestos comunales en el "club" pueden progresivamente influir en la familiarización de la condena de quienes integran los pabellones de rugby. La participación de URC y las redes de sociabilidad que se entretienen (entre detenidos con voluntarios; con Fundación Espartanos; etc.) puede potencialmente disminuir la carga sobre las familias. Se encarna en cómo algunas compras, fletes y provisiones que fundamentalmente abordan las familias, empiezan a ser suplidas o abordadas a su vez por otras personas.

11. El "cambio de letra" apunta a las ocasiones en que el espacio de visita es compartido con un pabellón que no es donde el hombre detenido reside actualmente.

12. Un entrevistado (René) lo sintetiza de esta forma "Por eso se pinchaba siempre porque uno por su familia mata y muere". El verbo "pinchar" se refiere a que haya disputas violentas o revuelo generalizado por peleas grupales, casi siempre involucrando cuchilladas y heridas graves.

*René: Y ahora cambió, en la cárcel cambió lo que es estar en la cárcel más tranquila porque antes había más pelea, más apuñalado, más todo, ¿no? Ahora cambió porque bueno, está el teléfono, están los pabellones de rugby que te enseñan otras cosas y estás más tranquilo.*

Se manifiesta en sus propios testimonios un “cambio” en la población carcelaria que tiene acceso a los teléfonos celulares y la diaria comunicación con sus familias y afectos. De mayor importancia, en el fragmento adjunto anteriormente, reflexionan sobre el impacto de los teléfonos como herramienta de pacificación y descenso de la violencia (Piscitelli, 2024b), pero también se le da preponderancia a los efectos y consecuencias del sostenimiento de los pabellones que llevan adelante el Modelo Espartano y que sostienen una “política” tendiente hacia la convivencia y el deporte. En esa línea, se esboza que la permanencia de las personas encarceladas en estos espacios concede a sí mismos la posibilidad de re-pensarse, con nuevos horizontes, objetivos y espacios de contención.

*René: Como que el preso también, cuando ve gente de la calle, cambia ya también su caminar, su pensar, todo. Dice, “bueno, viene la gente de la calle”, ya viste, es otra cosa.*

*Donato: Ya hablas cosas... Ya te están presentando la gente que viene de la calle porque nosotros cuando salgamos vamos a estar en la calle y la gente va a seguir estando como las que vienen de afuera. Porque nosotros por ahí estamos acá y estamos todo el día con presos y fijándonos en otras cosas, pero cuando viene la gente nosotros escuchamos, prestamos atención a lo que nos hablan y ya salimos a la calle, y ya nos estamos reinsertando a la sociedad.*

*Javier: Es un pasito previo.*

*Yoel: Claro... sí.*

*Donato: Es un pasito previo que nos cambia de lo que nosotros capaz estamos pensando y ya nos cambia y ya pensamos diferente.*

*Yoel: Te cambia el estado de ánimo, el pensamiento, claro, todo.*

Está presente en el propio discurso de los jugadores entrevistados el discurso correccionalista y de reinsertión, pero considero de gran relevancia sus palabras sobre lo

que es la constante irrupción de las personas del medio libre en sus imaginarios, en sus prácticas y sus rutinas. Es una interacción temprana con el medio libre y representa una instancia significativa de reflexión y de “salir” a la sociedad, diferente en muchas formas al tiempo y el espacio que ellos transitan (DaCunha, 2004) en los pabellones bonaerenses.

## Reflexiones en torno a esta experiencia

Para concluir, se debe señalar que la apropiación e importancia del deporte en pabellones como los de URC es notable, cotidiana y resaltada por los varones encarcelados. El rugby es destacado tanto como un sostén, una distensión, una pasión y como una forma de desconexión con el encierro. Es en simultáneo también resignificado y valorado como un espacio, herramienta y medio de enseñanza y transformación: en palabras de Ugarte (y muchos más), les “cambió la vida”. Cabe destacar que, aunque ésta sea la expresión, no es solamente el deporte lo que suscita una reflexión y “cambios” en las personas detenidas. La experiencia de vida en estos pabellones y el sostenido acompañamiento y presencia de Fundación Espartanos tiene un decidido impacto sobre la vida dentro de la institución penitenciaria. Esta presencia implica intervenciones (talleres, eventos, rutinas, torneos extramuros, visitas destacadas<sup>13</sup>, etc.) y el acercamiento e intercambio casi incesante de personas del medio libre a las cárceles bonaerenses. Este modelo de trabajo, que es en otras palabras la nueva experiencia política de estos pabellones (Oleastro, 2022b), logra inusitados niveles de convivencia, extendidas prácticas de solidaridad y contención grupal; y pone en tensión (si no en jaque) la lógica de violencia, incomunicación, traslados e incertidumbre cotidiana que rige en las cárceles bonaerenses. Por ello, se puede entender la incorporación de este modelo de trabajo como herramienta de pacificación y táctica de gubernamentalidad.

Las lógicas de cuidado grupal y solidaridad propias de los “ranchos”, son colectivas en estos pabellones porque las entrelazan con una idea de equipo y unión, propia del “club”, y decididamente entonces, del rugby. La disminución de la violencia posibilita una proyección

13. Remito por esta expresión visitas de mandatarios y referentes políticos, periodistas y figuras públicas, sobre todo, del ámbito del deporte, como deportistas internacionales y nacionales. Un ejemplo sería las visitas que han hecho seleccionados de rugby internacionales, como la visita de Nueva Zelanda a la Unidad N°48 en 2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/deportes-2/2018/09/26/los-all-blacks-visitaron-a-los-espartanos-el-equipo-de-rugby-que-nacio-en-una-carcel/>.

a futuro de una estadía carcelaria o condena más estable (con menos luchas y amplio diálogo), con gastos compartidos, elementos y bienes de consumo que se comparten o prestan, logrando en diferentes grados un impacto sobre los efectos no deseados del encierro. Algunas de las funciones que por omisión, automaticidad y costumbre se le atribuyen a la familia, como las de cuidado, solidaridad y provisión (Ferrecio, 2017; Mancini, 2019), se atenúan y diluyen con las lógicas convivenciales en los pabellones deportivos como URC se colectivizan más allá de las celdas.

En dicho contexto, considero que, pese a que no hay intervención alguna de la profesión desde el SPB en URC, el trabajo social podría tener un rol predilecto para construir puntos de encuentro entre las instituciones penitenciarias y organizaciones del medio libre, y potenciar entonces vías de entrada para intervenciones nuevas que problematicen o tensionen las propias lógicas del encierro, bajo un paradigma de promoción y defensa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Esto podría ser una alternativa a la clásica e histórica intervención de la profesión en el ámbito penal, la cual, por la propia determinación institucional de la cárcel, termina respondiendo de forma acrítica al ideario correccional, pacificador y resocializador o rehabilitador (Fasciolo, 2016; Senatore, 2012). El deporte provee un punto de encuentro entre personas, indistinto de su proveniencia, en este caso personas del medio

libre (voluntaries, organizaciones sociales, empresas, deportistas, etc.) y aquellas privadas de su libertad. La profesión ha recurrido a su capacidad de encuentro entre las personas para intervenir en incontables espacios, por lo que considero este modelo de trabajo (el Modelo Espartano) como otro campo propicio a estudiar y potenciar posibles intervenciones y/o acompañamientos.

Considero que de elaborar y difundir formas de trabajo como las impulsadas en estos espacios se puede perseguir un descenso en la violencia y apostar a tensionar ciertas lógicas del mundo de vida carcelario, hacia lógicas más colectivas (de equipo) y que fomenten una convivencia. Sostengo que ningún modelo de trabajo es perfecto y que estos deben estar siempre abiertos al debate, pero este espacio -las canchas en las cárceles y el debate sobre la forma de trabajar en las cárceles- no atañen solamente a profesionales de los campos del trabajo social, la sociología, la antropología, el ámbito penal o jurídico, sino que involucran a la sociedad que reproduce la exclusión y las lógicas punitivistas de las personas privadas de su libertad con desinformación o falta de información. Es posible abordar esa desinformación, mejorar las condiciones de vida dentro de las cárceles e intentar lograr cambios en algunos aspectos de "la política" de las cárceles con el sostenido involucramiento, con difusión y tejiendo redes entre el medio libre y las organizaciones o equipos que se configuran dentro de las cárceles.

## Bibliografía

- Ángel, L. A. (2021) El rol del 'limpieza' y los pabellones de 'población' en la construcción social del orden carcelario. En: Ferreccio, V. (Comp) *Papeles de CICSA: investigaciones especiales en las cárceles 2016-2020*. (pp. 22-34). UNR Editora.
- Bessone, N. M. (2020) La justicia penal frente a la conflictividad carcelaria en épocas de pandemia. En: LESyC, ASJP y APP (2020) *Pandemia y Justicia Penal. Apuntes actuales para discusiones emergentes*.
- Bourgois, P. (2010) "En busca del respeto: vendiendo crack en Harlem". Siglo Veintiuno Editores. (Trabajo original publicado en 1996).
- Bourgois, P.; Montero Castrillo, F.; Hart, L.; Karandinos, G. (2013) *Habitus furibundo en el gueto estadounidense*. *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 2, abril-junio, 2013, pp. 201-220. Venezuela.
- Branz, J. B. (2018) Deporte, masculinidades y legitimidad. Ensayo hacia una Sociología del riesgo. *Educación Física y Ciencia*, vol. 15, n°1, 2013.
- DaCunha, M. I. (2004) El tiempo que no cesa. La erosión de la frontera carcelaria. *Renglones, revista del ITESO*, núm.58-59. México.
- Di Carlo, M. J. (2016) ¿Clasificar o castigar? Un estudio sobre el rol de los profesionales en el Servicio Penitenciario Bonaerense. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes.
- Dughetti, L. A. (2019) La sociedad de los cautivos: los defectos del sistema penitenciario bonaerense. *Revista Pensamiento Penal*. En <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/47606-sociedad-cautivos-defectos-del-sistema-penitenciario-bonaerense>
- Fasciolo, M. (2016) *Funciones profesionales del Trabajo Social en los Centros Cerrados de la provincia de Buenos Aires para jóvenes con causas penales (2009-2013)*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
- Ferreccio, V. (2014) El espacio corporal como espacio de sospecha: los familiares de detenidos frente a la requisita corporal. *Delito y Sociedad* 39 | año 24 | 1er semestre 2015 (pp. 50-71).
- Ferreccio, V. (2017) *La larga sombra de la prisión. Una etnografía de los efectos extendidos del encarcelamiento*. Prometeo Ediciones.
- Ferreccio, V. (2021) La prisión hétero-determinada. La participación del 'afuera' en la construcción del orden carcelario. En: Ferreccio, V. (Ed) *Papeles de CICSA: investigaciones especiales en las cárceles 2016-2020*. Rosario, UNR Editora, (pp. 35-48).
- Fuentes, S. G. (2021). *Cuerpos de élite: educación, masculinidad y moral en el rugby argentino*. Prometeo Libros.
- Fundación Espartanos (2023) *Folleto Informativo - Presentación*. Argentina.
- Galvani, I. H. (2015) En busca de respeto en el penal. Conversaciones con el personal subalterno del SPB. En: Rodríguez Alzueta, E. et al *Circuitos carcelarios: estudios sobre la cárcel Argentina*. (pp. 173-200) 1a ed. Universidad Nacional de La Plata.
- Galvani, I. H. (2016) *Entre la arbitrariedad y la inflexibilidad. El personal penitenciario bonaerense y su relación con las reglas*. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín. Repositorio Institucional UNSAM.
- Galvani, I. H. (2021) Trayectorias laborales y sentidos del trabajo del personal penitenciario bonaerense. En: Ferreccio, V. (Ed) *Papeles de CICSA: investigaciones especiales en las cárceles 2016-2020*. Rosario, UNR Editora (pp. 121-131).
- Germán, B. (2015) 'Ser tumbero y ser humano'. Las identidades en las cárceles bonaerenses a partir de las experiencias en educación y trabajo. En: Rodríguez Alzueta, E. et al (2015) *Circuitos carcelarios: estudios sobre la cárcel Argentina*. 1a ed. Universidad Nacional de La Plata.
- Goffman, E. (2001) *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Amorrortu Ediciones. (Trabajo original publicado en 1961).
- Liberatore, C. (2022) *La incidencia del acercamiento de actores sociales participantes del medio libre al individuo en contexto carcelario, y sus efectos en el surgimiento de la preocupación por el otro*. Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires.
- Mancini, I. (2019) Medios de comunicación y formas de sociabilidad en circuitos carcelarios de la Argentina. En: *Revista Sociedad*, N° 39 (noviembre 2019-abril 2020) Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Mancini, I. (2021) Las vidas de las madres de los detenidos en el AMBA. En: Ferreccio, V. (2021) *Papeles de CICSA: investigaciones especiales en las cárceles 2016-2020*. UNR Editora (pp. 158-176).
- Mendizábal, N. (2007) Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En: Vasilachis, I. (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. (pp. 65-105).
- Messina, L. y Varela, C. (2011). El encuadre teórico metodológico de la entrevista como dispositivo de producción de información. En: *Epistemología fronteriza. Puntuaciones sobre teoría, método y técnicas en ciencias sociales*. Eudeba.

- Míguez, D. (2007) Reciprocidad y poder en el sistema penal argentino. Del 'pitufo' al motín de Sierra Chica. En: Isla, A. (Compilador) *En los márgenes de la ley: Inseguridad y violencia en el Cono Sur*. Paidós.
- Montero, M. E. (2021) "*Carcelandia: Una Etnografía sobre masculinidad y 'gubernamentalidad' en un penal del conurbano bonaerense*". [Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM.
- Motto, C. (2012) Los usos de la violencia en el gobierno penitenciario de los espacios carcelarios. *Dossier: Cuestiones en línea. Vol. 1*, Núm. 36 (pp. 69-80).
- Neuman, E. y Irurzun, V. J. (1994) *La sociedad carcelaria: aspectos penológicos y sociológicos*. Ediciones Depalma. (Trabajo original publicado en 1968).
- Nogueira, G. y Ojeda, N. (2018) El rol del limpieza en las cárceles bonaerenses. La construcción social de un orden ambivalente. *Prólogos, V X*, 2018, (pp. 131-156).
- Oleastro, I. (2022a) Una cuestión de imagen. Un estudio sobre masculinidades en cárceles bonaerenses. En: Galvani, I. H. (Coord.). *Etnografías de las cárceles bonaerenses* (pp. 219-254). Universidad Nacional de La Plata.
- Oleastro, I. (2022b) Poner el cuerpo. Una etnografía de la experiencia política en cárceles de varones en la provincia de Buenos Aires. [Tesis de Doctorado] Universidad Nacional de San Martín, EIDAEs, Antropología Social.
- Pereyra Iraola, V. (2016) (In)movilidades en torno al espacio carcelario: relaciones de género y gobernabilidad en cárceles federales en Argentina. *Revista Transporte y Territorio*, (Nº16), (pp. 93-111).
- Piovani, J. (2018) Reflexividad en el proceso de investigación social: entre el diseño y la práctica. En: J. Piovani y L. Muñoz Terra (Coords.) *¿Condenados a la reflexividad? apuntes para repensar el proceso de investigación social*. Biblos; CLACSO (pp. 74-92).
- Piscitelli, J. (2024a) La familia dentro y fuera de los muros. Familia y masculinidades dentro de espacios deportivos en cárceles bonaerenses. [Tesis de Fin de Grado] Trabajo Social Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/4308>
- Piscitelli, J. (2024b) Efectos y usos de los celulares en cárceles bonaerenses en la post-pandemia. La experiencia de los "clubes" de rugby en la unidad N°46 de San Martín *Revista Pensamiento Penal. Doctrina: Ejecución penal y situación penitenciaria*. En: <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/91567-efectos-y-usos-celulares-carceles-bonaerenses-post-pandemia-experiencia-clubes-rugby>
- Poblet Machado, M. A. (2020) *Salud Mental y Trabajo Social en las cárceles. El impacto de las actuales políticas de seguridad*. X Jornadas de la Carrera de Trabajo Social: Políticas Públicas, Prácticas y Sentidos. Desafíos para el Trabajo Social Hoy. Facultad de Ciencias Sociales (UBA) (pp. 200-216).
- Politano, P. (2019) Las penas son compartidas. La extensión del castigo hacia el núcleo familiar de personas privadas de su libertad. *Actas de Periodismo y Comunicación*. Vol. 5 Núm. 1 (2019): III EN-JIC. Universidad Nacional de La Plata.
- Senatore, A. y Cesaroni, C. (2015) ¿Sujetos de derecho u objetos de castigo? Familiares de detenidos. Su lugar en el tratamiento carcelario. *En Revista Pensamiento Penal*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/index.php/doctrina/42411-sujetos-derecho-u-objetos-castigo-familiares-detenidos-su-lugar-tratamiento>
- Sennett, R. (2003) *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Editorial Anagrama.
- Sykes, G. (con Sozzo, M.). (2017) "*La sociedad de los cautivos. Estudio de una cárcel de máxima seguridad*". 1ra ed. Siglo XXI Editores. (Trabajo original publicado en 1958).
- Zaffaroni, E. R. (1997) La filosofía del sistema penitenciario en el mundo contemporáneo. *THÉMIS-Revista de Derecho*, (35), 179-191. Perú.

## Artículos seleccionados

# Informes sociales sobre niñas, niños y adolescentes afectados por violencia familiar.

**Graciela Nicolini<sup>a</sup> y Jesús del Canto<sup>b</sup>**

Fecha de recepción:	1 de abril de 2025
Fecha de aceptación:	22 de abril de 2025
Correspondencia a:	Jesús del Canto
Correo electrónico:	lic.delcanto@gmail.com

- a. Magíster en Ciencias de la Familia. Docente universitaria de posgrado y supervisora. Acredita más de veinte años de ejercicio profesional en la Justicia Civil de familia con asiento en Ciudad de Buenos Aires.
- b. Especialista en Violencia Familiar. Licenciado en Trabajo Social. Hospital General de Agudos "Dr. Teodoro Álvarez", Ciudad de Buenos Aires.

### Resumen:

La violencia que sufren niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar constituye un problema social y un objeto de conocimiento e intervención para diferentes disciplinas, incluyendo al Trabajo Social. En Argentina, su abordaje se encuentra regulado por marcos normativos que estipulan los derechos de las personas afectadas y las obligaciones de los agentes que toman conocimiento de ella.

Entre estas, se incluye la elaboración de informes dirigidos a organismos protectores y judiciales, cuyo contenido puede favorecer o restringir el acceso a derechos de las presuntas víctimas debido a la capacidad de los destinatarios para tomar decisiones que influyan sobre sus vidas. Su desarrollo debería incluir una evaluación de riesgo, las interacciones entre las personas involucradas y su perspectiva y una sugerencia sobre cómo proceder para modificar la situación.

Proponer la producción de informes en estos términos implica, desde una apoyatura conceptual, la superación de rótulos estandarizados o ambigüedades y el sorteo de desafíos tales como el hecho de que su contenido puede no ser reservado, que algunas formas de maltrato se encuentran invisibilizadas y que ciertas estrategias de abordaje son inaccesibles a las personas.

**Palabras clave:** Informe – Violencia familiar – Infancia y adolescencia.

### *Summary*

*Domestic violence against children is a social problem and an object of knowledge and intervention for different fields, including Social Work. In Argentina, its approach is regulated by laws that stipulate the rights the victims have and the duties of the agents that take contact with it.*

*They include the writing of reports addressed to protectional agencies and the Justice system, due to the fact that its content can promote or limit access to rights, because of the authorities of those institutions can take decisions that might affect their lives. The text should include a risk assessment, the interactions between the people involved and their perspectives and a suggestion about how to proceed to modify the situation.*

*The making of social reports in these terms requires, with this theoretical background, to overcome standardized labels or ambiguities, and to sort out challenges such as the fact that the content might not be confidential, some ways of abuse are invisible and certain strategies are inaccessible to people.*

*Key words: Reports; Domestic violence; Childhood and adolescence.*

## Introducción

La violencia que sufren niñas, niños y adolescentes (NNyA de aquí en más) en el ámbito familiar constituye un problema social y de salud pública. Además, conforma un objeto de conocimiento y de intervención para diferentes disciplinas, incluyendo a Trabajo Social.

En Argentina, se trata de un fenómeno abordado por diferentes normas que estipulan los derechos con los que cuenta esta franja de la población y las instituciones involucradas en su resguardo y efectivización. A tal fin asignan responsabilidades a distintos agentes para comunicar la identificación de posibles vulneraciones, presentándose el informe social (o interdisciplinario) como herramienta de intervención privilegiada.

Las situaciones que en el cotidiano profesional implican la escritura de informes que propician interacciones con organismos protectores y judiciales, abarcan desde aquellas muy visibles como el maltrato físico, psicológico o sexual hasta otras que conforman escenarios más ambiguos como la negligencia, la oposición a que los hijos/as accedan a la vacunación obligatoria y la afectación de la identidad.

Los informes que se produzcan en estas temáticas resultan relevantes pues motorizan circuitos burocráticos con un notorio potencial para habilitar (o restringir) el acceso a derechos, incidiendo en la vida de los sujetos sobre los que versan. Requieren por tanto de específicos contenidos, tales como la evaluación de riesgo, los factores de protección, las interacciones entre las potenciales víctimas y los adultos significativos (incluyendo su capacidad de resguardo) y propuestas de acción que orienten a los receptores con poder de decisión.

El análisis que proponemos apunta a contemplar el atravesamiento de las condiciones laborales en la producción de informes cuyo contenido, relativo a posibles vulneraciones de derechos, supere rótulos o ambigüedades y remitan a marcos conceptuales sobre maltrato infantil. Éstos permitirán integrar las distintas dimensiones de la problemática social y ofrecerán elementos para la valoración de la capacidad para proveer cuidados parentales por parte de los adultos responsables.

## La escritura de informes: técnica de registro e intervención

El informe social es una técnica propia de la disciplina de Trabajo Social. En él subyace la consideración de los documentos “no como un espectro fosilizado del pasado, sino como una memoria individual y colectiva que representa y habla de las situaciones, procesos y comportamientos humanos y sociales” (Vélez Restrepo, 2003, p. 122).

Articulando con esta idea, Meza (2005) considera que un informe constituye un registro y documentación que incluye los datos e historia social de las personas usuarias y una interpretación de los problemas sociales que las afectan destinada a fundamentar acciones transformadoras. Implica además un proceso de comunicación, en tanto interacción entre un emisor (profesional/es) con una determinada intencionalidad, y un receptor que no ha tomado contacto con los eventos que se abordan en el texto y cuya posición tampoco es neutra.

Su capacidad se funda en que habilita la circulación de las problemáticas a través de distintas instituciones y expresa una intermediación entre los sujetos y los recursos (materiales o simbólicos) que permite canalizar sus necesidades o dificultades, entre ellos y las autoridades que tienen el poder de decidir sobre aspectos de su vida. De allí la relevancia de integrar el posicionamiento de las personas, el cual, en escenarios de maltrato infantojuvenil, exige trascender la literalidad para sumar una interpretación integral de “la voz del niño” (Castro y Nicolini, 2015) y de su “interés superior” (Carli, 2003). En la elaboración de los informes sociales, generados a partir de un proceso de evaluación, se plasman otras técnicas, como las entrevistas, que le dan sustento (Nicolini y del Canto, 2021).

En tanto instrumento central para la toma de decisiones (Travi, 2006), es crucial incluir, además de cuestiones descriptivas de la situación, una interpretación de lo indagado a la luz de los marcos conceptual y normativo, evitando ambigüedades y desplegando alternativas.

Ahora bien, por cuanto las técnicas no se despliegan en el vacío sino en un contexto social determinado, recuperamos el aporte de Cagliari y Roncoli (2024), quienes consideran las condiciones laborales como constitutivas del ejercicio profesional. Con datos generados a través de una encuesta digital realizada en 2020 dirigida a colegas de toda la Provincia de Buenos Aires, las autoras

indagaron el uso del tiempo, del espacio físico y la disponibilidad de recursos materiales.

En los resultados, se visibilizaban problemas tales como la sobrecarga de actividades y requerimientos, la imposición de modelos estandarizados, las interrupciones, la contaminación sonora, la falta de espacio físico, la discusión sobre el hacer, la utilización de recursos de funcionamiento propios, la pérdida de espacios y tiempos de descanso personal, entre otros. Esto resulta de interés en tanto la producción escrita (como todo el proceso de intervención en su conjunto) no responde solamente al "deber ser" sino también a aquello que "es posible", cuestión que se retomará en el tramo final del documento.

### **El maltrato infante juvenil: nociones, relevancia del problema social y marco normativo argentino**

Los hechos de maltrato infante juvenil que motivan la elaboración de informes sociales pueden aparecer enunciados genéricamente como "situación de vulneración de derechos", rotulación ya problematizada en reflexiones precedentes (del Canto y Nicolini, 2024). Sintéticamente puede entenderse que remiten a acciones u omisiones que restringen, limitan o perjudican el ejercicio de derechos de NNyA establecidos en las pertinentes normas, afectando su integridad y desarrollo físico, sexual, emocional, cognitivo y/o social. Asimismo, recaen sobre un colectivo que reúne varias de las razones o circunstancias (edad, género, etnia, entre otros) que pueden llevar a considerar a las personas en condición de vulnerabilidad (Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad).

Pero esta caracterización, al momento de aplicarla a una situación concreta, pone en evidencia el aspecto polisémico y acaso ambiguo de la noción de *vulneración*. Ello deriva en la necesidad de sumar elementos conceptuales que favorezcan la comprensión de las problemáticas sociales, superando lecturas rutinizadas y la inclinación a respuestas inmediatas que no atienden a su complejidad. Asimismo, posibilita formular evaluaciones y propuestas fundadas de acciones preventivas y/o restaurativas. Consideramos al maltrato infante juvenil como un tipo de violencia, entendiendo por esta "el *uso abusivo de la fuerza*"<sup>1</sup>, obligando a otro a actuar contra su voluntad

ya sea a través de la fuerza física, intimidación o amenaza." (Mollo, 2021:32). Tratándose de un fenómeno interaccional, cuando se presenta en el ámbito de las relaciones interpersonales cercanas, se habla de violencia intrafamiliar, siendo el maltrato hacia NNyA una de sus manifestaciones más comunes que expresa un abuso de poder o de autoridad en un vínculo signado por la asimetría y la dependencia.

Este maltrato asume diferentes formas. Siguiendo a Silvana Mollo (2021), centralmente distinguimos: el maltrato físico (uso intencional, inapropiado y excesivo de la fuerza física por parte de los cuidadores, que, con el objeto de castigar y/o lastimar, originan un daño en la víctima), psicológico (insultos, amenazas, desprecios, humillaciones, críticas, burlas o aislamientos, que pueden causar deterioro en el desarrollo emocional, social o intelectual), la negligencia (falta de responsabilidad parental que afecta la atención adecuada de necesidades básicas) y el abuso sexual (toda acción que implique a NNyA en actividades sexuales por parte de otra persona –haya o no contacto físico–, encontrándose los primeros en una posición asimétrica de poder).

En relación a la relevancia del maltrato infante juvenil como problema social en Argentina, los datos disponibles provienen principalmente de organismos que asesoran y/o abordan denuncias de violencia, como el Programa las Víctimas contra las Violencias (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación). En un informe que refleja las consultas del período octubre 2020 - septiembre 2021, de un total de 14.954 víctimas de violencia familiar, el 45,3% eran NNyA (6.770), siendo el 90% de éstos agredidos/as por su padre, madre y/o padrastro.

Por su parte, la OVD (Oficina de Violencia Doméstica, Corte Suprema de Justicia de la Nación) publicó en 2025 un relevamiento sobre las denuncias realizadas en Ciudad de Buenos Aires en 2023, resultando los NNyA afectados el 38% del total de casos. De este universo, el 80% tenía un vínculo filial con la persona denunciada (68% eran sus padres y 32%, sus madres), motivando una masiva derivación a áreas ejecutivas y judiciales, mediatizadas por informes interdisciplinarios.

Estos datos constituyen un registro institucional de una problemática social que, en Argentina, se encuentra

1. Entrecorillado de la autora.

regulada por diferentes normas de alcance nacional y provincial, inscriptas a su vez en convenios y tratados de orden transnacional. Además, existen protocolos que prevén indicaciones concretas sobre circuitos en determinadas áreas o efectores. En todas encontramos la alusión a acciones o medidas que tendrán sustento en un informe o que requerirán su elaboración.

A nivel nacional, destacamos las Leyes 24.417 (art. 2), 26.061 (art. 9) y 26.485 (art. 29). En Ciudad de Buenos Aires, podemos citar el “Protocolo de actuación conjunta para la protección y resguardo ante situaciones de presunción o vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes”. Este documento estipula como requisito para convocar a la autoridad local de aplicación, el CD-NNyA, la elaboración de informes por parte de otras instituciones (del Canto y Nicolini, 2024).

Además de las normativas relativas a violencia y niñez, regulaciones específicas de Trabajo Social estipulan como incumbencia la elaboración de informes (Ley Nacional 27.072, artículo 9, inc. 3; Decreto N° 1568/88, reglamentario de la Ley Nacional 23.377, artículo 1).

## Elementos constitutivos de los informes sociales sobre maltrato infante juvenil

La violencia familiar y el maltrato infante juvenil en particular constituyen objetos de conocimiento e intervención interdisciplinarios e intersectoriales. Inclusive podemos hablar de su carácter transdisciplinar (Blakes y Nobles, 2025). Esto significa que su abordaje integral requiere de esfuerzos mancomunados entre diferentes profesiones e instituciones.

La forma en que esta problemática sea detectada, su direccionamiento en el circuito institucional e intersectorial y quiénes participen de su abordaje serán aspectos que a su vez incidirán en el informe, posibilitando ampliar miradas pero también una negociación de su contenido, con las consecuentes derivaciones en términos de líneas de acción. Asimismo, los objetivos y características del texto pueden diferir dependiendo del nivel de capacitación específica de los agentes intervinientes, la organización en la cual se produzca (escuela, centro de salud, etc.), del destinatario (CDN-NyA, Servicio Local de la Provincia de Buenos Aires, Juzgado, u otros) y de la estrategia interventiva que se haya propuesto.

Un primer elemento que subyace a esa confluencia de variables, es el insumo teórico. Este permitirá caracterizar el maltrato en sus diferentes tipos (físico, emocional, sexual, negligencias), con sus respectivas consecuencias sobre los NNyA.

Apostamos a que el texto refleje lo que Silva (2017) denomina evaluación de riesgo, entendida como la ponderación científica de diferentes factores dirigidos a establecer la probabilidad de aparición de una nueva conducta violenta en el caso de haber antecedentes, o bien de que ésta surja sin mediar eventos previos.

Asimismo, orientará la indagación de indicadores que conducen a delimitar factores de riesgo y de protección. De acuerdo con Garrote et al (2018), algunos factores de riesgo relevantes son: historias previas de violencia en los adultos, interacciones parentales de conflicto y agresión, disciplina coercitiva, violencia y conflictos conyugales, consumo de sustancias, niños prematuros, con problemas de conducta y/o alguna discapacidad. También destacan el desempleo y estrés laboral, la falta de apoyo social y la aceptación cultural del castigo físico, por mencionar algunos.

Entre los factores de protección, incluyen el reconocimiento de experiencias de maltrato previas, haber tenido interacciones positivas con los progenitores, habilidades interpersonales adecuadas, seguridad económica, redes sociales continentales, intervenciones terapéuticas, afiliación religiosa apoyativa, normas culturales opuestas al uso de la violencia y democratización en el cuidado de los NNyA.

Un elemento que surge tanto de aspectos conceptuales como normativos es el atinente al posicionamiento subjetivo de los involucrados. En términos de las presuntas víctimas es clara la exigencia de incluir su perspectiva a partir de una escucha especializada, ligada a su “interés superior”. Ésta dependerá de las circunstancias en que se haya intervenido, de su nivel evolutivo y configuración de vínculos familiares. Por ejemplo, en servicios hospitalarios de Obstetricia y Neonatología, el abordaje de recién nacidos impide por razones obvias este aspecto, o en el caso de niños muy pequeños o con dificultades importantes en el desarrollo de la comunicación verbal.

La inclusión del punto de vista de las personas contribuye además con la evaluación de riesgos. En esta línea, se distinguen situaciones de NNyA que no cuestionan

el maltrato que sufren y/o que no quieren ser separados de los presuntos agresores, de aquellas en las cuales son quienes denuncian las violencias que padecen y/o que plantean abiertamente querer interrumpir el contacto con ellos.

Otra perspectiva que resulta imprescindible integrar oportunamente es la de los adultos cuidadores (sean estos progenitores u otros). Al respecto, Lozano et al. (2019) proponen atender a la discrepancia que pueda existir entre las lesiones del NNyA y la historia proporcionada, las demoras injustificadas para buscar atención médica, actitudes de descuido o desapego, minimización de lo sucedido, secretos o intentos de ocultamiento de los hechos o de otras situaciones de maltrato. Asimismo, agregan la pertinencia de indagar límites intergeneracionales difusos, dinámicas familiares rígidas con roles estereotipados, solicitud insistente de realización de procedimientos invasivos no justificados, síntomas que mejoran durante la internación o en ausencia del adulto y que empeoran con su presencia o en la proximidad al alta, falta de controles de salud y de escolarización en edades obligatorias por ley, entre otros.

En relación a la valoración de los adultos involucrados, Fariña y Volnovich (2016) dirigen la atención a los recursos simbólicos con que cuentan para generar sostén a la autonomía de los NNyA. Destacan la importancia de observar si la madre puede posicionarse como tal o se ubica por momentos<sup>2</sup> como hermana de sus hijos, imposibilitando el ejercicio de una función que permita contención y cuidado. Asimismo, abordan lo relativo a la implicación del referente afectivo respecto de los hechos sucedidos (conciencia de responsabilidad por el daño ocasionado o si por el contrario lo naturaliza) y respuesta frente a posibles abordajes (colaboradora o resistencial).

Dependiendo de lo que se haya evaluado, es importante plantear una sugerencia sobre lo que se espera del accionar del destinatario (aunque este pueda resolver algo diferente). Esta propuesta debe ser coherente con la información vertida en el tramo descriptivo y desprenderse de la misma. Implica incluir si se requiere seguimiento ambulatorio, internación, egreso institucional con otros referentes afectivos diferentes a la familia o ingreso a un hogar convivencial o terapéutico, por ejemplo.

En contrapartida, omitir información de relevancia para delimitar el problema e incidir en posibles líneas de acción, priva a los receptores del informe de elementos que pueden resultar definitorios. Podría también llevarlos a reiterar indagaciones con el costo emocional que tiene para los involucrados.

Cuando se identifiquen indicios de maltrato infanto juvenil en el ámbito escolar, el informe debería contemplar el proceso de aprendizaje del NNyA y de su interacción con pares y adultos. Esto debido a que existe consenso en que la violencia familiar impacta negativamente en estos aspectos (Lloyd, 2018).

En un hospital, frente a una sospecha de maltrato o abuso sexual, el informe podrá explicitar en las estrategias la internación como resguardo. Será importante reflejar las intervenciones que se intentaron para evitar la institucionalización (con la iatrogenia que esta puede generar), la reacción del NNyA y de los adultos cuando les fue comunicada la decisión: si se observó alivio, enojo, angustia, etc.

Si se tratara puntualmente de una suposición de abuso sexual intrafamiliar, el informe debería mencionar además la cuestión de la denuncia en sede policial o judicial, si la realizará el familiar o si por el contrario se ocuparán los profesionales tratantes (siempre y cuando no la hayan realizado antes otros actores) (Toporosi, 2018).

Nos parece central que el informe aporte también el dato de que se les transmitió a los usuarios el rol de los organismos previstos en las normas y cuáles son las posibilidades del devenir de los sucesos.

A continuación, abordaremos cuestiones que, ligadas a la problemática, complejizan o trascienden el despliegue de esta técnica.

## Encrucijadas y desafíos que se presentan en la producción de los informes

En este apartado, nos ocuparemos de tres dilemas que atraviesan la confección de informes en la temática: el modo en que su contenido puede amplificar o no la violencia y repercutir sobre los NNyA y los profesionales tratantes, la invisibilización de algunas formas de mal-

2. Usamos la palabra "madre" porque es la que proponen los autores, pero pensamos que podría aplicar a otras personas adultas desempeñando funciones de cuidado y con capacidad de resguardo.

trato y la brecha existente entre las estrategias de abordaje sugeridas y los recursos disponibles.

Precedentemente hablamos de la importancia de plasmar el hecho de haber comunicado a las personas que se enviaría un informe al organismo proteccional. Una excepción a esto último, podría constituirlo el criterio clínico de considerar que tal notificación podría generar una escalada conflictiva, un aumento del maltrato, o inclusive que los adultos, buscando sustraerse de la intervención estatal, marginen a las víctimas de la posibilidad de atención. Por ello, exceptuando las situaciones de internación por resguardo, podrá evaluarse evitar el aviso a los familiares en casos de mediano o bajo riesgo en los cuales el abordaje continuará en forma ambulatoria. Esto convendría explicitarlo en el informe, a fin de advertir al destinatario la omisión de información sobre la derivación y sus fundamentos.

Parte de estas consideraciones se vinculan con lo que se planteaba más arriba sobre las condiciones laborales. La sobrecarga de tarea, la falta de recursos para su realización y las estructuras burocráticas que desafían la autonomía profesional, resultan obstáculos sensibles en la elaboración de registros, particularmente de informes sociales.

Aquí se inscriben también los riesgos que pueden existir para la integridad psicofísica de los profesionales. En efecto, frente a recomendaciones que promuevan la implementación de medidas de separación de NNyA de sus cuidadores, su conocimiento por parte de éstos puede exponer a los agentes a posibles represalias de carácter violento.

Se trata de escenarios complejos, difíciles de prevenir en ciertas dinámicas institucionales sobreexigidas (escuelas, hospitales, etc.). Ameritan extremar estrategias de resguardo de los distintos actores, máxime cuando los recorridos burocráticos, con su fragmentación, no contemplan posibilidades tales como la reserva de la información.

Otro desafío es la visibilización de modalidades de maltrato muchas veces no percibidas como tales. Por ejemplo, los escenarios en los cuales NNyA desconocen su origen en forma total o parcial; porque sus referentes afectivos les han ocultado, por diferentes razones, a sus verdaderos progenitores y en cambio les han presentado a otras personas como tales. Esta forma de emplazamiento familiar es muy compleja y, si bien parece ubicarse por fuera de lo abarcado en la noción de maltrato, subyace en

ella la vulneración del derecho a la identidad, lo que también exige informar al órgano administrativo para que sus agentes evalúen y encuadren legalmente la situación.

Esto debido a que cabría ponderar la posibilidad de la generación de efectos similares a las apropiaciones. En este sentido, Punta Rodolfo (2005) señala que la falta de datos sobre el origen y/o su falseamiento generan problemas en la estructuración del psiquismo, la construcción de la identidad y de proyectos a futuro por el vacío de información. Además, pueden producir padecimientos mentales tales como depresión o conductas adictivas<sup>3</sup>. A similares conclusiones arribó Eva Giberti (2010) al abordar los efectos en la subjetividad del niño cuando se “escamotea” el canon previsto por la cultura en términos de filiación.

Otra problemática invisibilizada como tal es la relativa a la oposición de progenitores a que sus hijos/as accedan a la vacunación obligatoria. De acuerdo con la Ley Nacional 27.491, art 11, los agentes de establecimientos de educación o salud que tomen conocimiento de esto, deben comunicarlo al órgano administrativo de protección de derechos. Será conveniente detallar en el informe los argumentos que proveen los cuidadores para rechazar que el NNyA sea vacunado/a y las estrategias discursivas desplegadas para persuadirlos de lo contrario.

Una tercera encrucijada en la producción de informes es la de sugerir derivaciones que en ocasiones pueden ser inviables y/o no adecuarse a las circunstancias de las personas. Cuando se proponga que el NNyA victimizado/a y/o los adultos realicen tratamientos psicoterapéuticos para abordar la conflictiva vincular, sería conveniente pesquisar la predisposición efectiva para involucrarse activamente en dichos espacios y sus posibilidades reales de acceso (en especial, frente a recursos económicos insuficientes). Podría suceder que un referente afectivo con problemas de consumo de sustancias que fue negligente en la provisión de cuidados se comprometa a buscar atención de salud mental especializada, como estrategia para evitar una posible desvinculación. Pero que luego no la concrete, o que trate de gestionar un turno en efectores públicos sin acceder efectivamente.

Frente a parejas parentales (heterosexuales) que atraviesan dinámicas de violencia, sugerir que las víctimas (generalmente mujeres) y los agresores (mayormente hombres) realicen los tratamientos correspondientes constituye una estrategia coherente con lo antes señala-

3. Aunque esta autora se refiere a las separaciones de NNyA de su familia biológica mediadas por la violencia durante la última dictadura cívico militar, pensamos que algunas de sus ideas pueden ser extrapolables al tema de este artículo por cuanto constituyen formas de maltrato.

do sobre los factores de protección. En los casos de varones que ejercen violencia de género, Carrasco (2022) condujo una investigación sobre la asistencia a éstos en un servicio especializado del sanatorio de una obra social, dando cuenta de resultados favorables en términos de modificación de sus conductas.

Esta orientación a un abordaje específico para los agresores se encuentra en línea con lo establecido en la Ley 24.417, art. 5, respecto de la atribución del juez para instar a las partes involucradas en una denuncia a asistir a programas educativos o terapéuticos.

Sin embargo, la escasez de oferta estatal de estos dispositivos podría dificultar el acceso, particularmente de sectores vulnerables. A ello se suma que la "derivación" —desde un lugar de autoridad— puede llevar a inclusiones por obediencia o conveniencia, pero sin apropiarse realmente de la estrategia como posibilidad de salida al conflicto. Además, algunas dinámicas de violencia conyugal son bidireccionales y/o implican a personas LGBTTIQ+ y pueden no adecuarse al modo en que están configurados dichos recursos (del Canto, 2022).

Los diferentes escollos aquí esbozados exigen el diseño de respuestas personales y colectivas y encuentran su anclaje en la dimensión estratégica de la técnica, entendida como el "conocimiento de los distintos actores sociales a la hora de evaluar su contenido y consecuencias" (Meza, op. cit, 84). Su inclusión en este artículo se orienta a visibilizar la complejidad relativa a la producción de informes sobre maltrato infantojuvenil.

## Conclusiones

El presente artículo hace foco en la violencia que puede afectar a NNyA en el ámbito familiar, puntualizando en un instrumento de la profesión, el informe social, que motoriza la circulación de la problemática por las distintas instancias institucionales que deben abordarla.

Los informes sociales (o interdisciplinarios) representan un recurso de poder dado su notorio potencial para habilitar (o restringir) el acceso a derechos de los sujetos sobre los que versa. Inscribe a éstos en los circuitos institucionales posibilitando, además, que la postura de los profesionales sea conocida. Su elaboración, con vistas a comunicar las situaciones concretas a organismos proteccionales y judiciales, se incluye en normas relativas a la violencia familiar, la niñez y la adolescencia y de Trabajo Social.

Conceptualmente, nombramos el fenómeno circunscripto al sector poblacional en cuestión como maltrato infanto juvenil, destacando la alta participación de los cuidadores primarios en su desarrollo.

Llamamos la atención de que los hechos detectados pueden aparecer enunciados genéricamente como "vulneraciones de derechos", limitando, desde la polisemia de la expresión, las herramientas para particularizar aquello que se visibiliza.

Con base en aportes teóricos, propiciamos caracterizar el maltrato en relación a sus diferentes expresiones y apostamos a incluir la evaluación de riesgo y la identificación de factores que inciden en éste, introduciendo un punteo de los mismos. Destacamos también la consideración del posicionamiento subjetivo de los involucrados, tanto de los NNyA, con las implicancias de ello en términos de una escucha especializada, como de los adultos cuidadores.

Finalmente se hizo mención a algunos desafíos propios de la práctica profesional. Desde esos disparadores reforzamos cuestiones tales como el impacto que el acceso por parte de los adultos al informe puede tener en la problemática y sus consecuencias para NNyA y los agentes que lo realizaron. Esto último se relaciona con las condiciones laborales, tales como la sobrecarga de tareas, la estandarización de prácticas y la falta de recursos.

Otras encrucijadas incluyen la visibilización de situaciones de maltrato muchas veces no percibidas como tales; aludimos así a la negativa de algunos progenitores a que sus hijos/as accedan a vacunas obligatorias o al ocultamiento parcial o total de los orígenes.

Asimismo, reflexionamos sobre la sugerencia de estrategias estipuladas por las normas, como derivaciones a espacios psicoterapéuticos, que pudiendo ser inaccesibles para las personas, por diferentes razones, afecten su implementación o efectividad.

Centralmente apuntamos a que los informes superen rótulos o ambigüedades. Con nociones teóricas como sustento, propiciamos la inclusión de descriptores que caractericen no sólo el maltrato infanto juvenil, sino que también aporten elementos que hacen a la especificidad de Trabajo Social, como son el contexto familiar y social en que se inscribe dicha violencia, con sus riesgos y potencialidades. Todo ello orientado a incidir fundadamente en el proceso que promoverá el informe en los circuitos institucionales que habilitará.

## Bibliografía

- Blake, S., & Nobles, J. (2025). Complexity Science in Domestic Abuse Literature: A Systematic Scoping Review. *Trauma, Violence, & Abuse*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/15248380251316225>
- Cagliari, Y. y Roncoli, V. (2024) “¿Cuándo, dónde y con qué escribimos?” Atravesamientos de las condiciones laborales en los procesos de escritura de informes sociales. En Cimarosti, M. y Pellegrini, N. (comp) *Trabajo Social Crítico en la Contemporaneidad. Disputas por la autonomía profesional en los procesos de intervención*. Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.
- Carli, S. (2003). El problema de la representación. En: Frigerio, G. y Diker, G. (Coords.), *Infancias y Adolescencias. Teorías y experiencias en el borde*. Buenos Aires: Noveduc. Pp. 80-88.
- Carrasco, L. (2022) *Violencia misógina. Diseño integral de programas y de sistemas de evaluación*. Buenos Aires. Tercero en Discordia.
- Castro, S. y Nicolini, G. (2015). La “voz del niño” en el proceso de familia: interdisciplina, derechos y campo jurídico. En: Fernández, Silvia Eugenia (Directora), *Tratado de Derechos de niñas, niños y adolescentes. Visión constitucional, legal y jurisprudencial*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 2646-2666.
- del Canto, J. (2022) Violencias de pareja en plural. Coexistencia de asimetría y bidireccionalidad. *Revista De Familias y Terapias*, Año 31, N°53. Pp. 50-63. <https://doi.org/10.29260/DFYT.2022.53C>
- del Canto, J. y Nicolini, G. (2024). Violencia contra niñas, niños y adolescentes. su abordaje en el protocolo oficial de la ciudad autónoma de buenos aires. En: Krmpotic, C y Ponce de León, A. (Coords.). *Matices y variaciones del trabajo social forense*. Volumen III. Capítulo 5. General Roca: Publifadecs.
- Fariña, N. y Volnovich, J. (Organizadores) 2016. *CIENA 5 años después. Contribuciones a las prácticas en atención terapéutica de niños, niñas y adolescentes objeto de malos tratos y abuso sexual*. Lugar Editorial.
- Garrote, N. et al. (2018) *Maltrato infantil. Aportes para su detección, abordaje y prevención*. Ediciones Journal.
- Giberti, Eva (2010). *Adopción siglo XXI. Leyes y Deseos*. Editorial Sudamericana.
- Lloyd, M. (2018) Domestic Violence and Education: Examining the Impact of Domestic Violence on Young Children, Children, and Young People and the Potential Role of Schools. *Front. Psychol.* 9:2094. doi: 10.3389/fpsyg.2018.02094
- Lozano, F. et al. (2019) Protocolo para el abordaje de situaciones de maltrato a niñas, niños y adolescentes en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud. Ministerio de Salud de Uruguay.
- Meza, M. (2005) El informe social. En Tonon, G. (comp.) *Las técnicas de actuación profesional del Trabajo Social*. (pp 71-96) Espacio Editorial.
- Mollo, S. (2021). Algunas consideraciones generales acerca de las violencias hacia las infancias y adolescencias. En: Morelato, G.; Giménez, S. y Mollo, S. (Comp), *Violencias hacia niños, niñas y adolescentes. Maltrato y abuso sexual desde diferentes enfoques*. (pp. 27-40). Universidad del Aconcagua.
- Nicolini, G. y del Canto, J. (2021) *La entrevista domiciliaria en Trabajo Social. Contribuciones a la dimensión técnico instrumental*. Espacio Editorial.
- Punta Rodulfo, M. (2005) *La clínica del niño y su interior*. Paidós.
- Silva, D. (2017). La riesgosisdad: un nuevo paradigma y desafío pericial. *Revista de actualidad en Derecho de Familia en el Código Civil y Comercial*. Ediciones Jurídicas, 2017, N°6, pp 145-160.
- Toporosi, S. (2018) *En carne viva. Abuso sexual infantojuvenil*. Topía.
- Travi, B. (2006). *La dimensión técnico-instrumental en Trabajo Social. Reflexiones y propuestas acerca de la entrevista, la observación, el registro y el informe social*. Espacio Editorial.
- Vélez Restrepo, O. (2003). *Reconfigurando el Trabajo Social. Perspectivas y tendencias contemporáneas*. Espacio Editorial.

## Informes

Programa Las Víctimas Contra las Violencias. *Un análisis de datos del Programa “Las Víctimas contra Las Violencias” 2020-21*, N° 9, Serie Violencia contra niñas, niños y adolescentes. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina y UNICEF.

Oficina de Violencia Doméstica (2025). *Niñas, niños y adolescentes afectados por situaciones de violencia doméstica. Año 2023*. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

## Normativas

Cumbre Judicial Iberoamericana (4 a 6 de marzo 2008: Brasilia). Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Ley Nacional 27.491. Control de enfermedades prevenibles por vacunación. Dictada el 12 de diciembre de 2018.

Ley Nacional N° 27.072. Ley Federal de Trabajo Social. Sancionada el 10-12-14. Promulgada el 16-12-14.

Ley Nacional 26.485. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. Sancionada el 11 de marzo de 2009.

Ley Nacional N° 26.061. Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Promulgada el 21 de octubre de 2005.

Ley Nacional N° 24.417, de Protección contra la Violencia Familiar. Promulgada el 28 de diciembre de 1994.

Decreto N° 1568, del 1-11-88. Reglamento de la Ley Nacional N° 23.377, de ejercicio de la profesión del Servicio Social o Trabajo Social.

## Artículos seleccionados

# Según pasan los años: Intervención del trabajo social en el abordaje de enfermedad crónica en niñeces y adolescencias.

**Analía Bertoni<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2025  
Fecha de aceptación: 14 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Analía Bertoni  
Correo electrónico: [analiabertoni33@gmail.com](mailto:analiabertoni33@gmail.com)

- a. Licenciada en Trabajo Social, Trabajadora social de la División de Servicio Social del Hospital General de Niños Pedro de Elizalde de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

### Resumen:

La siguiente es la historia de una intervención desde el trabajo social con un niño con un diagnóstico crónico y discapacitante, previamente sano, en un hospital de niñas, niños y adolescentes de alta complejidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las características de la situación y la experiencia vivenciadas desde la intervención en un periodo prolongado de la vida del niño, permite que ésta sea una historia representativa de muchas otras experiencias de intervención con enfermedades crónicas, en las cuales la prolongación de la internación permite el abordaje de diversos aspectos significativos. Es por ello que el trabajo a largo plazo con niñeces y adolescencias con enfermedades crónicas desde el trabajo social, nos da la oportunidad de explorar e intervenir en diversos aspectos de la vida de los pacientes y sus familias, tales como: la historia familiar, el impacto del diagnóstico, la vida adaptada a diversos tratamientos y la propia discapacidad, las angustias, los proyectos, las condiciones materiales y objetivas de existencia, la red familiar y social de cuidado, la posibilidad concreta de cuidado/claudicación del cuidador principal, las potencialidades de los pacientes, etc.

**Palabras clave:** Enfermedad crónica - Trabajo social - Provisión de cuidados.

### Summary

*This is a social work intervention's chronicle over a child with a chronic and disabling disease, previously healthy, at an hospital for children and adolescents in Buenos Aires City. The characteristics of the case and the experience lived through the intervention over a long time of the child's life, means this was a representative case of many other experiences of intervention with chronic illnesses, in which the long time of hospitalization enable the approach of various significant aspects. This is why long-term work on children and adolescents with chronic illnesses from a social work perspective gives us the occasion to explore many aspects of patients' and families' lives, such as: family history, diagnosis' impact, life adapted to various treatments and the disability itself, anxieties, projects, existence's circumstances, the family and social care network, the real possibility of care/ giving up of the main caregiver, the patients' potential, etc.*

*Key words: Chronic illness; Social work; Provision of care.*

*"La enfermedad es como remover la tierra donde está plantado un árbol: quedan al descubierto sus raíces y se ven lo profundas y fuertes que son"*  
Virginia Wolf

### Introducción

Los procesos de salud-enfermedad-atención en niños, niñas y adolescentes, abordados desde el trabajo social, varían según la institución desde la cual se construye la intervención. En un hospital pediátrico de alta complejidad, las situaciones de intervención suelen involucrar a pacientes con diagnósticos complejos y condiciones sociofamiliares de alta vulnerabilidad, según la experiencia profesional.

Las características de estos diagnósticos, la agudización de síntomas, la falta de cumplimiento de controles de salud regulares y las dificultades familiares para mantener la adherencia terapéutica pueden derivar en internaciones prolongadas o múltiples ingresos en cortos periodos. Ante estas situaciones, los trabajadores sociales somos convocados a intervenir, evaluar, acompañar y profundizar en la realidad de los pacientes y sus contextos familiares frente al padecimiento de enfermedades, muchas veces crónicas.

El presente escrito surge de la experiencia de intervención y del trabajo de reflexión junto a la jefa del servicio social, con la colaboración de todas las compañeras de trabajo. La historia de Bruno, que aquí se presenta,

es la historia de una internación desde el trabajo social con un niño previamente sano, que recibió un diagnóstico crónico y discapacitante, en un hospital pediátrico de alta complejidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En este contexto, es pertinente considerar el concepto de "Disrupción biográfica" propuesto por Michael Bury, quien sostiene que las enfermedades crónicas representan una interrupción significativa en la vida de las personas, alterando las estructuras cotidianas y las formas de conocimiento que las sustentan. Esta disrupción biográfica obliga a los individuos a replantear su biografía y su identidad, enfrentando nuevas realidades y desafíos (Bury, 1982, p. 169).

### Marco normativo de la intervención del Trabajo Social en contextos de niñez con enfermedades crónicas

La intervención profesional de Trabajo Social en el ámbito de la salud de niños niñas y adolescentes (NNyA), particularmente en situaciones de enfermedades crónicas, se encuentra enmarcada en un conjunto de normativas que garantizan la protección integral de sus derechos. Este marco legal no solo orienta la práctica, sino que también establece principios fundamentales que deben ser respetados en todo proceso de acompañamiento.

En primer término, la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, constituye la base normativa que reconoce a los NNyA

como sujetos de derecho. Esta legislación promueve la protección integral, el interés superior del niño, el respeto por la autonomía progresiva y el derecho a ser oído en todos los asuntos que les conciernen. En el contexto del trabajo social, dicha ley obliga a una intervención articulada e interdisciplinaria que considere la dimensión biopsicosocial de la niñez con enfermedades crónicas, asegurando el acceso equitativo a la salud, la educación y la contención social.

Asimismo, el Código Civil y Comercial de la Nación, en particular en lo relativo a la capacidad progresiva de los adolescentes (arts. 26,31 y concordantes) establece el derecho de estos a intervenir en las decisiones que afectan su salud, reconociendo su autonomía conforme a su desarrollo y madurez. Esta disposición legal interpela a la práctica del Trabajo social a promover espacios de escucha activa y a garantizar la participación informada de los adolescentes en los procesos terapéuticos, reconociéndoles como actores activos en la construcción de su proyecto vital.

Por último, la Ley 22.431 de Protección Integral de las Personas con Discapacidad establece un conjunto de medidas destinadas a asegurar la equiparación de oportunidades, incluyendo aquellas situaciones en que la enfermedad crónica deriva en una condición de discapacidad. En este marco, el Trabajo Social debe intervenir para garantizar el acceso a las prestaciones correspondientes, favorecer la inclusión educativa y social, y promover entornos accesibles y libres de discriminación.

En síntesis, el conjunto normativo citado configura un andamiaje legal indispensable para una intervención profesional ética y comprometida que intente permanentemente garantizar los derechos de los NNyA en enfermedades crónicas. La práctica profesional deberá orientarse a la promoción del bienestar integral, la restitución de derechos vulnerados y la consolidación de redes de apoyo familiares, comunitarias e institucionales, entre otros aspectos.

## Línea de tiempo

Se describe la intervención llevada a cabo con Bruno a partir de una línea de tiempo, la misma representará una serie de eventos que se entienden como “puntos de inflexión” en la trayectoria de su enfermedad, se cree que esta disposición de la información brinda la oportunidad de analizar y reflexionar sobre estos eventos

significativos desde la intervención en cada etapa vital de la vida del niño.

## Año 2010: debut oncológico

En el año 2010 se produce el debut oncológico de Bruno. Tras completar el tratamiento para un linfoma a principios de 2011, el niño continuó con seguimiento anual por parte del servicio de oncología, sin presentar recaídas. A partir del diagnóstico, el servicio social inicia su intervención, realizando una evaluación sociofamiliar integral. Se aborda el impacto que la enfermedad genera tanto en el niño como en su entorno familiar, se identifican los recursos disponibles y las necesidades emergentes, y se ofrece acompañamiento a través de espacios de escucha, orientación y contención emocional, en línea con el abordaje integral que se realiza en los casos de enfermedades oncológicas pediátricas.

En este contexto, la madre de Bruno se presenta como su única cuidadora. La familia es oriunda de Paraguay y no cuenta con redes familiares en el país. La madre carece de una red de apoyo social y familiar que la asista en las tareas de cuidado, debiendo dividir su atención entre Bruno y su otro hijo, también en edad escolar. La familia se encuentra en una situación desfavorable, marcada por la precariedad habitacional: residen en un monoambiente cedido por una cooperativa de trabajo en la que Luisa, la madre, participa. A partir del debut de la enfermedad, se le imposibilita acceder al sistema laboral formal, dado que Bruno requiere cuidados constantes.

La intervención desde el trabajo social se centra, además, en el acompañamiento ante el impacto que la enfermedad provoca en la subjetividad del niño y su familia. Se interviene desde una mirada integral que reconoce el sufrimiento emocional del niño ofreciendo espacios para que pueda expresar sus sentimientos y temores frente a la enfermedad, el tratamiento y los cambios en su vida cotidiana. A su vez, se intenta fortalecer los recursos emocionales y vinculares de la familia, favoreciendo estrategias de afrontamiento que permitan sostener el proceso de cuidado sin desatender el bienestar emocional del niño.

Como señala Alvarado (2014, p. 87), *“el trabajo social en salud se orienta a la construcción de un espacio de escucha activa y acompañamiento que permita a los niños y sus familias significar el proceso de enfermedad, reforzando redes de apoyo y promoviendo el ejercicio de sus derechos”*

## Año 2011: fin de tratamiento oncológico y secuela motora severa

A partir de este momento, la vida de Bruno da un giro radical. Si bien logra superar una enfermedad oncológica tras un tratamiento curativo, enfrenta luego una secuela motora irreversible que transforma su situación en una condición crónica y limitante. Esta paradoja entre la curación y la nueva discapacidad marca un antes y un después en su vida cotidiana.

Según Santana Rojo et al. (2023), una condición crónica implica una afectación sostenida en las esferas biológica, psicológica y cognitiva durante al menos 12 meses, generando limitaciones funcionales, dependencia de apoyos o tecnologías, y necesidad de asistencia profesional por encima de lo esperado para la edad. En el caso de Bruno, estas transformaciones serán permanentes.

En este contexto, el acompañamiento del trabajo social será fundamental para garantizar la atención integral del niño, facilitando el acceso a recursos, el acompañamiento de él y su familia en el proceso de salud, enfermedad y atención, propiciando diversas acciones relativas al cuidado dentro y fuera de la institución hospitalaria y llevando a cabo la construcción de estrategias de intervención orientadas a garantizar el bienestar general de este.

## Año 2011 al 2017: Controles por consultorios externos y rehabilitación kinésica

Bruno inicia su trayecto en el sistema de salud en alta complejidad por el debut de una enfermedad oncológica, cuya secuela es la enfermedad crónica. Esta condición, especialmente en un niño previamente sano, implica pérdidas, adaptaciones y una nueva forma de vida. Actividades antes posibles ahora requieren modificaciones; los deseos y proyectos deben reconfigurarse según sus nuevas limitaciones. Además, se transforma su imagen corporal y la construcción de su identidad, las cuales estarán en proceso de cambio constante durante la infancia y adolescencia.

La dinámica familiar también se ve alterada. La enfermedad crónica redistribuye recursos afectivos y materiales, muchas veces en detrimento de otros miembros, como hermanas y hermanos, quienes también deben adaptarse. Esta situación conlleva la necesidad perma-

nente de cuidados, con participación de múltiples actores para sostener la vida cotidiana y promover la autonomía del niño.

Dado este escenario, se vuelve imprescindible un abordaje interdisciplinario que contemple la complejidad de lo vivido por Bruno y su entorno. Como señala Stolkiner (2000, p. 34), la atención en salud no puede reducirse a lo biomédico, sino que debe integrar lo social, lo afectivo y lo subjetivo. En esta misma línea, Carballeda (2008, p. 67) plantea la necesidad de una intervención situada, que reconozca la trama de relaciones y significados que atraviesan cada situación.

El impacto de la cronicidad está determinado por múltiples factores: los síntomas, el pronóstico, los recursos personales y familiares, el momento vital del niño, el peso simbólico del diagnóstico y las respuestas del sistema de salud frente a la enfermedad.

## Año 2017 internación por escara grado IV osteomielitis crónica

Desde 2017, Bruno (11 años en ese momento) atraviesa múltiples internaciones por una escara grado IV con osteomielitis crónica, agravada por su postura corporal (acostado boca arriba) y la negativa progresiva a rotaciones, propias de su etapa evolutiva. Las curaciones diarias y otros cuidados generan tensiones, especialmente con su madre, única cuidadora desde el inicio.

Esta situación evidencia la exigencia física y emocional que conlleva el rol del cuidador principal, tarea que recae casi exclusivamente en la madre, Según ISFAP (s.f), el cuidador informal es quien asume diariamente las tareas de asistencia sin formación especializada, rol que históricamente recae en mujeres dentro del grupo familiar. A pesar de intentos por ampliar la red de apoyo (familiar o institucional), no se logran resultados concretos, ni con el entorno cercano ni con la cobertura de salud.

Frente al deterioro de ambos (cuidado y cuidador), se torna urgente considerar el riesgo de claudicación en el cuidado, entendida como *"la pérdida de capacidad de la familia para responder adecuadamente a las demandas del enfermo por agotamiento o sobrecarga"* (Navarro Alonso, 2006, p.16).

Desde el trabajo social, el abordaje en red resulta fundamental para evitar que el cuidado recaiga sobre una

sola persona y para sostener la calidad de vida tanto del paciente como de su cuidador.

Como plantea Rovere (2006, p. 52), *“las redes son imprescindibles para sostener los procesos de salud, enfermedad y atención, ya que ningún actor por sí solo puede asumir la complejidad del cuidado”*. El fortalecimiento de redes familiares, sociales e institucionales no solo previene la claudicación, sino que también favorece una atención integral sostenida en el tiempo.

### **Año 2018: Solicitud de intervención al organismo protector de derechos correspondiente según el área de residencia, rechazan intervención**

En 2018, ante la compleja situación de salud de Bruno y las dificultades de su madre para brindar los cuidados necesarios, se solicitó a su cobertura de salud el servicio de enfermería domiciliar y un cuidador, con el objetivo de garantizar su higiene, confort y seguimiento clínico. Sin embargo, solo se cubrió parcialmente la enfermería y no se proveyó el cuidador solicitado.

Frente a la insuficiencia de apoyos, se recurrió al organismo de protección de derechos correspondiente, que decidió no intervenir, argumentando que Bruno contaba con referente de cuidado activo, aunque no fuera suficiente. Este organismo tampoco brindó apoyos complementarios.

Esta situación evidencia cómo el cuidado de niños con enfermedades crónicas graves se delega casi exclusivamente a las familias, y en particular a las mujeres. Se espera que estas familias adquieran conocimientos técnicos y asuman tareas complejas, mientras también se ocupan de la escolarización, la alimentación y el sostén emocional del grupo familiar.

La falta de respuestas institucionales deja al descubierto la ausencia de políticas públicas orientadas específicamente al cuidado, sobre todo en contextos de fuerte vulnerabilidad social.

### **Crónica de una claudicación anunciada**

Si bien la madre cuidó con mayor efectividad los primeros años de la enfermedad, fue transitando un proceso de deterioro progresivo, tanto en su salud perso-

nal como en los cuidados que debía proporcionarle a su hijo, a partir de lo cual culmina claudicando en el cuidado. Para este momento, la madre había rechazado algunas propuestas de asistencia externa que fueron surgiendo (Cooperativa de trabajo a la que se encontraba vinculada, la iglesia del barrio por medio del grupo de scouts), sumado a la falta de recursos domiciliarios, la imposibilidad de ampliar la red de cuidado efectivo y como se ha mencionado, la evidente ausencia de políticas públicas vinculadas al cuidado de personas.

### **Año 2019, escolaridad en Fundación. Proyecto de ingreso a residencia**

En 2019, a través de la intervención del servicio social, Bruno -13 años- inicia su escolaridad en una fundación especializada en educación y discapacidad, con cobertura del programa “Incluir Salud”. Se articula con la trabajadora social y la psicóloga de la institución, con quienes se mantienen reuniones bimestrales para el seguimiento integral de su situación.

La institución brinda una propuesta educativa centrada en sus potencialidades, con actividades adaptadas, jornada extendida, atención de enfermería y servicio de comedor. Desde el hospital, el equipo de salud continúa acompañando mediante controles ambulatorios.

Bruno participa en actividades deportivas como ajedrez, que estimulan su motivación y superación personal; también establece vínculos sólidos con el personal de la Fundación. Se articula con la escuela hospitalaria durante internaciones, lo que permite sostener su continuidad pedagógica.

En este contexto, se propone su ingreso permanente a la Residencia de la Fundación, que cubriría sus necesidades básicas y garantizaría un entorno de cuidado estable a largo plazo.

Bruno ha demostrado una gran capacidad de adaptación y una actitud resiliente frente a los desafíos propios de su enfermedad crónica. Se apropia activamente de los espacios y experiencias, enfrentando cada etapa con entusiasmo. En el hospital ha construido fuertes lazos afectivos que lo posicionan como una figura reconocida y querida, convirtiéndose la institución en su red principal de sostén y cuidado.

La experiencia de Bruno ilustra claramente la importancia de la intersectorialidad como estrategia fundamental

para abordar problemáticas complejas que atraviesan dimensiones de salud, educación y cuidado. Tal como sostiene la OMS, *"la intersectorialidad es esencial para abordar los determinantes sociales de la salud y promover la equidad"* (OMS, 2010, p. 35). En este caso, la articulación entre el sistema de salud, el ámbito educativo y diversas instancias de atención y protección de derechos, permitió establecer una intervención integral sostenida en el tiempo.

FLACSO también destaca que *"la articulación intersectorial no solo optimiza recursos, sino que construye respuestas más justas y pertinentes para sujetos en situación de vulnerabilidad"* (FLACSO, 2015, p. 22). El trabajo conjunto entre los profesionales de salud, educación y trabajo social posibilitó que Bruno accediera a una escolaridad adaptada, fortaleciera sus vínculos afectivos y se proyectara hacia una vida con mayor calidad y autonomía.

El trabajo sobre su autonomía se expresa en la apropiación de espacios, en su capacidad de decidir sobre actividades que le interesan, y en su creciente participación en las propuestas institucionales. Empoderar al niño en contextos de alta vulnerabilidad significa brindarle herramientas simbólicas, vinculares y materiales que le permitan tener voz, elegir, construir lazos y sostener su identidad aún en contextos adversos.

## **Año 2020. Pandemia. COVID-19**

Debido a la emergencia sanitaria, se suspenden las clases presenciales y Bruno, de 14 años, no logra sostener la modalidad de educación a distancia propuesta por la Fundación a la que asiste, principalmente por falta de recursos tecnológicos y conectividad.

Durante el aislamiento, permanece en su hogar, donde se agravan las dificultades familiares. El vínculo con su madre se deteriora, y Bruno se muestra más confrontativo e intolerante, en parte por la etapa adolescente que atraviesa.

Según un informe de la Cruz Roja (2020, p.2), el aislamiento provocó en los adolescentes estrés que derivó en depresión, somatización y ansiedad, además de la interrupción de rutinas, cierres escolares, pérdidas personales y tensiones familiares. En este contexto, se pierde el seguimiento cercano que la institución mantenía con Bruno, quedando su situación en un segundo plano debido a la crisis generalizada.

## **Año 2021-2022. Internación sepsis -Unidad Terapia Intensiva- postración- derivación a institución de rehabilitación**

Durante los años 2021-2022, Bruno atraviesa una internación prolongada por un cuadro de sepsis que lo lleva a la postración. Anteriormente se había articulado el ingreso a la Residencia de la Fundación, acordado por él y su madre, manteniendo vínculos familiares mediante visitas y egresos los fines de semana. Sin embargo, el ingreso no se concreta, y su salud se deteriora gravemente en el ámbito familiar, lo que desemboca en una internación de urgencia en estado de salud crítico. Ante esta situación, se toma una medida de protección especial y se produce una desvinculación judicial excepcional de la responsabilidad materna.

La nueva internación prolongada redefine el abordaje: se trabaja fuertemente desde el fortalecimiento de su autonomía, incluyéndolo más activamente (debido a su etapa vital) en decisiones sobre su salud, promoviendo su autocuidado. A pesar de las limitaciones físicas, Bruno se conecta con el mundo a través de intereses como la música y el fútbol, sosteniendo su motivación y autoestima. Su participación en la Escuela Hospitalaria y su expresión creativa muestran que se implica comprometidamente en su proceso de salud-enfermedad.

Con el tiempo, es derivado a una institución de rehabilitación donde retoma su proyecto vital: se vincula con pares, realiza actividades físicas y artísticas, y mejora su imagen corporal. El lazo con los nuevos profesionales y el entorno lo integran en un nuevo marco de cuidados en el que se siente a gusto y desde donde se respeta y se potencia su capacidad de decisión.

La trayectoria de Bruno evidencia como la participación del adolescente en su proceso de salud-enfermedad es fundamental para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos. La escucha activa, el respeto a sus tiempos, su inclusión en decisiones y el reconocimiento de su subjetividad fortalecen su autonomía progresiva. En este sentido, la internación prolongada, puede ser garante de derechos en cuanto se orienta no solo a la asistencia médica, sino también a la construcción del sentir, la vinculación afectiva, el acceso a la educación y la participación del niño y luego adolescente como sujeto de derecho. En ese marco la internación prolongada, no solo representa un límite, también puede pensarse como oportunidad de restitución, reparación y construcción de proyecto de vida.

## Reflexiones finales

La cronicidad no es una situación estática, sino una condición dinámica que se transforma con el tiempo. Esos cambios dependen tanto del proceso de salud-enfermedad del sujeto como de su entorno familiar, social, institucional y del propio equipo de salud. Desde la perspectiva del trabajo social, entendemos que estos procesos deben abordarse desde una mirada integral que contemple no sólo los aspectos médicos, sino también los determinantes sociales de la salud y las trayectorias vitales de los sujetos.

El trabajo social, como disciplina que articula lo subjetivo con lo estructural, cumple un rol clave dentro del equipo de salud para construir estrategias de intervención centradas en el respeto de los derechos, la autonomía progresiva y la participación activa de los pacientes. En este marco, se vuelve fundamental trabajar junto a los equipos interdisciplinarios en la detección precoz del agotamiento de las personas adultas destinadas a los cuidados, promoviendo intervenciones de apoyo y contención que contemplen espacios de respiro y reparación. La claudicación de los cuidadores no debe ser vista como un fracaso individual, sino como un síntoma de la falta de dispositivos comunitarios y políticas públicas que garanticen el acompañamiento prolongado en contextos de alta demanda de cuidado.

Frente a la escasa presencia de políticas públicas específicas para las infancias y adolescencias con enfermedades crónicas, es imprescindible pensar estrategias que eviten la claudicación en el cuidado. Una posible propuesta sería el fortalecimiento de redes comunitarias y servicios territoriales que acompañen de forma sostenida a las familias, junto con la implementación de políticas de cuidado que integren el enfoque de corresponsabilidad y derechos. Esto permitiría diversificar los actores del cuidado y aliviar la sobrecarga depositada en las figuras primarias.

La internación prolongada, si bien puede representar una situación crítica, también puede funcionar como un dispositivo de protección cuando garantiza la resti-

tución de derechos vulnerados en el contexto de la enfermedad crónica. En el caso de NNyA, es fundamental asegurar su participación en su proceso de salud-enfermedad, de acuerdo con su etapa vital y reconociéndolos como sujetos de derecho. Esto implica entonces, facilitar espacios de escucha, toma de decisiones compartidas, y el sostenimiento de vínculos educativos, recreativos y afectivos dentro del ámbito institucional. De este modo, la internación no se configura únicamente como una intervención médica, sino como una oportunidad para el ejercicio de derechos, siempre que sea acompañada de un enfoque integral.

En la experiencia de Bruno, la construcción de lazos significativos dentro de la institución fue esencial para transitar la internación con mayor bienestar. La figura del equipo de salud como sostén emocional, educativo y recreativo da cuenta del rol central de las instituciones como redes de cuidado ante la fragilidad o ausencia del entorno familiar.

Finalmente, es indispensable reflexionar sobre el impacto subjetivo que implica para los profesionales del trabajo social acompañar procesos de salud-enfermedad crónica durante años. Esta tarea interpela profundamente lo emocional y lo ético, ya que implica estar disponibles ante el dolor, la incertidumbre, la despedida y, a la vez, sostener una práctica esperanzadora. El trabajo social en salud no es neutro ni aséptico, requiere de una continua revisión de nuestras propias emociones, límites y motivaciones, así como del trabajo en equipo y el cuidado entre profesionales.

Este tipo de experiencias abren interrogantes valiosos para futuras investigaciones: ¿Cómo se construyen dispositivos institucionales sostenibles de cuidado sin recargar en este aspecto a las familias? ¿Qué prácticas profesionales favorecen la participación genuina de niñas, niños y adolescentes en su proceso de salud? ¿Cómo pensar el cuidado como una responsabilidad colectiva más allá de lo familiar? Profundizar en estas preguntas podría contribuir a crear nuevos horizontes que contribuyan a mejorar las futuras intervenciones del equipo interdisciplinario de salud que abordan la enfermedad crónica con niñeces y adolescencias.

## Bibliografía

- Alonso Navarro, A. (2006). Atención a la familia. *Atención Primaria*, 38(5), 52. <https://www.elsevier.es/es-revista-atencion-primaria-27-articulo-atencion-familia-13094771>
- Alvarado, M. (2014). *Trabajo social y salud: Intervenciones en el campo socio-sanitario*. Espacio Editorial.
- Astudillo, W., Mendinueta, C., Montiano, E., & Díaz-Albo, E. (s.f.). *Necesidades de los cuidadores del paciente crónico. Guía de recursos socio-sanitarios y paliativos en Álava*. Paliativos sin fronteras. <https://www.paliativossinfronteras.org/wp-content/uploads/07-NECESIDADES-DE-LOS-CUIDADORES-DEL-PACIENTE-CRONICO-guia-rec-alava-7-seccion.pdf>
- Bury, M. (1982). Chronic illness as biographical disruption. *Sociology of Health & Illness*, 4(2), 167–182.
- Carballeda, A. J. (2008). *La intervención en lo social: Exclusión, emergencia y reconstrucción del lazo social*. Paidós.
- Cruz Roja. (2021). *Informe de investigación sobre la adolescencia en contexto de pandemia*. Observatorio Humanitario. <https://cruzroja.org.ar/observatorio-humanitario/wp-content/uploads/2021/07/INFORME-ADOLESCENTES-final.pdf>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2015). *La intersectorialidad en las políticas públicas: Reflexiones desde el campo de la infancia*. Programa de Ciencias Sociales y Salud.
- Gobierno de la Nación Argentina. (1981). Ley 22.431 de Sistema de Protección Integral de los Discapacitados. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Gobierno de la Nación Argentina. (2015). Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994). *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Gobierno de la Nación Argentina. (2022). Ley 27.674 de creación del Régimen de Protección Integral del niño, niña y adolescente con cáncer. *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- ISFAP. (s.f.). *El cuidador principal informal en psicooncología*. <https://isfap.com/sindrome-del-cuidador-y-claudicacion/>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2010). *Marco conceptual y operacional de los determinantes sociales de la salud*. Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241500852>
- Rovere, M. (2006). *La gestión del cuidado en salud. La construcción de redes*. Lugar Editorial.
- Santana Rojo, V., Pintó Rubio, M., & Bordas Pérez, A. (2023). Adolescentes con enfermedad crónica-discapacidad. *Adolescere*, 11(1), 1. <https://www.adolescere.es/adolescente-con-enfermedad-cronica-discapacidad/>
- Stolkiner, A. (2000). Los itinerarios de atención: Un enfoque desde la perspectiva de los sujetos. En A. Minujin & G. Kessler (Comps.), *La sociedad fragmentada*. Paidós.
- UNICEF & FLACSO. (2013). *La participación de niños, niñas y adolescentes: Claves para el empoderamiento y la ciudadanía activa*. UNICEF/FLACSO <https://www.unicef.org/argentina/media/3251/file/Participación%20de%20niños%20y%20niñas.pdf>

## Artículos seleccionados

# ¿Derechos o beneficios?: repensando el Programa de Retención Escolar de Alumnos/as Madres, Padres y Embarazadas de CABA.

**Melina Daniela Maffeo<sup>a</sup>, Micaela Hermida<sup>b</sup> y Virginia Lobato<sup>c</sup>**

Fecha de recepción: 25 de marzo de 2025  
Fecha de aceptación: 28 de abril de 2025  
Correspondencia a: Melina Daniela Maffeo  
Correo electrónico: m.danielamaffeo@gmail.com

- a. Licenciada y profesora en Trabajo Social (UBA). Trabajadora Social del Hospital Infanto-juvenil Dra. Carolina Tobar García (CABA).
- b. Licenciada y profesora en Trabajo Social (UBA). Trabajadora Social del Hospital Ricardo Gutiérrez (CABA).
- c. Licenciada en Trabajo Social, UBA. Trabajadora Social Hospital General de Agudos Dr. Cosme Argerich (CABA).

### Resumen:

El presente artículo se propone recuperar una producción realizada durante la cursada del profesorado de trabajo social en la Universidad de Buenos Aires. Este escrito tiene por objeto analizar la trayectoria del programa de Retención Escolar de Alumnos/as madres, padres y embarazadas de la CABA. Para reflexionar sobre el proceso de apropiación de esta política, se retoma la perspectiva de los actores educativos (docentes y referentes institucionales), transversalizando como pregunta de indagación ¿qué sentidos se asocian a la terminalidad educativa promovida por el programa desde la perspectiva de los docentes? Asimismo, se propone abordar a la política en términos de trayectoria, develando su no

liberalidad y explicitando sus evoluciones, transformaciones y rupturas. En cuanto a la metodología del documento; el mismo se desarrolla a partir de fuentes secundarias (como legislaciones y bibliografía acorde a la temática) y datos estadísticos, los cuales fueron cumplimentados con material empírico obtenido mediante fuentes testimoniales tales como entrevistas semiestructuradas.

**Palabras clave:** Políticas educativas - Terminalidad escolar - Alumnas madres.

### Summary

*This article presents a work produced during the coursework of the Social Work teaching program at the University of Buenos Aires. The purpose of this article is to analyze the history of the Retention Program for Parents and Pregnant Students in Buenos Aires City. To reflect on the appropriation process of this policy, the perspective of educational actors (teachers and institutional leaders) is taken up, cross-cutting the question of inquiry: What meanings are associated with the educational completion promoted by the program from the perspective of teachers? It also proposes to approach the policy in terms of its history, revealing its illiberal nature and explaining its evolutions, transformations, and ruptures. Regarding the methodology of the document, it is developed from secondary sources (such as legislation and bibliography relevant to the topic) and statistical data, which were complemented with empirical material obtained through testimonial sources such as semi-structured interviews.*

*Key words: Educational policies; School completion; Student mothers.*

## Introducción

El presente artículo se inscribe en el marco del Profesorado en Enseñanza Media y Superior en Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires y tiene por objeto reconstruir y analizar la trayectoria del Programa de Retención Escolar de Alumnos/as Madres, Padres y Embarazadas (PREAMPyE) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Este programa tiene como propósito garantizar la continuidad educativa de estudiantes embarazadas, madres y padres.

El análisis se centra en el proceso de apropiación institucional de esta política desde la perspectiva de sus actores, considerando los intereses en disputa en el campo político-educativo, las estrategias implementadas y las percepciones del cuerpo docente sobre su funcionamiento. A partir de ello, el estudio se orienta en torno a la siguiente pregunta de indagación: ¿qué sentidos se

asocian a la “terminalidad educativa” promovida por el Programa desde la perspectiva de les<sup>1</sup> docentes?.

A partir de este abordaje, el artículo desea aportar al debate sobre el rol del Estado en la garantía del derecho a la educación de este grupo, así como las tensiones inherentes a la implementación de políticas de inclusión en las instituciones educativas.

Desde un enfoque metodológico, se retoma la propuesta de Stephen Ball (2002) sobre el análisis de la política como trayectoria. El mismo, permite comprender cómo las políticas evolucionan, se transforman y, en algunos casos, decaen a lo largo del tiempo y en diferentes contextos, revelando también sus incoherencias.

El presente análisis se sustenta en una estrategia metodológica que articula el estudio de fuentes secundarias como leyes, disposiciones normativas, resoluciones

1. El lenguaje no sexista, inclusivo y no binario, tensiona y deconstruye a las discursividades. Por ello, produce nuevos efectos de sentido y establece espacios inéditos del saber y de la legitimación de la diferencia. Cuando un sujeto utiliza la x y la -e, interviene su discurso con el fin de mostrar una objeción al binarismo femenino-masculino e incluir identidades que no se autoperceben desde esa lógica (Tosi, 2023).

ministeriales, documentos internos y datos estadísticos con la producción de material empírico. Este último fue recolectado a través de entrevistas semiestructuradas realizadas durante el último trimestre de 2023 a una Coordinadora y dos referentes institucionales del Programa que desempeñan su rol en instituciones de la zona sur de la CABA.

El artículo se organiza en tres secciones. En primer lugar, se analiza la política como texto, abordando su formulación en distintos niveles (regional, nacional y jurisdiccional) y las normativas fundamentales que le dan sustento. En segundo lugar, se examina la política como discurso, desde la perspectiva de sus actores, explorando las disputas, estrategias y significados construidos en su implementación. Finalmente, se presentan reflexiones e interrogantes surgidos a lo largo del trabajo.

## Políticas educativas en América Latina en el siglo XXI: la política como texto

La política como texto (Ball, 2002), refiere al producto del trayecto sinuoso e imprevisto impulsado por las distintas arenas políticas, de cada contexto, mediante peleas, compromisos, interpretaciones y reinterpretaciones de la autoridad pública (Senen Gonzalez y Vilella Paz, 2009:4). El programa elegido para el análisis de este artículo, tuvo su origen en la década de los noventa en un marco de crisis del Estado de Bienestar Keynesiano que produjo la recomposición de posturas neoliberales y neoconservadoras en la región que, en el campo educativo, se aglutinaron en torno a la «Nueva Derecha» (Feldfeber, 1997). En este contexto se discute la reforma educativa en nuestro país que, con la sanción de la Ley Federal de Educación (1993), regula la educación a nivel nacional y reestructura su organización extendiendo la obligatoriedad a través del ciclo de Educación General Básica. En términos de políticas de “inclusión” se ponen en marcha planes y programas focalizados de apoyo a los más necesitados en línea con los discursos de los Organismos Internacionales (O.I). Con el inicio del siglo XXI, se suceden movimientos en la región con la asunción de gobiernos democrático-populares que recuperan el protagonismo del Estado en la definición e implementación de las políticas generando cambios orientados a la ampliación de derechos. Este periodo, que Thwaites Rey y Ouviaña (2018) caracterizan como “Ciclo de Impugnación al Neoliberalismo en América Latina” (CINAL), coloca el foco en la “inclusión” de sectores históricamente excluidos, incorporando al sis-

tema a quienes nunca pudieron acceder o fueron expulsadas (Rinesi, 2016). Prevalece una retórica de inclusión en términos de derechos universales que se contraponen a las políticas individualistas, focalizadas y compensatorias de la década anterior, otorgando centralidad a la recomposición del lazo social desde un rol principal del Estado, reafirmando a la política pública como forma legítima de intervención y una redefinición de las políticas sociales en términos de garantía y reconocimiento de derechos (Saforcada, 2012). De acuerdo con Feldfeber y Gluz (2020), en este contexto político se produce un aumento de la inversión educativa y se sanciona una segunda “ola” de nuevas leyes generales de educación siendo fundamental la sanción de la Ley de Educación Nacional (2006) que establece la obligatoriedad del nivel secundario. Asimismo, se establecen los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) para cada nivel, constituyendo una base común de contenidos que den respuesta a la fragmentación del sistema (Schoo, 2013). En cuanto a políticas sociales vinculadas se sancionan las leyes de Protección integral de los derechos de NNyA (2005) y de Educación Sexual Integral (2006).

Durante los gobiernos de Cristina Fernandez (2007-2015) se destacan la sanción de la Asignación Universal por Hijo/a para Protección Social (AUH) por Decreto N° 1602 en el año 2009, conformándose como una de las políticas de mayor impacto en materia de inserción y continuidad educativa incorporando sectores históricamente excluidos y; la Ley de “Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales” (2009), que incluye a la educación como derecho protegido de toda discriminación. Las condicionalidades establecidas en la AUH tienen como objetivo garantizar el derecho a la salud y la educación de todas las NNyA. Aunque no se trata de una política dirigida a un género específico, se observa que el 90% de las personas beneficiarias son mujeres.

Continuando con esta contextualización histórica, es posible mencionar que a partir del 2015 con la asunción de la alianza Cambiemos, también se produjeron cambios en materia de política educativa. Como transformaciones significativas, se puede identificar a la creación y presentación del Plan Estratégico Nacional «Argentina Enseña y Aprende» con los ejes y objetivos prioritarios de la política educativa federal para el periodo 2016-2021. En su articulado establece que “todas las escuelas del país deben organizar un equipo docente referente de ESI, con enfoque interdisciplinario, que funcione como

nexo con los equipos jurisdiccionales y actúe de enlace con el proyecto institucional de cada establecimiento". Resulta importante destacar esta disposición ya que reconfigura la organización de los Equipos de trabajo en las escuela y genera transformaciones en las funciones de los referentes del Programa analizado. Asimismo, se crea el Plan Nacional ENIA (2017) primera política pública que plantea una intervención integral e intersectorial sobre el embarazo no intencional en la adolescencia. Durante el gobierno de Fernández, se sancionan diversas normativas desde el CFE vinculadas a la emergencia por COVID 19, entre las que se destacan el programa "Acompañar: Puentes de igualdad" y el Fondo Federal "Vuelve a la escuela", así como las políticas sociales vinculadas a la sanción de la Ley de Interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2022).

### Políticas educativas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)

En 1996, tras la elección de Fernando de la Rúa como jefe del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA), se crea el programa de Zonas de Acción Prioritaria (ZAP), con el objetivo de «diseñar, ejecutar, monitorear, dar seguimiento y evaluar políticas de igualdad de oportunidades educativas y mejora de la calidad, en los distritos educativos con población de mayor vulnerabilidad social» (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008).

En el marco de esta iniciativa, se implementarán las primeras políticas estatales dirigidas al acompañamiento de adolescentes en situación de embarazo y/o maternidad en escuelas secundarias ubicadas en la zona sur de la CABA. Estas acciones marcaron el inicio del Programa, orientado a abordar las necesidades específicas de este grupo de estudiantes y a garantizar su inclusión en el sistema educativo, generando una estructura de apoyo integral para su permanencia.

En 2002 el GCBA extiende la obligatoriedad de educación al nivel medio en todas sus modalidades y orientaciones (Ley N° 898) siendo pionera en este aspecto. Esta norma fue acompañada por medidas como la am-

pliación de un programa de becas, la instrumentación de estrategias educativas para sostener la continuidad de los estudios en las situaciones de embarazo y de maternidad o paternidad adolescente, la construcción de escuelas de Nivel Medio y creación de las "Escuelas de Re-ingreso" a partir de 2004 (Gorostiaga, 2012).

En 2006 se establece la enseñanza de la ESI en todos los niveles obligatorios y en todas las modalidades del sistema educativo del GCBA (Ley N° 2110). Asimismo, es preciso mencionar que estas disposiciones son atravesadas por políticas en materia de niñez y salud sexual como la Ley 114 de Protección integral de los derechos de NNyA<sup>2</sup> (1998) y la Ley Nacional de salud reproductiva y procreación responsable N° 418 (2000).

### De la focalización ¿a la universalización? Algunas notas sobre los recorridos de ésta política

A lo largo de los años, el programa ha sido modificado mediante la sanción de diversas resoluciones. Asimismo, estos cambios también han afectado su dependencia institucional.

En principio tal como fue aludido, su implementación fue segmentada realizándose únicamente en algunas escuelas secundarias de la zona sur de CABA, en el marco del Programa ZAP.

En estas escuelas, el embarazo adolescente representaba una problemática de gran envergadura que dificultaba la continuidad educativa. En 1999 el programa ZAP se desarrollaba en seis escuelas de la zona sur, con la participación de 12 docentes referentes y un alcance de 130 estudiantes<sup>3</sup>. Esto reforzaba un sesgo de clase asociando el embarazo adolescente con un sector y territorio determinado.

Sin embargo, tal como refiere Malizia (2023) si bien el Programa se inició como una política focalizada en territorio y población, implicó una redefinición del sentido del derecho a la educación, ya que se empezó a diseñar una política educativa que intentaba garantizar el derecho a la educación de esta población en particular. Las

2. Con el fin de facilitar la lectura, se utilizarán las siglas NNyA para referirse a "niños, niñas y adolescentes"

3. Aunque el representante del GCBA pertenecía a la UCR, un partido con marcadas diferencias político-ideológicas respecto del neoconservadurismo que impulsaba la reforma educativa a nivel nacional, se observa un paralelismo con los programas de inclusión focalizados de orientación neoliberal

prácticas orientadas a abordar esta problemática surgen inicialmente desde la propia comunidad educativa cuando en 1995 docentes y equipos directivos comenzaron a visibilizar la problemática en una de las EMEM de Villa 20 y diseñaron un dispositivo de intervención: los “grupos de reflexión”. Este espacio de diálogo, desarrollado en horario escolar, permitía a les estudiantes pensarse en su rol de adolescentes, estudiantes y madres, concebidos como categorías no excluyentes (Schiariti y Gallo, 2021:1). Posteriormente, esta iniciativa es incorporada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GGBA), consolidando un proceso que experimentó diversas transformaciones según el contexto socio político, pero en el que la demanda social antecedió la acción estatal. En función de esto, se fueron adoptando distintas medidas como la promulgación de la Disposición 068/00, que establecía la posibilidad de reincorporación en casos de abandono escolar, y la sanción de la Ley N° 709/01. Esta última establece un régimen especial de inasistencias justificadas, permitiendo hasta cuarenta y cinco (45) días no computables para la reincorporación, utilizables antes o después del parto. Además, otorga a los estudiantes varones que acrediten su paternidad un total de cinco (5) inasistencias justificadas continuas y no computables (Artículo 3, Ley N° 709/01). Asimismo, la norma contempla que quienes amamanten puedan retirarse del establecimiento una hora por día durante el primer año de vida del bebé. Dada la relevancia de la temática, la Resolución 670/2003 estableció que el programa pasará a depender de la Dirección de Área de Educación Media y Técnica de la Secretaría de Educación. En este marco, se aprobó la creación del proyecto «Retención de alumnas/os madres, padres y embarazadas en Escuelas Medias y Técnicas de la Ciudad de Buenos Aires», permitiendo su expansión a todas las escuelas secundarias de CABA. En 2006, el proyecto se transformó en un programa, manteniendo su misma dependencia institucional e incorporando medidas fundamentales para promover la continuidad educativa entre las cuales se destacan: la autorización para que les estudiantes mapadres asistan al establecimiento educativo con sus hijos y la prioridad en el otorgamiento de vacantes en escuelas infantiles y jardines maternales para hijos de alumnas inscriptos en el programa. Es importante mencionar que las transformaciones sufridas por esta política no sólo estuvieron ancladas a las disposiciones y el contexto local, sino que se mantuvieron íntimamente ligadas a la política gubernamental nacional. En relación a ello, es posible sostener la relevancia que cobra la ESI sancionada durante el 2006 y asociada a un plexo de derechos de carácter universalista. Esta ley reconfigura los obje-

tivos y el margen de acción del Programa, ampliando sus horizontes en el acompañamiento de les estudiantes desde una perspectiva de las mapaternidades que no se restrinja a la concepción (o anticoncepción) sino que abarque una mirada integral de la sexualidad y el modo en que ésta se inscribe en los proyectos de vida de les estudiantes. Tal como lo expresa una referente del Programa:

“Yo creo que la ESI es una política que ha impactado en el Programa, en hacer visible esta temática como un área de responsabilidad y abordaje en la escuela. Entender que una piba estudiante que está embarazada, no es algo que pasó fuera de la escuela y eso no incumbe a la escolaridad (LM, comunicación personal, 10 de noviembre de 2023).

Ese mismo año, con la creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI), se introdujeron modificaciones sustantivas en los objetivos del Programa, ampliando la población destinataria e incorporando acciones de promoción de la salud y prevención del embarazo adolescente, todo ello desde una concepción integral de la sexualidad. A partir de estos cambios, las estrategias de intervención del Programa se organizan en torno a tres ejes de acción, que se adecúan a los contextos y necesidades de cada escuela: Acompañamiento institucional para la implementación de estrategias de inclusión escolar; Implementación de la ESI y; Articulación intersectorial para el ejercicio efectivo de los derechos. En ésta línea, en 2007 se sancionó la resolución N° 4799, la cual estableció el derecho de les alumnas mapadres y/o alumnas embarazadas a retirarse anticipadamente de clase con el fin de garantizar el acceso a los controles de salud y prácticas de cuidado. Esta disposición evidenció la necesidad de una intervención articulada, y dio lugar a un fortalecimiento de los vínculos entre el Programa y otros actores del sistema educativo, así como con el sector salud, promoviendo un abordaje integral y situado de la problemática. Asimismo, políticas como la AUH han contribuido a sostener las trayectorias educativas.

En este sentido, a partir de la variable “tasa de retención” que incorpora el Programa, es posible identificar que en el período comprendido entre 2005 y 2014 el promedio de retención osciló al 75% de estudiantes acompañados, alcanzado un 79% en el 2009, acontecimiento coincidente con la aplicación de la Universal por Hijo (AUH). Dicho incremento fue sostenido durante

varios años, alcanzado en 2017 un 89% de retención sobre un total de 2170 estudiantes en 155 escuelas con 214 referentes docentes. En función de esto, es pertinente traer las palabras de Feldfeber y Gluz (2019) que postulan a la AUH como una política de protección de la infancia que pretende intervenir tanto en las condiciones de vida de las familias como en su inserción en el sistema de protección social, el acceso a la salud y la educación. En relación con la inserción en el nivel medio se registró un incremento del 30% de pedidos de vacantes para el año siguiente a su implementación.

Retomando los cambios sufridos por esta política, para el año 2015 se modifica la perspectiva gubernamental en materia educativa, sosteniendo un gobierno nacional y jurisdiccional en una misma línea política, donde los proyectos de inclusión tendieron a proponer estrategias individualizantes basadas en resultados, con acciones dissociadas del proceso integral de enseñanza y aprendizaje. En este marco, se evidenció una reducción en la cantidad de referentes institucionales de la temática en varias escuelas donde funcionaba el Programa. Esta situación derivó en la presentación de un amparo, impulsado por docentes y canalizado por la Asesoría Tutelar, que obligó al Estado porteño a restablecer el funcionamiento adecuado del Programa, tras constatar-se la disminución de módulos y del acompañamiento a los estudiantes y referentes en las escuelas. Como resultado el Programa no solo logró mantenerse vigente, sino que incluso amplió su alcance: hacia el año 2023 se encontraba activo en 164 escuelas, con la participación de 239 referentes institucionales y una cobertura de 621 estudiantes. En 2017 a nivel nacional se crea el Plan de Prevención del Embarazo no Intencional en la Adolescencia (ENIA), que con un enfoque basado en derechos, género y equidad social, propone un abordaje integral e intersectorial de la problemática. Este plan involucra la intervención de los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación, junto con el aporte de organizaciones clave de la sociedad civil. Las experiencias previas de políticas sectoriales como el Programa analizado enriquecieron el diagnóstico y la formulación de propuestas del Plan ENIA.

En el contexto político actual, con la asunción de Javier Milei a nivel nacional y de Jorge Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes se han expresado abiertamente en oposición a la Educación Sexual In-

tegral (ESI), la Interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la perspectiva de género, se evidencia un proceso sistemático de dismantelamiento de políticas públicas orientadas a la inclusión, la equidad de género y el acceso a derechos. Este giro político se traduce en una drástica reducción del presupuesto destinado a áreas estratégicas, así como en el dismantelamiento de programas fundamentales, entre ellos el Plan ENIA, que había logrado una disminución del 50% en los embarazos no intencionales en la adolescencia. Asimismo, se concretó el cierre de instituciones clave, como el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. Por primera vez en más de tres décadas Argentina carece de una estructura institucional dedicada específicamente a las políticas públicas de género a nivel nacional quedando relegado al rango de Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género, con una capacidad operativa profundamente disminuida. Esta degradación institucional ha tenido impactos concretos en la sostenibilidad de las políticas sociales y educativas. Según el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2025<sup>4</sup>), durante el primer año de gobierno de Milei más del 90% de las políticas dirigidas a mujeres, disidencias y niñeces han sido recortadas, derogadas o están en riesgo. Entre los casos más emblemáticos se destacan la caída del 98% en la cobertura del Programa Acompañar y la reducción del 82% en su presupuesto, además del debilitamiento de la línea 144.

En el ámbito educativo, la eliminación de instrumentos clave como el Fondo Nacional de Incentivo Docente, la suspensión de obras de infraestructura escolar y los recortes en becas estudiantiles se inscriben en un contexto de caída interanual real del 50% en el presupuesto destinado a la educación. A nivel de la jurisdicción porteña, esta línea de acción se profundiza con la reciente decisión del gobierno local de revisar los contenidos de la ESI, bloqueando temporalmente el acceso a los materiales pedagógicos bajo el argumento de garantizar su «neutralidad». Esta ofensiva contra la ESI se inscribe en un discurso que la vincula al adoctrinamiento, obviando su carácter legal y su respaldo en los derechos humanos. En este contexto, las disputas sociales y simbólicas se encuentran fuertemente polarizadas, lo que ha reactualizado las tensiones entre los distintos sectores de la comunidad educativa y ha puesto de manifiesto una perspectiva hegemónica sostenida a través del discurso y la praxis

4. Disponible en: <https://cels.org.ar/anuarioultraderecha/derechos/>

por actores gubernamentales claves, que ponen en jaque permanentemente que valores como la inclusión, la equidad y el respeto por las diferentes identidades y formas de vida sea apropiados e incluidos en la vida escolar.

De acuerdo con las entrevistadas la política se sustenta actualmente desde la militancia y vigilancia constante de los derechos adquiridos por parte de los equipos (coordinación, docentes, operadores territoriales) lo que no suele corresponderse con la voluntad política ni la remuneración percibida por les docentes:

“te diría que formación docente en embarazo, maternidad-paternidad adolescente en no vi, yo siempre me meto en los cursos y los hago para ver qué dicen, pero ni hubo. El programa existe porque está instalado y porque es histórico, pero yo no sé si hay ahí un deseo real de sostenerlo” (LM, comunicación personal, 10 de noviembre de 2023).

Anteriormente se intentaron abordar las transformaciones y rupturas del programa a partir de las políticas jurisdiccionales y a nivel nacional, pero ahora resta preguntarse ¿qué sucede con la perspectiva de los actores que protagonizan dicha política? Es preciso suponer que la puesta en acto de la misma produce distintos significados y prácticas que dependen de los factores contextuales y coyunturales, pero también de la capacidad de agencia de los actores.

### **¿Alguien quiere pensar en los niños? Características de las trayectorias escolares de los adolescentes que forman parte del programa.**

Como fue relevado anteriormente, a partir del año 2003 con el advenimiento de un nuevo gobierno nacional, se produce una reconfiguración de las políticas.

Los cambios que se introdujeron a partir de la obligatoriedad del nivel y el enfoque de derechos universales proponen un corrimiento de la noción de trayectorias escolares de un problema individual (lógica liberal) a la de un problema que debe ser atendido sistemáticamente (Terigi, 2009) en pos de garantizar trayectorias continuas y completas.

Esto implica cuestionar las trayectorias teóricas planteadas por el viejo sistema educativo y reelaborar propues-

tas pedagógicas en el marco de las trayectorias reales. En este sentido, el acompañamiento institucional desempeña un papel crítico en la continuidad o el abandono de los estudios. Esta problemática se agudiza en territorios con altos índices de desempleo e ingresos por debajo de la media de esta Ciudad, como es el caso de las escuelas donde se desempeñan las referentes entrevistadas. Al respecto, una de ellas señala: “La escuela es tierra de nadie, tanto territorial como simbólicamente (...) Tenemos pibas que pueden venir de Villa 20, de Cildañez, de la Oculta, o alguna de Pompeya, entonces esto nos obliga a establecer lazos con muchos sectores” (NM, comunicación personal, 17 de noviembre de 2023). Estos datos permiten visibilizar las condiciones de vida y los itinerarios educativos de los estudiantes, fuertemente condicionados por su origen social (Kantor, 2009). En muchos casos, sus trayectorias escolares se caracterizan por la intermitencia, combinando experiencias de repetición con períodos de abandono temporal. Estas condiciones, sumadas a la situación particular de mapaternidad, requieren intervenciones especializadas y una articulación efectiva con otros sectores del Estado, en línea con el principio de corresponsabilidad establecido en la Ley 26.061.

En este sentido, la colaboración intersectorial e interjurisdiccional se configura como una variable clave para el sostenimiento de las trayectorias educativas, aunque docentes y referentes enfrentan limitaciones que condicionan sus posibilidades de acción. Según lo señalado por una de las entrevistadas, los estudiantes frecuentemente presentan situaciones en las que resulta sumamente complejo intervenir debido a la multiplicidad de variables y sectores involucrados. Así lo expresaba una de las referentes:

“Por más que ellas quieran terminar, la vida las termina pasando por encima. Llega un punto en el que te preguntas: ¿qué más le vas a pedir a un docente? Le pides que le mande 15 trabajos, y la chica no pudo hacer ninguno” (NM, comunicación personal, 17 de noviembre de 2023). En este marco, la obligatoriedad si bien representa un avance normativo y una conquista social, continúa enfrentando desafíos de carácter estructural, cultural y pedagógico (Tenti Fanfani, 2007).

Aún cuando la escuela implemente mecanismos de accesibilidad que promuevan la inclusión y la permanencia si las personas en situación de mapaternidad no cuentan con espacios de cuidado para sus hijos, acceso a una

vivienda digna o ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, será extremadamente difícil que puedan completar sus estudios.

### **“El Programa de las Mamitas”: Condiciones institucionales para llevar a cabo el Programa en las escuelas**

Para introducir este apartado, es pertinente delimitar qué se entiende por condiciones institucionales. Estas se definen como el conjunto de recursos, dispositivos y facilitadores que la escuela pone a disposición para la implementación del Programa, así como también los obstáculos que dificultan su desarrollo. En articulación con las acciones de los sujetos que habitan la institución, estas condiciones configuran un discurso político, en tanto “crean significados, influyen, disputan, generan respuestas, abordan contradicciones e intentan representaciones de las políticas a través de una serie de oposiciones discursivas” (Senen Gonzales y Vilella Paz, 2009: 5).

En este marco, la figura del referente institucional, dentro de un programa con las características previamente señaladas, encarna un posicionamiento que interpela y tensiona los sentidos tradicionales de la escuela y del rol docente. Aunque la designación de quienes asumen esta función se acuerda de forma conjunta entre el equipo de conducción y el Programa, se sugiere que las personas seleccionadas sean docentes, y no personal administrativo, y que cuenten con módulos horarios sin estudiantes a cargo con el fin de posibilitar el desarrollo de acciones de acompañamiento y articulación personalizadas. En el caso de las autoridades escolares, su rol se torna fundamental, ya que son las encargadas de implementar o no prácticas de acompañamiento a las situaciones de paternidades adolescentes, lo que impacta directamente en el trabajo de las referentes. En este contexto, una de ellas describe cómo los cambios en la conducción escolar han influido en el Programa. Anteriormente, los permisos<sup>5</sup> escolares eran más flexibles, permitiendo que un estudiante se retirara sin mayores inconvenientes. Actualmente, este proceso se ha complejizado, ya que el equipo directivo realiza múltiples cuestionamientos antes de autorizar una salida anticipada. En la misma línea, una de las entrevistadas expone las dificultades que enfrenta en su tarea cotidiana con las autoridades

escolares, particularmente en relación con la necesidad de realizar abordajes conjuntos, señalando: “En muchas oportunidades, terminan mandándome a las pibas a mí. Es como que hay una embarazada o fue madre, y deciden que venga conmigo. Hasta hace muy poco, para los directivos éramos las de «el Programa de las mamitas»” (LM, comunicación personal, 10 de noviembre de 2023).

La dificultad de algunos actores para reconocer el enfoque transversal propuesto por el PREAMPyE se evidencia en las condiciones laborales del nivel medio. La organización del trabajo docente basada en la asignación de horas de clase, característica de este nivel, sigue siendo el factor estructurante de la tarea. Esta modalidad dificulta la concentración institucional y la implementación efectiva de los objetivos del programa, ya que limita la disponibilidad de tiempo para la planificación conjunta y el acompañamiento integral de los estudiantes. Esta organización también genera y reproduce otros problemas igualmente graves, como el ausentismo docente y la rotación del personal (Terigi, 2008).

Para los representantes del Programa, la situación implica una doble dificultad, ya que su labor de acompañamiento requiere estar al tanto de lo que ocurre institucionalmente y trabajar con situaciones emergentes, lo que a menudo se superpone con sus horas de clase. Como expresa una de ellas: “A veces también la falta de tiempo (es un obstáculo), a veces uno va a la escuela tiene tres cursos tiene que darle lengua, te viene la piba que te dice quiero ir al CeSAC, ahí te dicen vení el lunes, la piba te llama desde el CeSAC a las once que vos estás en otra escuela diciendo “no me quieren atender” (NM, comunicación personal, 17 de noviembre de 2023). El vínculo establecido trasciende los muros de la escuela e incide en la vida cotidiana de los estudiantes que acompañan, lo que provoca que los límites de espacio y tiempo se vuelvan difusos. Aunque se procura organizar las intervenciones dentro de las tres horas destinadas a los proyectos, siempre surge la necesidad de estar disponible más allá de esos tiempos establecidos. Como señala una de las entrevistadas: “Tenés que estar el lunes, el martes, desde tu casa, cuando la chica o el chico tiene una necesidad, y bueno” (NM comunicación personal, 17 de noviembre de 2023). En relación con ello, otra de las referentes menciona: “Pero trabajas con seres humanos. ¿Qué le vas a decir a la chica que te llama el 26 de

5. En palabras de las entrevistadas, se llama permisos a concesiones y flexibilizaciones del equipo escolar hacia el estudiantado.

enero, «estoy de vacaciones, llámame otra vez en marzo»? ¡No! Entonces, nada. Te llaman el fin de semana, un día de semana, y tenés que estar” (LM, comunicación personal, 10 de noviembre de 2023). Las condiciones laborales actuales impactan directamente en el malestar y la resistencia de los docentes no referentes para generar propuestas de acompañamiento y evaluaciones alternativas para los estudiantes. Una docente expresa “el desgaste nuestro como población docente de tener quizá tres turnos, te impide brindar realmente una trayectoria por fuera de la escuela que acompañe la adquisición de los saberes en las pibas y los pibes” (NM, comunicación personal, 17 de noviembre de 2023). Además, se señala que las horas asignadas a los módulos de los Programas Socioeducativos reciben actualmente una remuneración menor y con altas tardías que no se ajustan a los plazos laborales. De esta manera, la participación en estos programas se ha vuelto una forma de militancia, ya que el pago por hora es la mitad del que se recibe por una cátedra común, que de por sí ya es bajo. Como señala una entrevistada: “El cuadro laboral es bastante adverso, desregularizado y poco valorado”, y agrega: “Igual lo haría, aunque no me lo paguen (LS, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023). Estas condiciones laborales, junto con los elevados niveles de implicación emocional que exige la tarea, generan procesos de desgaste y malestar que pueden afectar negativamente a los docentes referentes y en sus intervenciones.

### **Resignificando el rol: estrategias llevadas a cabo por las referentes para desarrollar su tarea en la cotidianeidad**

La función del referente institucional no solo adquiere relevancia operativa dentro de la escuela, sino también un carácter estratégico como figura de resistencia frente a los procesos de ajuste y desarticulación de políticas públicas.

Su trabajo, en tanto articulador entre las dimensiones pedagógicas, subjetivas y sociales, se vuelve un punto de anclaje clave para sostener prácticas de cuidado, acompañamiento y garantía de derechos en un contexto adverso. De las entrevistas realizadas se desprende que la decisión de asumir el rol de coordinadoras y/o referentes del Programa estuvo inicialmente motivada por sus propios intereses y por el vínculo previo que mantenían con los estudiantes. Aunque sus trayectorias laborales y personales fueron diversas (militancia, capacitaciones,

entre otras), la relación construida con les estudiantes facilitó su convocatoria de les Directives para ser parte del Programa. En palabras de una de las referentes, “Los chicos venían y me contaban sus cosas. Siempre me pareció que era bueno mirar y no sólo ver, escuchar y no solo oír” (LS, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023). Siguiendo con la misma lógica, la otra docente refiere “ya sos “la de las madres”, “la de la ESI” “la de inclusión” como que tenés como un puestito ahí (...) que vas ahí como “maternando” en algún punto también, que a veces es un error y hay que regularlo” (NM, comunicación personal, 17 de noviembre de 2023).

Este último enunciado resulta especialmente significativo, ya que pone en evidencia la dimensión afectiva del acompañamiento y la construcción de un rol que trasciende lo pedagógico, asumiendo características maternales. Esta situación puede vincularse con la feminización del trabajo docente, fenómeno que no solo responde a la mayor presencia de mujeres en el ámbito educativo, sino también a la construcción de una identidad profesional asociada al cuidado y la contención (Morgade, 1997). A partir de los relatos analizados, se observa que las prácticas de acompañamiento a les mapadres tienden a ser interpretadas en clave de cuidado. Si bien el cuidado es reconocido como un derecho humano (Dossier, 2023), resulta problemático que se lo asocie exclusivamente con la maternidad, reforzando un modelo de profesora-madre. Esta asociación no solo surge de las percepciones de les estudiantes, sino también de otros actores institucionales, quienes, por ejemplo, se refieren al PREAMPyE como el de las “mamitas”. Por otra parte, identifican que la coyuntura política y la reactualización de viejos debates en torno a los derechos humanos, en general, y a las temáticas vinculadas con educación sexual integral, en particular, generan múltiples resistencias y tensiones en el escenario actual. En los testimonios de las entrevistadas se enfatiza que el acompañamiento suele estar dirigido principalmente a alumnas, lo que refuerza una lógica en la que mujeres cuidan a otras mujeres.

En este sentido, el género, entendido como un concepto relacional, no solo funciona como una herramienta de análisis de las dinámicas sociales dentro de la escuela, sino también como un instrumento para visibilizar cómo el patriarcado y la heterocisnormatividad influyen en la implementación del Programa. Los discursos que cuestionan a la Educación Sexual Integral (ESI) no puede analizarse de manera aislada del Programa. Mientras

que el Programa se fundamenta en perspectivas de derechos, género y diversidad, promoviendo prácticas que favorecen la implementación de la ESI en las escuelas, las resistencias a su aplicación suelen apoyarse en modelos tradicionalistas que conciben la escuela, la sexualidad y la adolescencia desde una perspectiva restrictiva y normativa.

En el contexto sociopolítico actual, caracterizado por la reactivación de discursos conservadores y la disputa por la legitimidad de los enfoques de género y diversidad en la educación, el Programa enfrenta resistencias que no solo buscan obstaculizar su implementación, sino que también desafían los principios pedagógicos y políticos sobre los cuales se sustenta. Este escenario exige que los docentes adapten y redefinan sus estrategias de enseñanza, confrontando las limitaciones impuestas tanto por las estructuras institucionales como por los marcos ideológicos predominantes. Como señala una de las entrevistadas: "El cuestionamiento también hay que transformarlo en un espacio de enseñanza" (LS, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023). Esto sugiere que, más allá de las dificultades y resistencias, el cuestionamiento puede convertirse en una herramienta pedagógica. Este enfoque implica que los desafíos que surgen pueden ofrecer también la posibilidad de ser integrados en el proceso de enseñanza, generando un espacio de reflexión crítica y aprendizajes colectivos. En este contexto, las propuestas pedagógicas se desvían de su narrativa original, requiriendo la implementación de estrategias singulares, flexibles y contextualizadas. Una docente señala:

Las materias son la oportunidad para sostener esto que hoy está bastante cuestionado, ¿quieres ortografía? Bueno, metámosle esto que es a lo que se está resistiendo dentro de la ortografía, porque si no también te aparece un poco de miedo, del temor a la denuncia, el temor al cuestionamiento porque está pasando mucho en las escuelas (LM, comunicación personal, 10 de noviembre de 2023).

Este temor encuentra fundamento en una creciente tendencia global hacia el autoritarismo y la polarización política, especialmente en contextos donde los gobiernos de derecha buscan restringir el acceso a la información y limitar la educación en temas de sexualidad, identidad de género y derechos reproductivos.

## ¿Beneficios o Derechos?: Algunas nociones vinculadas a las percepciones de la mapaternidad adolescente en el ámbito escolar

Coincidimos con Ball (2002) en que las políticas configuran procesos discursivos complejos, mediados por el contexto e inscritos en las instituciones. No obstante, los relatos de las entrevistadas permiten identificar puntos de conexión en torno a un obstáculo recurrente en la implementación del Programa: la resistencia de los docentes. En este sentido, la Resolución N°4799/2007 resulta clave para analizar cómo los lineamientos políticos y las prácticas institucionales entran en tensión, evidenciando la brecha entre el texto normativo y su aplicación concreta.

Como menciona una de las docentes entrevistadas, aún persisten dificultades en los discursos y prácticas de los profesores para garantizar que les estudiantes mapadres puedan retirarse anticipadamente de las clases. Esta resistencia responde a una lógica que enfatiza el supuesto "privilegio" que representan estas medidas, generando cuestionamientos constantes a su legitimidad.

Estas tensiones no se presentan de manera homogénea, sino que se entrecruzan con diversas representaciones sobre el derecho a la educación y la equidad. Por un lado, se identifican prejuicios estrechamente vinculados con concepciones tradicionales de la sexualidad. En esta línea una de las referentes menciona que: "(Existe) mucho prejuicio de ¿por qué se embarazó?, y «mirá la edad que tiene (...)». Entonces ahí hay como varios tipos de resistencias del docente. La que tiene que ver con romper estructuras de crianza y concepciones en relación con la maternidad en la adolescencia, que creen que siempre es no deseada, que siempre es por culpa de la piba" (NM, comunicación personal, 17 de noviembre de 2023). Estos discursos pueden vincularse con la persistencia de un modelo moralizante de la sexualidad. Como explica Morgade (2017), a lo largo de la historia han coexistido tres modelos que configuraron el ideario de la educación sexual escolar: el biologicista, el médico y el moralizante. Este último "enfatisa las cuestiones vinculares y éticas que sustentan las expresiones de la sexualidad y, con frecuencia, las encara desde una perspectiva que retoma más los sistemas normativos (el 'deber ser'), antes que los sentimientos y experiencias reales de los/as jóvenes" (ibídem: 4). En este sentido, resulta relevante repensar cómo la mapaternidad es frecuentemente interpretada como una experiencia necesariamente no

deseada y problemática, una percepción que no siempre coincide con la vivencia de les estudiantes. Una de las referentes señala que esta visión parcial incide en la subjetividad de les docente, señalando que: “cuando la resistencia es porque no puedo comprender la situación porque me parece ajena a la realidad que yo viví, o la realidad que a mí me enseñaron que era la “normal” y bueno ahí se hace difícil la tarea”. (LM, comunicación personal, 10 de noviembre de 2023). Asimismo, destaca que la deconstrucción de esta perspectiva es el resultado de un trabajo continuo de reflexión dentro del equipo del PRAMPyE.

Este proceso permite delinear nuevas estrategias de intervención que trascienden la noción del embarazo adolescente como un error o un mero descuido: “en principio creemos que es un error el embarazo pero después en el intercambio empieza a aparecer algo del deseo y ese descuido no fue tan descuido y a veces esta llegada les resignifica la vida un montón a las pibas” (LS, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023).

Desde esta perspectiva, el acompañamiento no solo implica garantizar derechos, sino también cuestionar las representaciones hegemónicas sobre la maternidad en la adolescencia. Esto implica reconocer la diversidad de experiencias y significaciones que les estudiantes construyen en torno a su propia realidad, superando abordajes reduccionistas que tienden a patologizar o estigmatizar la mapaternidad adolescente, promoviendo en su lugar intervenciones que parten del respeto por las trayectorias individuales y los proyectos de vida de les jóvenes. Se puede identificar además como al contrario, en ocasiones, la mapaternidad se configura como motor para finalizar los estudios. Esta realidad se ve obstaculizada por discursos que, inscritos en una lógica patriarcal y excluyente, tienden a atribuirles sentidos negativos a las estudiantes destinatarias de la política y representarlas como víctimas o como insuficientemente responsables en los cuidados. Dichos discursos se reflejan en prácticas docentes que refuerzan desigualdades y barreras en el acceso a la educación. En este sentido, una de las entrevistas ilustra cómo estas representaciones influyen en el trato institucional, comentando que: «Cuando nos encontramos en las capacitaciones con otros colegas, todas decimos: (los obstáculos) son les docentes que no mandan los trabajos para que las pibas hagan. Una de dos: Mandan una pavada de cuatro renglones tipo «¿De qué color era el caballo blanco de San Martín?» para Historia, como ningunaéndolas. O te dicen «ya te lo mando» y va pasando todo el trimestre, de

modo que la piba no pudo hacer nada. Algunas personas a fin del bimestre consideran en poner un aprobado porque «pobrecitas» y otras todo lo contrario, dicen «no, no me entregó nada» (NM, comunicación personal, 17 de noviembre de 2023). Este testimonio expone las formas en que les estudiantes mapadres son deslegitimadas dentro del ámbito escolar: ya sea a través de la subestimación de sus capacidades académicas o por la negación de condiciones que les permiten continuar con sus estudios. En ambos casos, se refuerza una mirada asistencialista o punitiva que, lejos de generar inclusión, profundiza la desigualdad y restringe el ejercicio efectivo del derecho a la educación. Por otra parte, se identifica como el vínculo previo que les docentes establecen con les estudiantes juegan un papel determinante en la decisión de otorgar facilidades para la entrega de actividades o la promoción de una asignatura. Como señala una de las entrevistadas: “Hay algunos que a tal piba la tenían re arriba y todos los “beneficios” son para ella pero después si hay alguien que medio no se bancan, se olvidan de mandarles trabajos. O también hay una que es muy buena alumna y te dicen “ayyy ella quedó embarazada, pero pensé que era más inteligente y terminó siendo igual que todas” (LS, comunicación personal, 2 de noviembre de 2023). De acuerdo con Kaplan (1995), entendemos que las expectativas que les docentes construyen sobre sus estudiantes desarrollan expectativas de logro diferenciales, influyendo en su rendimiento y trayectoria escolar, generando desigualdades en el acceso a oportunidades educativas. Esta dinámica se vincula con la noción de “existencias destino” (Kantor, 2009), que plantea cómo ciertos sujetos son ubicados en trayectorias predeterminadas. En este sentido, la maternidad adolescente es interpretada desde una perspectiva reduccionista que restringe la identidad de las jóvenes a su rol materno, invisibilizándolas como estudiantes y subordinando sus capacidades académicas a su condición de madres.

En otras ocasiones, el concepto de «merecimiento» se construye en torno al simple «estar» presente. Como señala una de las entrevistadas: “Todo funciona con el que está, el que va, porque los profesores de la escuela necesitan esa persona ahí sentada que muestre que se vea (...) el tema es con quien no va a la escuela, porque le tengo que hacer un trabajo más fácil? porque sí! porque es un derecho que tiene” (LM, comunicación personal, 10 de noviembre de 2023). En este sentido, la presencialidad se presenta no solo como una exigencia estructural de la institución, sino como una cualidad inherente en la constitución del estudiante: es el simple hecho de

estar presente lo que garantiza, en muchos casos, el reconocimiento de los derechos educativos. Tal como plantea Tenti Fanfani (2007;2009) persisten prácticas y discursos que refuerzan la lógica del mérito individual como criterio principal para explicar el éxito o el fracaso escolar. Esto genera una contradicción entre el principio de derecho universal y las prácticas escolares que tienden a reproducir desigualdades sociales. En esta misma línea, Bourdieu (1996) advierte sobre la ilusión meritocrática, que encubre las condiciones de origen social bajo la apariencia de igualdad de oportunidades. Ambos autores coinciden en señalar que el sistema escolar, incluso enmarcado en discursos progresistas como el de la obligatoriedad, puede seguir funcionando como un dispositivo de reproducción de desigualdades. Así, los programas socioeducativos se constituyen como estrategias fundamentales para acortar la brecha entre el mandato normativo y las condiciones reales de escolarización (materiales, simbólicas y culturales) que dificultan la terminalidad del nivel al generar dispositivos institucionales que reconocen las particularidades en las trayectorias de los estudiantes.

### **A modo de cierre: reflexiones finales sobre el PREMPyE**

“Nuestra tarea también consiste en tratar de desarmar esa subjetividad y que puedan entender que son los mismos derechos para todas” (Referente del PREMPyE)

Iniciamos este apartado con la expresión de una de las docentes referentes, dado que ofrece claves fundamentales para comprender cómo se traduce el texto de la política al ámbito escolar y cómo este proceso se convierte en un campo de disputas por la definición del derecho a la educación y la noción de inclusión que lo atraviesa (Ball, 2002).

Desde esta perspectiva, el campo político-educativo se configura como un espacio de acción e influencia sustentado en un entramado de relaciones con múltiples significaciones que se superponen, compiten, condicionan o se refuerzan en un proceso dinámico y continuo de racionalidades entrelazadas. Considerando los diferentes niveles de interacción, es posible identificar estructuras sociales y culturales que condicionan el desarrollo del Programa. Entre ellas, destacan la representación de la mapaternidad en la adolescencia

como un “problema”, los modelos moralizantes sobre educación sexual y la persistencia de un sistema educativo tradicional con dificultades para diversificar los formatos en que tiene lugar la experiencia escolar. Estos factores constituyen obstáculos concretos para la labor de las referentes.

En este sentido, se evidencia que la maternidad y la paternidad no reciben las mismas significaciones, lo que profundiza desigualdades y genera procesos de exclusión y/o segregación de las estudiantes que maternan. Frente a esta realidad, uno de los desafíos centrales para las referentes es la construcción de nuevas masculinidades y paternidades desde un enfoque de cuidado compartido. La Educación Sexual Integral (ESI) se presenta aquí como un marco clave para desplegar propuestas que favorezcan la reflexión en esta dirección.

Desde el ámbito institucional, se ha identificado que las condiciones del trabajo docente en el nivel medio siguen representando un desafío para abordar la complejidad del sistema educativo actual y las trayectorias escolares de los estudiantes. Sin embargo, las mayores tensiones se concentran en los vínculos interpersonales entre estudiantes y docentes.

En este sentido, la dicotomía derechos/beneficios juega un papel central en la implementación del Programa, dado que algunos docentes no lo conciben como un derecho sino como un privilegio. En línea con lo anterior, la idea de “merecimiento” opera a partir de valores liberales tradicionales asociados al mérito y la igualdad de oportunidades, construyendo la figura del “buen” o “mal” beneficiario de la política. Estas categorías tienden a legitimar ciertas representaciones en detrimento de aquellas que se alejan de lo esperado, profundizando así las desigualdades existentes.

En este contexto, el rol de referente emerge como un agente instituyente, con capacidad de generar una ruptura con lo establecido, y crear un modo de resistencia que resignifique las experiencias educativas. Esta tarea implica transformar prácticas instituidas en pos de garantizar derechos, asumiendo una responsabilidad ético-política en sus acciones.

A partir del análisis realizado, surgen inquietudes en torno al lugar que ocupa el Programa en los procesos de enseñanza y aprendizaje. De acuerdo con lo recabado en las entrevistas el fin pedagógico de la escuela

tiende a ser invisibilizado en dos sentidos opuestos: por un lado, al negar a los estudiantes la posibilidad de realizar trabajos prácticos readecuando contenidos; por otro, al otorgar acreditaciones sin haberles propuesto actividades acordes.

Ambas posturas evidencian dificultades para construir alternativas pedagógicas que garanticen el derecho a la educación: una lo obstaculiza, mientras que la otra equipara el proceso de aprendizaje con un mecanismo de certificación. Finalmente, nos preguntamos: ¿Cómo garantizar la permanencia en el nivel cuando los obstáculos que enfrentan los estudiantes trascienden el ámbito escolar? ¿Es posible, desde una política educativa, abordar la complejidad de estas situaciones emergentes?

Las condiciones de escolarización no pueden pensarse de manera aislada del entramado más amplio de condiciones materiales y simbólicas que atraviesan al sistema educativo en su conjunto. En contextos de desfinanciamiento, degradación institucional y retroceso en las políticas de inclusión y género, como los que caracterizan al actual escenario político las posibilidades concretas de implementación de programas socioeducativos se ven fuertemente condicionadas. Consideramos que, si bien no existen respuestas cerradas a interrogantes tan complejos, consideramos que para sostener las trayectorias educativas y acompañar las experiencias de vida de los estudiantes, es imprescindible un trabajo articulado e integral con otras instituciones, así como la presencia sostenida del Estado en todas sus instancias, bajo un enfoque de derechos y diversidad.

## Bibliografía

- ACIJ, ELA, REDAAS, CEDES.(2024) *Plan ENLA en riesgo. Razones para sostener una política pública clave para revertir la reproducción intergeneracional de la pobreza*. 28 de mayo de 2024.
- Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En M. Narodowski, M. Nores, & M. Andrada (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128) Granica.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1996). *La reproducción: Elementos para una teoría del sistema de enseñanza* (A. Bixio, trad.). Laia.
- Dossier, M. (2023) *Todo cuidado es político y un derecho humano*. Escuela de Gobierno en Salud, Floreal Ferrara.
- Feldfeber, M. (1997). La propuesta educativa neoliberal. *Revista Espacios*, (22) pp 1-9.
- Feldfeber, M., & Gluz, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo : alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina *Revista Estado y Políticas Públicas*, 7(13), 19–38. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bits-tream/10469/15843/1/RFLACSO-EPP13-2-Feldfeber-Gluz.pdf>
- Gorostiaga, J. (2012). Las políticas para el nivel secundario en Argentina: ¿Hacia una educación más igualitaria? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(1)pp.141-159 <http://hdl.handle.net/11336/195639>
- Kantor, D. (2009). *Variaciones para educar adolescentes y jóvenes*. Del estante editorial.
- Kaplan, C. (1995). Concepciones de inteligencia en el trabajo docente. Notas críticas sobre el determinismo biológico en contextos neoconservadores. *Revista Versiones*, (5), 8- 14.
- Malizia, A. (2023). El Proyecto de Retención Escolar de Alumnas Madres y Embarazadas. Un proyecto socioeducativo que desafió el pronóstico de la deserción escolar en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Praxis Educativa*, 27(2), 1–14. <https://doi.org/10.19137/praxiseducativa-2023-270207>
- Morgade, G. (2017). Género y escuela secundaria. Políticas implementadas y desafíos pendientes. *Voces en el Fénix*, (62), 2-6 <https://www.economicas.uba.ar/extension/vocesenelfenix/genero-y-escuela-secundaria-politicas-implementadas-y-desafios-pendientes/>
- Novick de Senén González, S., & Vilella Paz, I. (2009). Las políticas educativas como textos y como discursos: El enfoque de Stephen Ball. En *Actas del II Congreso Internacional Educación, Lengua y Sociedad* (s/p). Facultad de Ciencias Humanas – Universidad Nacional de La Pampa.
- Rinesi, E. (2016). La educación como derecho. Notas sobre inclusión y calidad. En G. Brener & G. Galli (Comps.), *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado* (pp. 15-25). Editorial La Crujía.
- Saforcada, F. (2012). Las leyes de educación después de los años '90: De la hegemonía neoliberal al postconsenso de Washington. Persistencias, sincretismos y transformaciones. En M. Feldfeber & N. Gluz (Coords.), *Las políticas educativas después de los '90. Regulaciones, actores y procesos*. Facultad de Filosofía y Letras – UBA; Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Schoo, S. (2013). *Redefiniciones normativas y desafíos de la educación secundaria en Argentina: Acuerdos federales en un sistema descentralizado*. Ministerio de Educación de la Nación.
- Tenti Fanfani, E. (2007). *La escuela y la cuestión social*. Siglo XXI Editores.
- Thwaites Rey, M., & Ouviaña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: Auge y fractura. En *Estados en disputa: Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. IEAL; CLACSO.
- Tosi, C. (2023). El lenguaje inclusivo como derecho. Una propuesta frente a los discursos prescriptivos sobre la lengua. *Descentrada*, 7(1), e202. <https://doi.org/10.24215/25457284e202>

## Fuentes legislativas

- República Argentina (2009) *Decreto 1602: Asignación Universal por hijo*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- República Argentina (2006) *Ley N° 26061 de Educación Sexual Integral*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Ciudad de Buenos Aires (2007) *Resolución N°4799/2007: Retiro anticipado de alumnas madres, padres o embarazadas*. Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## Artículos seleccionados

# Género y diversidad en los servicios de salud en Argentina: aportes desde el marco normativo.

**María Natalia Echegoyemberry<sup>a</sup>, Paula Rojo<sup>b</sup>  
y Pablo Javier de Cruz<sup>c</sup>**

Fecha de recepción: 21 de octubre de 2024  
Fecha de aceptación: 12 de mayo de 2025  
Correspondencia a: María Natalia Echegoyemberry  
Correo electrónico: echegoyemberry2014@gmail.com

- a. Magíster en Salud Pública, abogada y psicóloga. Vicepresidenta de XUMEK, Directora del Observatorio de Justicia Sanitaria y Climática.
- b. Especialista en Sistemas de Salud y Seguridad Social (ISALUD). Farmacéutica (UBA), Auditora en ANMAT.
- c. Psicólogo (UBA) Defensoría del Pueblo de CABA. Asesor de salud en ONG Federación Argentina LGBT - Secretaría de Niñeces y Adolescencias Trans, Diversas.

### Resumen:

A pesar de que Argentina dispone de un amplio marco legal en materia de género y diversidad, aún persisten prácticas y creencias en los servicios y sistemas de salud, contrarias a los derechos humanos de mujeres y disidencias. Por ello, el presente artículo tiene por objetivo sistematizar el marco normativo aplicable en materia de género y diversidad, a nivel local, nacional e internacional, superando la fragmentación entre lo técnico-sanitario y lo jurídico.

Presenta un marco conceptual sobre qué se entiende por género y diversidad y destaca su relevancia en el ámbito de la salud. A tal fin, se realizó una revisión bibliográfica y un análisis documental y normativo de fuentes oficiales, actualizados hasta junio de 2022. Este artículo, se enmarca en un

Proyecto de Investigación más amplio sobre "Representaciones sociales del personal sanitario sobre los servicios de salud con perspectiva de género y diversidad sexual" (Beca ISALUD Mario González Astorquiza, 2022). A efectos de esta publicación, se consignan únicamente los resultados parciales de dicho estudio, estableciendo un piso mínimo de derechos que debe guiar la atención en salud.

Finalmente, se destaca la importancia de que las investigaciones cuenten con una sistematización de la normativa aplicable en la materia, con el propósito de que se visibilice los estándares de derechos humanos y género para asegurar prácticas respetuosas para las mujeres y disidencias y reforzar la apropiación ciudadana de estos derechos.

En el contexto político actual, donde múltiples conquistas en materia de género y diversidad se encuentran en riesgo, su defensa y cumplimiento se tornan fundamentales para evitar retrocesos.

**Palabras clave:** Género y diversidad - Salud - Derechos humanos.

### *Summary*

*Although Argentina has a broad legal framework on gender and diversity, practices and beliefs in healthcare services and systems that violate the human rights of women and dissidents still persist. Therefore, this article aims to systematize the applicable regulatory framework on gender and diversity at the local, national, and international levels, overcoming the fragmentation between the technical-health and legal aspects.*

*It presents a conceptual framework on what is understood by gender and diversity and highlights their relevance in the healthcare field. To this end, a bibliographic review and a documentary and regulatory analysis of official sources were conducted, updated through June 2022. This article is part of a broader research project on "Social Representations of Healthcare Personnel on Health Services from a Gender and Sexual Diversity Perspective" (ISALUD Mario González Astorquiza Scholarship, 2022). For the purposes of this publication, only the partial results of this study are included, establishing a minimum level of rights that should guide healthcare. Finally, the importance of systematizing the applicable regulations in the research is highlighted, with the aim of making human rights and gender standards visible to ensure respectful practices for women and dissidents and strengthen citizen ownership of these rights. In the current political context, where multiple achievements in gender and diversity are at risk, their defense and enforcement become essential to avoid setbacks.*

*Key words:* Gender and diversity; Health; Human rights.

## Introducción

Argentina cuenta con un marco normativo extenso en materia de género, diversidad y derecho a la salud (que incluye leyes como la Ley 26.743 de Identidad de Género; Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres; Ley 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo, entre otras), sin embargo, las condiciones reales de acceso a servicios respetuosos de estas normativas están lejos de cumplirse de forma homogénea (Scarpino, 2020). Las brechas entre la norma y las prácticas sanitarias muestran una persistente resistencia institucional al enfoque de derechos, particularmente en el abordaje de las identidades y corporalidades no hegemónicas.

En este contexto, el presente artículo tiene por objetivo sistematizar el marco normativo vigente en materia de género y diversidad, a nivel local, nacional e internacional, con el fin de superar la fragmentación entre práctica y teoría propias del campo técnico-sanitario y las respectivas del campo jurídico. Paralelamente, se presenta un marco conceptual que define qué se entiende por género y diversidad y destaca su relevancia en el ámbito de la salud.

La metodología se basó en una revisión bibliográfica y un análisis documental de fuentes normativas oficiales, extendida hasta junio de 2022.

Este artículo, se enmarca en un Proyecto de Investigación sobre “Representaciones sociales del personal sanitario sobre los servicios de salud con perspectiva de género y diversidad sexual” (Beca ISALUD Mario González Astorquiza, 2022), del cual aquí se exponen resultados parciales centrados exclusivamente en la dimensión normativa. Los resultados fueron presentados en el IV Congreso Argentino de Derecho Sanitario (Red Argentina de Derecho Sanitario - Red Iberoamericana de Derecho Sanitario, Buenos Aires, junio 2023).

El proyecto original, enmarcado en la metodología cualitativa, se abocó a analizar las representaciones sociales de personal del ámbito sanitario de CABA respecto a la prestación de servicios caracterizados por el enfoque de género y diversidad. En esta coordenada, se atendió a la existencia de conocimientos sobre la perspectiva de género y diversidad en la atención, considerando dentro esta última al reconocimiento de conceptos básicos, demandas prestacionales frecuentes, conocimiento de pautas culturales y los derechos de los colectivos referidos. La metodología se basa en un estudio cualitativo,

empleó la técnica de evocación libre de palabras y la revisión de fuentes secundarias, incluyendo bibliografía y normativa nacional e internacional sobre derechos humanos. Además, se utilizó el análisis prototípico de representaciones sociales con el apoyo del software IRAMUTEQ.

Por razones de extensión, este artículo se focaliza exclusivamente en la sistematización del marco normativo y no aborda en profundidad el grado de conocimiento ni la apropiación de dicho marco por parte del personal de salud, dimensiones que han sido desarrolladas en otros trabajos del equipo.

En este sentido, dos de sus autores ampliaron esta línea de investigación en el marco de sus tesis de maestría, analizando el conocimiento de la normativa, las instancias de capacitación recibidas y las representaciones sociales del personal sanitario. Estas investigaciones exploran diversos contextos de atención —particularmente en salud mental y enfermedades inflamatorias intestinales— y analizan rigurosamente el grado de apropiación y aplicación de las normas en la práctica profesional.

Durante el desarrollo de ambas tesis, se advirtió que, aunque muchos profesionales y personal de salud refieren haber recibido formación en género y diversidad, reconocen limitaciones en el conocimiento y aplicación del marco normativo vigente y un uso erróneo de conceptos fundamentales como identidad de género, orientación sexual, expresión de género, sexo, género, diversidad y disidencias. Se constató, además, que la mayoría de las personas en el ámbito de la salud perciben la perspectiva de género y diversidad como una imposición externa o como una obligación formal y despersonalizada. Ello, en el entendimiento que gran parte de la literatura describe prácticas institucionales o barreras desde una perspectiva socioantropológica o de políticas públicas, este trabajo introduce como eje estructurante la evaluación del cumplimiento (o incumplimiento) de estándares normativos nacionales e internacionales.

El presente estudio incorpora al marco referencial perspectivas y conceptos que nutren el análisis jurídico y político-institucional de las políticas públicas en salud con enfoque de género y diversidad. En particular, se retoman enfoques del derecho a la salud desde una perspectiva de derechos humanos, interseccionalidad y ciudadanía sexual, así como categorías analíticas como gubernamentalidad, discriminación estructural y justicia

sanitaria. Estas herramientas permiten problematizar no solo los avances normativos y programáticos, sino también los modos en que las políticas públicas configuran subjetividades, jerarquizan poblaciones y producen desigualdades en el acceso a los derechos, en tensión con prácticas institucionales ancladas en representaciones sociales muchas veces marcadas por el cisheterosexismo y la patologización.

Este enfoque pretende contribuir a una agenda de investigación aplicada, útil tanto para el monitoreo por parte de la ciudadanía como para el diseño de políticas con enfoque de género y diversidad.

Se destaca la importancia de que las investigaciones cuenten con una sistematización de la normativa aplicable en la materia, a fin de que se visibilice que el enfoque de derechos y género no es un aspecto relegado al voluntarismo de quienes lo aplican, sino que se constituye en un verdadero imperativo legal, además de político y ético.

Esta problemática se refleja en prácticas que no reconocen las identidades no binarias, generando dificultades en la atención médica, registro de datos y en la visibilidad de estas identidades en las estadísticas sanitarias.

## Desarrollo

Se recuperan los aportes de Lamas (2000), Bourdieu (2000, 2011) y Butler (1990, 1996) para comprender cómo las estructuras de género moldean tanto las prácticas profesionales como los esquemas institucionales en salud. La incorporación del enfoque interseccional (Crenshaw, 1989; CEPAL, 2016a) permite superar lecturas binarias e incluir una mirada crítica sobre las múltiples desigualdades que operan simultáneamente (Echegoyemberry, 2018). La discriminación no es una suma de factores, sino un sistema complejo de relaciones sociales que afectan la autonomía y la dignidad de mujeres y disidencias (Scarpino, 2020; CIDH, 2008).

### *a. Perspectiva de género y diversidad*

Según Lamas (2000), el género actúa como un marco de referencia que moldea la interpretación del mundo, con una tendencia de las sociedades a categorizar lo asociado a mujeres y hombres de manera binaria, basada en diferencias anatómicas. Esta clasificación da lugar a atribuciones, prescripciones y prohibiciones. La autora

destaca que los esquemas de género influyen en la conducta objetiva y subjetiva al estructurar prácticas, ideas, discursos y representaciones sociales en función de la diferenciación sexual, asignando características específicas a las esferas de la vida, conductas y actividades.

Para Bourdieu (2000, 2011) el género estructura no sólo la percepción individual, sino la organización concreta y simbólica de la vida social. El orden social se autoimpone asimismo como evidente, por medio de las estructuras cognoscitivas inscriptas en los cuerpos y en las mentes como *habitus*, éstas son el conjunto de relaciones históricas depositadas en los cuerpos individuales bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación y acción.

Lamas (2000) sostiene que la diferencia sexual es la base sobre la cual se asienta la distribución de papeles sociales, pero esta asignación no se desprende naturalmente de la biología, sino de la cultura, y es la forma en la que un hecho biológico (la genitalidad) es valorado socialmente. La valoración social de un hecho biológico podría configurar discriminaciones basadas en el género.

En la cultura patriarcal se establecen discriminaciones entre hombres y mujeres que afectan las posibilidades y oportunidades en la sociedad. Estas discriminaciones son injustas y arbitrarias y deben ser revertidas.

Petracci y Mattioli (2009) sostienen que la discriminación de género se refiere a cualquier distinción, exclusión o restricción que se hace tomando de base los roles y normas socialmente construidas que impiden a una persona disfrutar plenamente de los derechos humanos y se establecen jerarquías que alteran la distribución de bienes, prestigio y poder.

Los aportes teóricos de Butler (1996) complejizan la relación sexo-género, ubicando a la identidad de género como un término que articula los dos primeros con la práctica sexual y el deseo, y cuestionan que la determinación cultural solo incide en el campo del género, quedando reservada la determinación biológica en el campo de la sexualidad.

En este sentido, Butler (1996) se pregunta hasta qué punto estos términos no son determinados por prácticas reguladoras y señala la existencia de una matriz cultural, aquella que define a la heterosexualidad del deseo como norma, la cual exige que algunos tipos de identidades no puedan existir: aquellas en las que el género no

es consecuencia del sexo y otras en las que las prácticas del deseo no son consecuencia ni del sexo, ni del género (Butler, 1990).

Dentro de los resultados preliminares del estudio realizado, se identificó que el personal de salud presenta dificultades para reconocer identidades no heteronormativas, pero también desconocía el significado de la sigla LGTTBIQ+<sup>1</sup> y los protocolos, guías de atención y/o pautas de trato respetuoso hacia la diversidad. El personal de salud manifestó poco interés en capacitarse en materia de diversidad, pero también en detectar la necesidad de ésta formación y nuevas formas de abordaje.

En convergencia con los aportes teóricos de los feminismos en materia de género y diversidad, distintas autoras y autores se dedican a abordar la realidad de conjuntos sociales afectados por múltiples formas de subordinación social, bajo la denominada perspectiva interseccional.

Si bien la realidad de mujeres y disidencias se encuentra atravesada por ejes de discriminación como la homofobia, el sexismo y el estigma social, la situación es más grave aún cuando, al interior del colectivo, los entrecruzamientos por cuestiones de edad, sexo y/o raza operan produciendo nuevas instancias de desigualdad (Scarpino, 2020).

De esta manera, Crenshaw (1989), refiere a interseccionalidad, designando este término para mencionar múltiples formas de discriminación que pesan sobre las mujeres y que interactúan de manera compleja.

La acumulación e interacción de las diversas formas de desigualdad crea un complejo cuadro de relaciones sociales en el que las múltiples discriminaciones se expresan en brechas de autonomía, bienestar y poder, así como en disparidades de trato y marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos, la adquisición de capacidades y el goce de oportunidades (CEPAL, 2016a), que se manifiestan en todos los ámbitos del desarrollo social inclusivo, como el acceso y la calidad de la educación, la salud, el trabajo decente, la infraestructura básica, la protección social y la posibilidad de vivir una vida libre de violencia (CEPAL, 2019).

Tajer (2012) destaca que la perspectiva de género en el ámbito de la salud revela cómo los sesgos pueden distorsionar la comprensión de enfermedades, especialmente en mujeres, afectando el acceso a la atención médica oportuna y generando errores diagnósticos y disparidades en las estrategias terapéuticas y prescripciones basadas en el género.

En la literatura encontramos distintos estudios que evidencian las discriminaciones a las que son expuestas las mujeres (Londoño, 1996). Para revertir algunas de las desigualdades, es necesario considerar la perspectiva de género, en tanto que es una perspectiva de cambio y denuncia contra todo sistema de opresión que pesa sobre las mujeres y disidencias.

Es crucial reconocer que las discriminaciones y violaciones de derechos hacia mujeres y disidencias no solo provienen del texto legal, sino también de interpretaciones y valoraciones en su aplicación por parte de personas en instituciones públicas y privadas (Campillo & Lara, 1996:1). La perspectiva de género, por ende, sirve para guiar interpretaciones normativas y jurisprudenciales que, en apariencia neutrales, pueden ocultar sesgos (CIDH, 2008).

Por el lado de la diversidad, Scarpino (2020) realiza un recorrido documental del derecho a la salud en poblaciones LGTTINb+ de distintos contextos sociohistóricos. Identifica un entramado complejo que determina numerosos obstáculos cuando personas de la diversidad sexual intentan ejercer el derecho a la salud. Este colectivo encuentra una serie de violencias ejercidas a través de diferentes estrategias como:

[...] falta de reconocimiento de la Identidad de Género de las personas trans; procedimientos burocráticos y administrativos que dificultan el ingreso al Sistema de Salud; falta de servicios capacitados en los cuidados de la salud sexual y reproductiva de las personas LGTB; la presunción de heterosexualidad en la atención médica; prejuicios, concepciones y creencias de los equipos de salud hacia la comunidad LGTB que pueden constituirse en prácticas discriminatorias (Ministerio de Salud de la Nación, 2011: 8).

1. N de A: Esta sigla es el acrónimo formado con las iniciales de las palabras lesbiana, gay, bisexual, transgénero, intersexual y queer. La sigla con el tiempo se ha ido modificando, incluyendo nuevas identidades y nuevas reivindicaciones de derechos. Históricamente, el colectivo LGTTIBQ+ ha promovido la no binariedad de los sexos, rechazado la heteronormatividad y abogado por igualdad de oportunidades en todos los ámbitos de la vida.

Esas violencias deben ser leídas en el marco de los escenarios sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales, de manera que constituyen finalmente problemáticas de salud colectiva.

Se puede mencionar que si bien existe una producción cada vez mayor de normas dirigidas al reconocimiento de derechos a la par que se visibiliza en forma creciente la cuestión de la diversidad sexual, las barreras al ejercicio efectivo de los mismos son persistentes e incluso se agrandan (Cáceres, Talavera y Mazín Reynoso, 2013 en Scarpino, 2020).

***b. ¿Por qué es importante la perspectiva de género y diversidad en los servicios de salud?***

La perspectiva de género y diversidad en los servicios de salud es fundamental para eliminar todo tipo de discriminación y violencias contra las mujeres y disidencias, teniendo en cuenta que el Estado, en todas sus jurisdicciones, es responsable de realizar acciones afirmativas de derecho en pos de revertir barreras que pesan sobre los grupos vulnerabilizados.

Se han aprobado distintas resoluciones para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres en el cuidado y acceso a los servicios de salud (Resolución 431 de 2005 [Ministerio de Salud Argentina]), estos servicios deben ser libres de violencias y discriminaciones.

A pesar de ello, algunos estudios referidos al análisis de las representaciones sociales del personal de salud han encontrado, en la atención a población sexogénero diversa, la presencia de desinformación sobre nociones básicas de sexualidad y género, actitudes LGBTIQ+ odiantes, segregación, estigmatización, discriminación, burlas, distintos tipos de violencias y maltrato en los servicios, con justificaciones de base moral para comportamientos que niegan practicar (Ottosson, 2009).

También en revisiones sistemáticas realizadas en estudiantes de salud identificaron representaciones sociales homofóbicas (Campos Arias & Herazo, 2008), restricciones del acceso a la salud para personas trans vinculadas con un sistema de atención médica binaria y trans excluyentes (CELS, 2020).

Por otra parte, distintos estudios señalan que en los servicios se siguen reproduciendo prácticas que presuponen la heterosexualidad y la conformación bi-

naaria de género como norma (Ministerio de Salud, 2011; Petracci & Mattioli, 2009). Esto se expresa en la falta de adecuación de historias clínicas, sistemas de información sanitaria que logran la invisibilización de identidades trans y no binarias, el desconocimiento de marcos legales por parte del personal y la escasa implementación de protocolos inclusivos y de procesos y entornos laborales saludables para el propio personal de salud.

Estas barreras tienen efectos materiales concretos en la salud de las personas LGBTIQNB+, quienes experimentan mayores niveles de discriminación, abandono terapéutico y deterioro psicosocial (CELS 2017, 2020). Complementariamente, las discriminaciones sistemáticas podrían generar además mecanismos de autoexclusión de las mujeres y disidencias, lo que limita aún más la accesibilidad a los servicios. Así, 3 de cada 10 mujeres trans abandonan los tratamientos médicos por discriminación en el ámbito de salud (INDEC y el INADI en 2012 en CELS, 2017). Estudios locales revelan que las personas trans han sufrido violencias en los servicios de salud (CELS, 2016, 2020).

La existencia de representaciones sociales que toman la forma de soportes distorsivos de prácticas asistenciales, y promueven el rechazo de los colectivos de referencia en el sistema de salud y el desconocimiento de la perspectiva de género y diversidad por parte de los prestadores del sistema, se instituyen como verdaderos obstáculos para el efectivo acceso a los servicios de salud o para el desarrollo por parte de los mismos de una atención ajustada a altos estándares de calidad de la atención y apego a los DDHH.

En un sentido concordante, distintos estudios permiten aprehender la relevancia de la consideración de variables psico-socio-culturales para considerar el acceso y la calidad de la atención de los servicios de salud destacando a la vez, la dimensión conflictiva inherente a las pautas culturales que atraviesan a prestadores de servicios y usuaries (Comes, Stolkiner y otros, 2007; Landini, González Cowes y D'Amore, 2014; Szulik, 2023).

Asimismo, la accesibilidad organizacional o respuesta de los servicios de salud (responsividad), entendida como un aspecto esencial para la prestación de servicios apegados a altos estándares de calidad y apego a DDHH, no escapa a la incidencia de las representaciones sociales contrarias a los derechos de las mujeres y personas trans.

La responsividad ha sido definida como los aspectos no médicos del cuidado (Vaitsman, Rieveres Borges de Andrade, 2005). Esta dimensión incluye: la dignidad o el trato respetuoso, la confidencialidad de la información, la autonomía para tomar decisiones, el apoyo social que implica el poder ser acompañada estando en un servicio de salud, la comunicación e información, la agilidad en la atención, las instalaciones y el ambiente físico digno para la atención, la posibilidad de elegir el profesional, aspectos interpersonales, la calidad técnica de los profesionales intervinientes, la localización de la unidad de salud, la resolutivez, la continuidad de cuidados, la viabilidad, la confiabilidad, la empatía, la receptividad y la gestión participativa de las y los trabajadores y usuarias (De Andrade, 2010; Holanda, Siqueira, Andrade, Molinaro, Vaitsman, 2012).

En Argentina se cuenta con una normativa progresista en la materia, es decir que amplía y reconoce derechos para el colectivo LGTBTBIQ+ sin patologizar las diversidades y además el Estado está obligado a realizar acciones afirmativas de derechos para eliminar todo tipo de discriminación que pueda pesar sobre este colectivo (Echegoyemberry, 2020).

Es necesario entender las prácticas sociales (jurídicas, sanitarias) a partir de una perspectiva de género y diversidad porque permite garantizar la igualdad de trato entre hombres, mujeres y diversidades, la aplicación del principio de igualdad y permite que las personas tengan las mismas oportunidades de participar y beneficiarse de una intervención (FMAM 2017).

Existen compromisos internacionales asumidos por el Estado para aplicar la perspectiva de género y diversidad sexual, por lo tanto, constriñen, condicionan el accionar del Estado en la materia.

La perspectiva de género y diversidad es un marco de interpretación ineludible. Este marco no está vinculado con el voluntarismo o con una militancia feminista o de diversidad, sino con compromisos y obligaciones que el Estado asumió a través de los tratados internacionales de derechos humanos (artículo 75 inc. 22 y 33 de la Constitución Nacional) y que emanan de la propia normativa nacional, de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Lo que conduce a que puede (o no) existir coincidencia con los valores, sentidos y creencias de las personas que trabajan en los organismos o sectores del Estado, in-

cluso puede existir divergencia con esta perspectiva en términos individuales, pero en términos legales son de aplicación obligatoria.

A su vez para el Estado no alcanza con tener una actitud en apariencia neutral frente al género, sino que debe realizar acciones afirmativas de derechos que permitan revertir las barreras que enfrentan las mujeres y disidencias y recomponer las asimetrías que pudieran estar presentes en el caso concreto (Echegoyemberry, 2018).

### ***c. Servicios de salud en Argentina: entre la norma y la práctica***

Lejos de ser uniformes, los servicios de salud en Argentina presentan una heterogeneidad notable en cuanto a sus capacidades institucionales, abordajes profesionales y trayectorias organizacionales. Estudios recientes muestran que las representaciones del personal de salud varían ampliamente según el tipo de efector (hospital público, centro de salud barrial, obra social sindical, etc.), su localización (urbano, periurbano, rural), su inserción institucional y la composición de los equipos (Vacchino et al., 2021; Dides et al., 2020).

### ***d. Prácticas cisheteronormativas y barreras estructurales***

En los servicios se siguen reproduciendo prácticas que presuponen la conformación binaria de género como norma (Ministerio de Salud, 2011; Petracci & Mattioli, 2009). Esto se expresa en la falta de adecuación de historias clínicas, sistemas de información sanitaria que logran la invisibilización de identidades trans y no binarias, el desconocimiento de marcos legales por parte del personal y la escasa implementación de protocolos inclusivos y de procesos y entornos laborales saludables para el propio personal de salud.

Estas barreras tienen efectos materiales concretos en la salud de las personas LGBTIQNB+, quienes experimentan mayores niveles de discriminación, abandono terapéutico y deterioro psicosocial (CELS 2017, 2020).

La aplicación de una perspectiva interseccional permite evidenciar que las formas de discriminación no afectan del mismo modo a todos los cuerpos y subjetividades. Las personas trans racializadas, las mujeres migrantes indígenas o afrodescendientes, y las personas LGBTI+ con discapacidades enfrentan obstáculos múltiples y acumulativos (Crenshaw, 1989; Scarpino, 2020; CEPAL,

2019). Reconocer esta complejidad es clave para formular políticas sanitarias y para pensar marcos normativos y estándares de derechos humanos.

La integración de conceptos como efectividad normativa, implementación y justiciabilidad en el análisis del marco jurídico sobre género y diversidad en los servicios de salud resulta sumamente necesaria, orienta el estudio hacia una comprensión crítica y contextualizada.

En esta línea, sería importante considerar los aportes del análisis jurídico crítico (Kennedy, 1976; Carbonell, 2004), del institucionalismo histórico (Thelen, 2003) y de los estudios de políticas públicas (Pressman & Wildavsky, 1984; Sabatier, 2007), con el fin de examinar no sólo el contenido formal de las normas, sino también su implementación efectiva.

Este enfoque permite identificar los factores institucionales, técnicos y políticos que condicionan la operatividad del derecho en contextos específicos, especialmente en lo relativo a capacidades estatales, dinámicas de poder y disponibilidad de mecanismos de control y monitoreo. En paralelo, se torna necesario incorporar la dimensión de la justiciabilidad como categoría clave para evaluar la eficacia de los marcos regulatorios en términos de garantía de derechos fundamentales.

Tal perspectiva se apoya en la tradición del constitucionalismo transformador (Rodríguez-Garavito, 2011) y en el enfoque basado en derechos (UN OHCHR, 2018). Desde este enfoque, el análisis normativo no se limita a registrar avances formales, sino que se orienta a evaluar su efectividad material, su capacidad de generar transformaciones sociales y su articulación con la justicia social y la equidad.

## Relevamiento Normativo

Si bien las leyes vigentes configuran un piso normativo progresivo, su implementación requiere voluntad política, asignación de recursos, procesos formativos constantes y participación activa de las comunidades involucradas.

La Ley Micaela (Ley 27.499), por ejemplo, impone la formación obligatoria en género para agentes del Estado, pero su impacto real depende de cómo se territorializa y se adapta a contextos específicos (Vacchino et al., 2021). La perspectiva de género debe dejar de considerarse un

acto voluntario del personal y consolidarse como una obligación legal, ética y política (CIDH, 2008).

Cabe destacar que un marco normativo protector es condición necesaria, aunque no suficiente para la protección efectiva, eficiente y eficaz, equitativa y oportuna de mujeres y disidencias.

El marco normativo tiene que actuar como un primer paso para la protección integral e integrada de grupos en situación de vulnerabilidad.

El desconocimiento de la perspectiva de género puede operar como una barrera que dificulta el acceso de las mujeres y disidencias a los servicios de salud y en consecuencia, al efectivo ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Se señaló la importancia de contar con servicios de salud inclusivos, libres de violencias, prejuicios y sesgos (responsivos), que brinden un trato digno, empático, confidencial que respete la autonomía de las mujeres y disidencias, a fin de hacer realidad la igualdad y no discriminación en los servicios y sistemas de salud.

Para ello las leyes pueden contribuir de manera sustancial a permear otras prácticas y nuevas representaciones sociales acorde a los derechos humanos de las mujeres y disidencias.

Por ello, seguidamente se describe el marco normativo nacional, internacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, destacándose algunas de las normativas más relevantes en la materia. Además, se incorporan líneas cronológicas para dar cuenta de los procesos históricos en los que surge la normativa.

### *a. Normativa a nivel internacional:*

El marco normativo internacional de derechos de las mujeres, así como el relacionado con la perspectiva de género y diversidad sexual, se compone de diversos instrumentos, que establecen los principios fundamentales de igualdad y no discriminación, buscando garantizar la dignidad y el respeto de todas las personas.

1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (CADH) - 1948, promueve los derechos humanos en América.
2. Declaración Universal de Derechos Humanos - 1948, establece estándares globales de derechos hu-

manos, promoviendo la igualdad y prohibiendo la discriminación, incluida la basada en género.

3. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial - 1965, prohíbe la discriminación, incluyendo la orientación sexual.
4. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos - 1966, protege derechos civiles y políticos sin discriminación, supervisado por comités que incluyen derechos de mujeres y población LGTBQ.
5. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - 1966, garantiza igualdad de derechos económicos, sociales y culturales, prohibiendo la discriminación por género.
6. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) - 1969, garantiza la igualdad y prohíbe la tortura y violencia de género.
7. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) - 1979, promueve los derechos de mujeres y niñas, exigiendo igualdad y no discriminación de género.
8. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes - 1984, establece la ilegalidad de la tortura, exigiendo que los Estados prevengan y castiguen estos actos.
9. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer - 1993, reconoce la violencia contra las mujeres como violación de derechos humanos, exigiendo prevención y sanción.
10. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) - 1994, primer tratado que sanciona la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos.
11. Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia- 2013, lucha contra la discriminación racial y la intolerancia.
12. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores - 2015, protege los derechos de las personas mayores y aborda la discriminación de género.

Las Resoluciones internacionales: Resolución 1040 (XI. Anexo, 1958) Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada; Resolución 1763 A (XVII), Anexo/1964 y la Resolución/2018 (XX)) protegen los derechos de las mujeres en el matrimonio, asegurando su nacionalidad y combatiendo el matrimonio forzado y el infantil. Respecto a los Protocolos se distinguen, el Protocolo de San Salvador/1988 que complementa la CADH al tratar

derechos económicos, sociales y culturales y el Protocolo de Palermo/2002 que aborda la trata de personas a nivel internacional (especialmente mujeres y niños) buscando su erradicación y la protección de las víctimas.

Este último fue ratificado por Argentina en 2002 y se acompañó de leyes relacionadas como la Ley 26.364/2008 y la Ley 26.842/2012.

La CEDAW emite recomendaciones que abarcan temas como derechos en la familia, acceso a atención médica, violencia de género, derechos de mujeres rurales, dimensiones de género en desastres y cambio climático, así como derechos de mujeres y niñas indígenas.

Resulta importante resaltar otros documentos tales como las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer/1985 que compromete a 157 Estados a promover la igualdad de género en ámbitos social, político y laboral y los Principios de Yogyakarta/2006 que establecen estándares mínimos para los derechos LGBTIQ, incluyendo orientación sexual, identidad, expresión de género y diversidad corporal.

Estos instrumentos han influido en legislaciones como la Ley de Identidad de Género de Argentina; complementados por los Principios de Yogyakarta más 10 (2017) que incorporan nuevas obligaciones en relación con derechos de personas LGBTI.

Asimismo, se destacan las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia para grupos vulnerabilizados/2008 que tienen como objetivo garantizar un acceso equitativo a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing/1995, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, marcando un hito en igualdad de género y empoderamiento femenino al establecer objetivos y medidas para avanzar en 12 áreas críticas.

Es importante señalar también la Resolución N° 2653 (Xli-O/11)/2011 de Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género sobre la protección de los derechos de las personas LGBTI que llama a prevenir la discriminación y violencia, y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo/2013 que reafirma el compromiso regional con igualdad de género y derechos sexuales.

Asimismo, podemos citar el Plan de Acción sobre Género CDB (Convenio sobre la Diversidad Biológica)

ca)/2015-2020 que busca integrar la igualdad de género en la preservación de la biodiversidad, reconociendo su relación con la reducción de la pobreza; la Agenda sobre Desarrollo Sostenible/2015-2030 cuyo Objetivo 5 promueve la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas, considerándolo fundamental para un mundo sostenible.

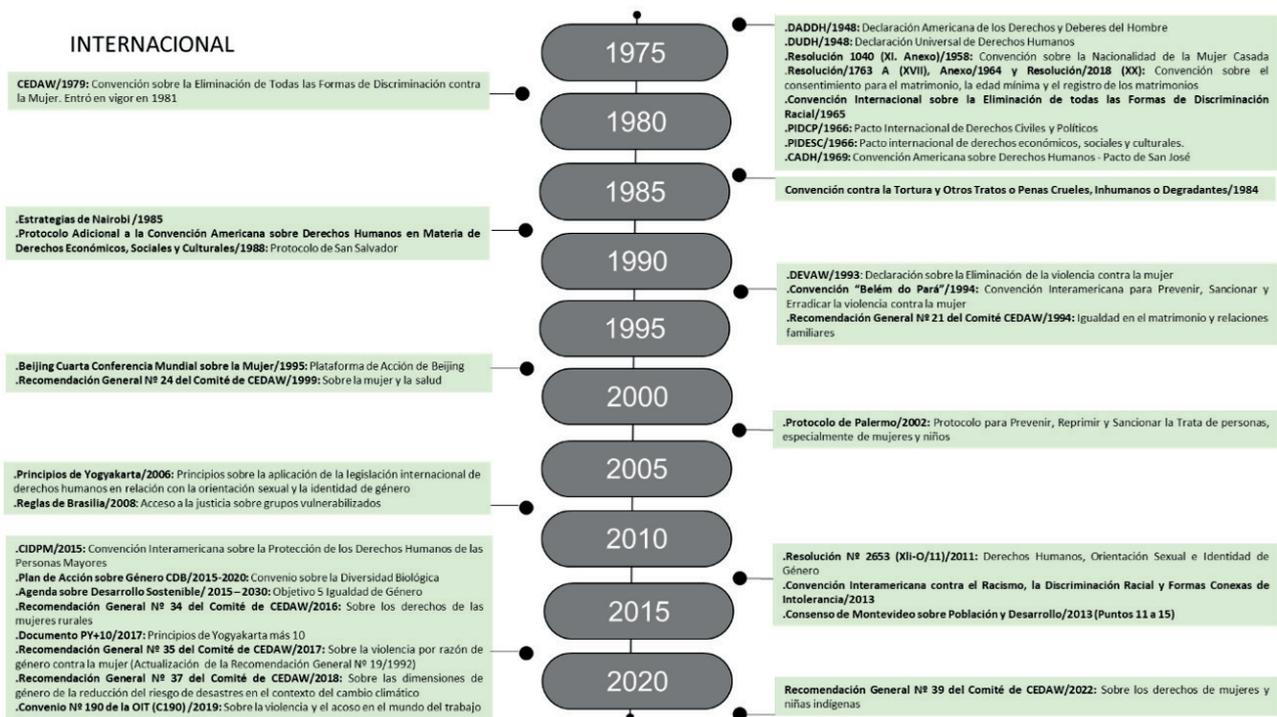
También encontramos el Convenio N° 190 de la OIT (C190) /2019 sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que reconoce el derecho de un entorno laboral libre de violencia y acoso, ratificado por Argentina.

A su vez, existen distintos instrumentos y procesos internacionales abiertos que tienen impacto en la en la

agenda feminista y particularmente, en salud de las mujeres, niñas y disidencias.

Así, en mayo del 2024, se aprobó la enmienda al Reglamento Sanitario Internacional (RSI, 2005); el Tratado de prevención preparación y pandemias (INB 11/2024), el tratado vinculante sobre Empresas Transnacionales y derechos humanos; y se aprobó el Pacto del Futuro (Septiembre 2024). Sin embargo, no se asegura en estos instrumentos y procesos las precondiciones para participar de las mujeres y disidencias como el acceso a la información, educación y participación real y significativas. En estos instrumentos de relevancia internacional no se menciona el colectivo LGTTBQ+, tienen un enfoque en binario, con referencia sólo a mujeres y niñas.

**Gráfico 1. Línea cronológica con la normativa en materia de género a nivel internacional**



Fuente: Elaboración propia

### ***b. Normativa a nivel nacional:***

Argentina ha avanzado en derechos y representación de mujeres y disidencias sexogenéricas, a través de la sanción de significativas normativas. Estas leyes deben ser interpretadas de manera integral y coordinada, resaltando la importancia de comprender el marco normativo vigente.

El análisis del material documental emitido por el Ministerio de Salud de la Nación permite comprender la orientación institucional de las políticas públicas en torno al género y la diversidad en el ámbito sanitario. Durante el período analizado, se observa una creciente incorporación de marcos normativos y programáticos que promueven la equidad, la inclusión y el respeto por las identidades de género y orientaciones sexuales diversas. Por ejemplo, se elaboraron *Lineamientos para la atención de la salud integral de personas trans* (Ministerio de Salud, 2011), el *Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva*, y las disposiciones que reglamentan el acceso al aborto legal en el marco de la Ley 27.610 constituyen insumos fundamentales para la institucionalización de una perspectiva de derechos en los servicios de salud.

Asimismo, los planes estratégicos y las resoluciones del Ministerio, como la implementación de la Ley Micaela en el sistema de salud (Resolución 476/2021), evidencian una voluntad política por transversalizar la perspectiva de género. No obstante, la existencia de estos instrumentos no garantiza su aplicación efectiva en todos los niveles del sistema.

La distancia entre el diseño normativo y la práctica cotidiana de atención persiste como una de las principales tensiones, lo cual refuerza la necesidad de monitorear no solo la existencia de políticas, sino también sus condiciones reales de implementación, territorialización y apropiación por parte de los equipos de salud.

Haciendo un breve racconto histórico encontramos que en 1985 se sanciona la Ley N° 23.179, que ratifica la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta ratificación dota de rango constitucional a esta convención, fortaleciendo la protección de los derechos de las mujeres en el país. Pocos años después, en 1988, la Ley N° 23.592 prohíbe actos discriminatorios sin mencionar de forma explícita la orientación sexual y la identidad de género, resultando en un alcance restringido para abordar la discriminación hacia el colectivo.

En 1994, con la Reforma Constitucional, la Constitución Nacional Argentina establece la igualdad y la no discriminación en su artículo 16, prohibiendo la discriminación en el artículo 37 y reconociendo los tratados internacionales de derechos humanos en el artículo 75, inciso 23, incluyendo aquellos que protegen contra la discriminación. También garantiza la igualdad de género y la protección de los derechos de las mujeres en diversos artículos y a través de leyes y políticas públicas.

Luego, en 1996, la Ley N° 24.632 aprueba la Convención Belém do Pará, que se compromete a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, enfatizando la importancia de la no violencia y no discriminación. Posteriormente, surge la Ley N° 26.150/2006 que instituye la Educación Sexual Integral (ESI) en todas las etapas de la educación, promoviendo contenidos de educación sexual de manera integral.

En el año 2009 se sanciona la Ley N° 26.485 que aborda la violencia contra las mujeres de manera integral, ampliando su definición y estableciendo el derecho a vivir sin violencia como un derecho humano fundamental. Esta ley es un hito en la protección de los derechos de las mujeres.

El 2010 fue un año de grandes avances. La Ley N° 26.618, conocida como «Matrimonio Igualitario», hizo historia al legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo en todo el territorio argentino, convirtiendo al país en un pionero en América Latina y el mundo. En el mismo año, la Ley N° 26.657 de Salud Mental prohíbe los diagnósticos basados en la elección o identidad sexual, contribuyendo a la despatologización del colectivo LGBTTTIQ+.

La Ley N° 26.743 de Identidad de Género, promulgada en 2012 en Argentina, representa un hito en la defensa de los derechos LGTTBIQ+. Esta legislación garantiza el derecho a la identidad de género, permitiendo a las personas elegir su identidad sin imposiciones médicas o diagnósticos psicológicos. Al eliminar la necesidad de procedimientos no deseados, la ley promueve el libre desarrollo de la persona, reconociendo su identidad de género en documentos legales. Este marco legal ha sido elogiado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un ejemplo destacado, marcando un cambio de paradigma hacia el reconocimiento y legitimación de la diversidad en orientación sexual e identidad de género en el país (CIDH, Opinión Consultiva 24/17).

En los años siguientes se sucedieron transformaciones significativas. La Ley N° 27.210 en 2015 crea el Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, garantizando el acceso a la justicia de las personas afectadas por violencia de género. La Ley N° 27.234 de 2016 establece la obligatoriedad de jornadas anuales de prevención de violencia de género en las escuelas, contribuyendo a la concienciación temprana sobre estos problemas.

En 2017, la Ley N° 27.352 reformó el Código Penal para precisar el delito de abuso sexual, fortaleciendo las protecciones legales para las víctimas.

El 2018 estableció un punto de referencia importante con la Ley N° 27.452, conocida como Ley Brisa, que establece un régimen de reparación económica para niñas, niños y adolescentes cuyos progenitores hayan sido procesados o condenados por homicidios relacionados con violencia de género.

En 2019, la Ley N° 27.499, también conocida como Ley Micaela, establece la obligatoriedad de capacitación en género y violencia contra las mujeres para todas las personas que trabajan en los tres poderes del Estado. Ese mismo año, la Ley N° 27.501 aborda la violencia hacia las mujeres en el espacio público (conocido como acoso callejero). Además, en 2019, la Ley N° 27.533 modifica la Ley de Protección Integral para incorporar la violencia política, reconociendo una forma específica de violencia de género.

El 2019 fue un año importante en la institucionalización de los esfuerzos por la igualdad de género con el Decreto N° 7, que crea el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad para diseñar políticas y acciones en favor de la igualdad y diversidad de género.

El año 2020 continuó con avances significativos. El Decreto N° 721 garantiza la igualdad de oportunidades en el empleo para personas travestis, trans y transexuales, reconociendo la necesidad de inclusión laboral. La Ley N° 27.580, en el mismo año, ratifica el Convenio N° 190 de la OIT, promoviendo un entorno laboral sin violencia ni acoso por razones de género y protegiendo la salud durante el embarazo y la primera infancia.

El año 2020 también trajo cambios importantes con la Ley N° 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo y Atención Post-Aborto que reconoce el derecho de mujeres y personas gestantes a decidir sobre la interrupción del embarazo, estableciendo plazos y excepciones, y garantizando atención post-aborto y acceso a métodos anticonceptivos. Además, la Ley N° 27.611 de 2020, la Ley de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, fortalece el cuidado de la salud de personas gestantes y niños/as, respetando la identidad de género, la interseccionalidad y previniendo la violencia.

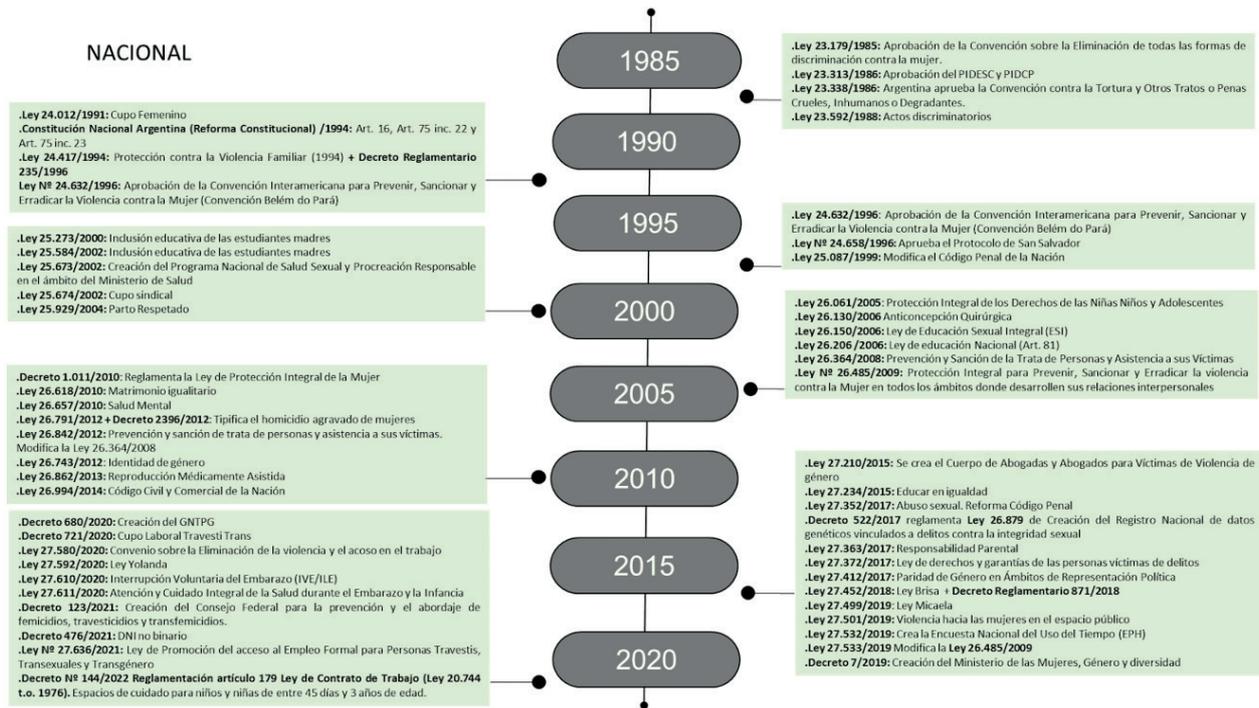
En el mismo año, la Ley N° 27.592, conocida como Ley Yolanda, obliga a la capacitación en ambiente para funcionarios públicos, considerando impactos diferenciados por género en degradación ambiental y cambio climático.

El año 2021 trajo otra transformación con el Decreto N° 476, que permite identidades de género no binarias en documentos. La Ley N° 27.636, también de 2021, conocida como la Ley de Promoción del acceso al Empleo Formal para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero fomenta la inclusión laboral de personas travesti-trans, estableciendo cuotas en el sector público y exhortando al sector privado.

Estas son algunas de las normativas más significativas que reflejan el compromiso constante de Argentina con la igualdad de género y los derechos humanos. En la línea temporal, se observa un aumento en la legislación nacional (2002-2020) dirigida a prevenir y castigar la violencia contra mujeres y personas de género diverso. A pesar del sólido marco legal de género, persisten desafíos en la implementación debido a diversas barreras (administrativas, simbólicas, geográficas, económicas y de conocimiento legal) que obstaculizan la plena realización de sus derechos.

A continuación, se presenta el relevamiento normativo a nivel nacional, y una línea cronológica esquematizando la principal normativa.

Gráfico 2. Línea cronológica con la normativa en materia de género a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento normativo.

**c. Normativa en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.):**

En 1996, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires incorpora el artículo 11 que reconoce el derecho a la diversidad, rechazando cualquier forma de discriminación basada en la orientación sexual o la identidad de género.

En el año 2000, se promulga la Ley Nº 418/2000 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable, garantizando los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas. Esta ley busca asegurar la accesibilidad a información y servicios esenciales para una vivencia responsable de estos derechos, con un enfoque en la atención integral durante el embarazo, parto y puerperio.

La Ley Nº1.004 de Unión Civil de 2002 desarrolla los parámetros legales para las uniones civiles entre personas del mismo sexo, preparando el terreno para la posterior aprobación de la Ley de Matrimonio Igualitario a nivel nacional en 2010.

El Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de 2004, incorpora sanciones específicas para los actos discriminatorios, incluyendo la orientación sexual y otras circunstancias de exclusión o menoscabo.

En los años siguientes, se promulgaron diversas leyes que abordan la violencia de género y la igualdad de oportunidades, a saber, la Ley Nº 1.265/2005 de Protección y Asistencia a las víctimas de violencia familiar y doméstica y la Ley Nº 1.688/2005 de Prevención de la Violencia Familiar y Doméstica y su modificatoria, la Ley Nº 5.466/2015.

La Ley Nº 2.110/2006 de Educación Sexual Integral establece la obligatoriedad de enseñar educación sexual en todos los niveles del sistema educativo.

En el año 2008, se promulga la Ley Nº 2.687 de Lucha Contra la Discriminación por Orientación Sexual o Identidad de Género que establece el 17 de mayo como el Día de la Lucha contra la Discriminación por Orientación Sexual o Identidad de Género y la Ley Nº 2.781 que garantiza asistencia integral a las víctimas de tratamiento de personas, abordando su situación de emergencia social y cumpliendo con normativas internacionales. Mientras tanto, la Ley Nº 2.957/2008 crea un Plan Marco para promover la plena ciudadanía, sin discriminación por orientación sexual o identidad de género, fortaleciendo los derechos y la diversidad sexual.

La Ley Nº 4.238 de Atención Integral de la Salud de Personas Intersexuales, Travestis, Transexuales y

Transgénero, promulgada en 2012, establece políticas de atención médica integral para los mencionados colectivos, contribuyendo a despatologizarlos. La Ley N° 4.376/2012 promueve una política pública para el reconocimiento y ejercicio pleno de la ciudadanía LGBTTIQ+, incluyendo la creación de un Consejo Consultivo para políticas de respeto a la diversidad.

La Ley N° 4.628/2013 modifica la Ley de Sangre de C.A.B.A., eliminando requisitos discriminatorios a donantes LGBTTIQ+. Además, la Resolución N° 431/14 de la Asesoría General Tutelar crea el Área Género y el Comité Asesor en Diversidad Sexual para proteger los derechos y promover la igualdad de las personas trans.

En 2015, se promulgó la Ley N° 5.261 que combate la discriminación en Buenos Aires, abarcando orientación sexual e identidad de género, y brindando herramientas sólidas contra actos discriminatorios.

La Ley N° 5.742/2016 combate el acoso sexual en lugares públicos y protege los derechos relacionados con género, identidad y orientación sexual.

Durante el año 2018, se promulga la Ley N° 6.020 que modifica el Código Procesal Penal de C.A.B.A. para abordar la violencia, y la Ley N° 6.027 que busca crear espacios libres de discriminación y violencia en áreas como salud, educación, espacios públicos y medios de transporte, centrándose en género, identidad de género y orientación sexual.

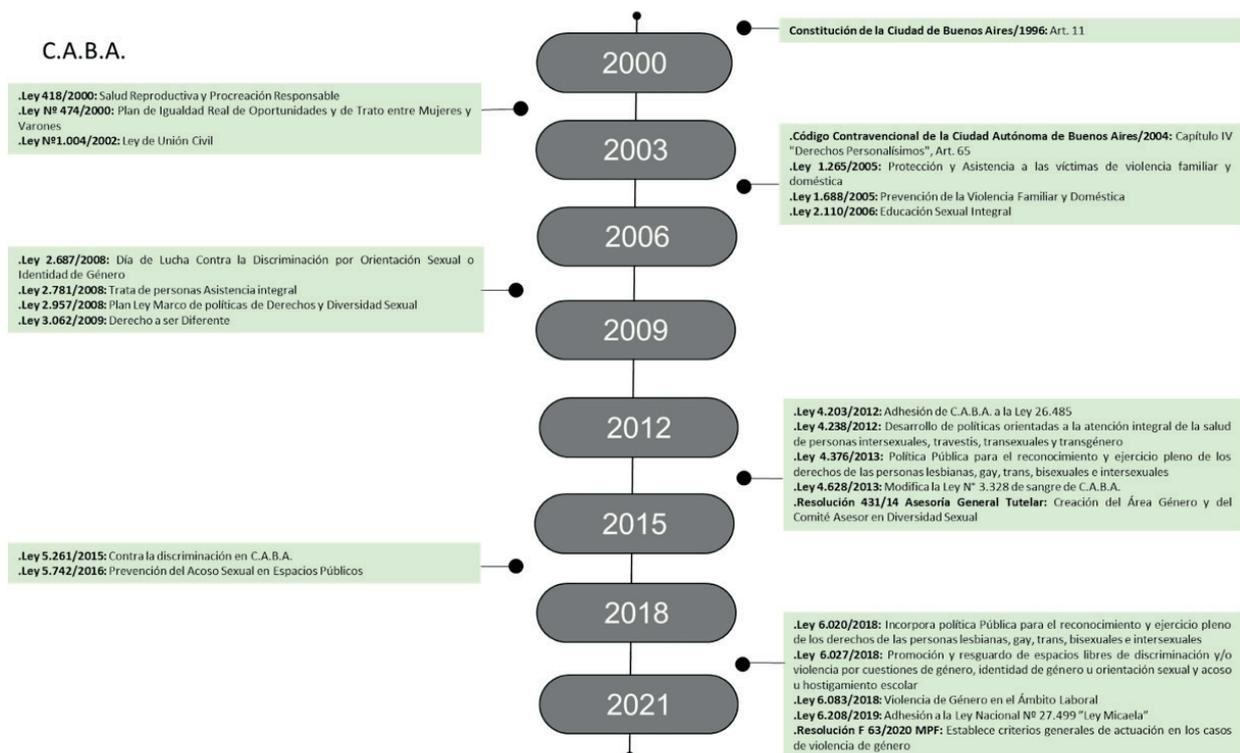
La Ley N° 6.083 de Violencia de Género en el Ámbito Laboral de 2018 obliga a los poderes estatales a crear protocolos de abordaje de violencia de género en el entorno laboral.

La adhesión a la Ley Nacional Micaela en 2019, a través de la Ley N° 6.208 hizo obligatoria la capacitación en género para integrantes de los poderes del Estado.

Ante el aumento de la violencia de género durante la pandemia, en 2020, el Ministerio Público Fiscal emitió la Resolución N° FG 63/2020 Ministerio Público Fiscal (MPF) que establece directrices generales para abordar los casos de abuso en este contexto.

A continuación, se presenta una línea cronológica que contiene la principal normativa en materia de género en la CABA, como sigue:

**Gráfico 3. Línea cronológica leyes de C.A.B.A.**



Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento normativo.

La normativa analizada aún requiere de un abordaje de interseccionalidad de género, teniendo en cuenta cómo interactúan las distintas formas de opresión y barreras que pesan sobre los grupos históricamente vulnerabilizados, sea por acción u omisión del Estado.

En este sentido, es necesario pensar nuevos desafíos que permitan convertir a las políticas de género y diversidad en políticas de Estado, con sustentabilidad económica, de modo que no puedan ser eliminadas, suprimidas o se verifique regresión en términos de derechos humanos por parte de gobiernos de turno reaccionarios y conservadores. Para ello, la agenda de género tiene que responder a las prioridades de las mujeres y disidencias, incluida la lucha por la justicia social, sanitaria, hídrica y climática en el ámbito local-territorial, pero también global.

## **A modo de cierre**

La sistematización de la normativa en el contexto del derecho a la salud con una perspectiva de género y diversidad se presenta como una herramienta esencial para guiar y condicionar las prácticas inclusivas y respetuosas de los derechos humanos, especialmente para mujeres y personas de diversas identidades.

Por el contrario, la falta de conocimiento legal del personal de salud de los servicios y sistemas de salud, se ha identificado como una barrera significativa, especialmente para mujeres y disidencias sexuales, en el acceso a sus derechos en el ámbito de la salud.

El conocimiento del derecho sanitario tiene impacto en las representaciones sociales y en las prácticas de las y los trabajadores de la salud. Integrar el marco normati-

vo en la formación y en la producción científico-académica es esencial para lograr una atención médica más equitativa y sensible al género y la diversidad.

Resulta importante promover una formación integral de profesionales que comprenda información sobre el campo jurídico y sanitario en el plano local, nacional e internacional. Los estándares de derechos humanos se presentan como un pilar fundamental para la consecución de prácticas respetuosas de las personas usuarias de servicios de salud.

Este artículo propone superar visiones reduccionistas sobre los servicios de salud, reconociendo su diversidad interna, los factores institucionales que reproducen la desigualdad, y los desafíos concretos para garantizar derechos en contextos marcados por la cisheteronormatividad.

A través de un enfoque interseccional, se busca contribuir a una mirada más crítica y transformadora sobre el rol del Estado, las políticas públicas y los actores sanitarios en la garantía del derecho a la salud con perspectiva de género y diversidad.

En un contexto político regresivo, donde peligran avances en materia de derechos, la consolidación y aplicación del marco normativo cobra aún mayor relevancia. Lejos de ser una herramienta meramente formal, constituye un instrumento fundamental para proteger conquistas logradas, orientar las prácticas institucionales y garantizar el acceso equitativo a la salud. En este sentido, el Estado argentino tiene la obligación ineludible de cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos que ha suscrito, asegurando que sus políticas sanitarias se alineen con los principios de igualdad, no discriminación y respeto por la diversidad.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (2000). *La dominación masculina*. Anagrama.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de reproducción social*. Siglo Veintiuno Editores.
- Butler, J. (1990). *El Género en Disputa*. Paidós.
- Butler, J. (1996). Variaciones sobre sexo y género: Beauvoir, Wittig y Foucault. En M. L. (comp.), *El género la construcción cultural de la diferencia sexual*. PUEG Porrúa.
- Cáceres, Carlos F.; Talavera, Víctor A., & Mazín Reynoso, Rafael. (2013). Diversidad sexual, salud y ciudadanía. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 30(4), 698-704. Recuperado el 25 de septiembre de 2024, de [http://www.scielo.org/pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1726-46342013000400026&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org/pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342013000400026&lng=es&tlng=es).
- Campillo, F.; Lara, S. (1996). *Lineamientos para la integración de la perspectiva de género*. San José, Costa Rica: IIDH.
- Campo-Arias, A; Herazo, E. (2008). *Homofobia en estudiantes de medicina: una revisión de los diez últimos años*. *MedUNAB*, 11, 120-123.
- Carbonell, M. (2004). El principio pro persona: El nuevo paradigma hermenéutico de los derechos humanos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, (17), 5-24.
- Centro de estudios legales y sociales CELS (2017) y otros. *Evaluación sobre el cumplimiento de la convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW)*. [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/02/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_ARG\\_25486\\_S.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/02/INT_CEDAW_NGO_ARG_25486_S.pdf).
- Centro de estudios legales y sociales (2020). Los derechos humanos de la población travesti y trans en aislamiento obligatorio. En: <https://www.cels.org.ar/web/2020/06/los-derechos-humanos-de-la-poblacion-travesti-y-trans-en-aislamiento-obligatorio/>.
- CEPAL (2019). Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: Antecedentes para una agenda regional. En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44799/1/S1900579_es.pdf).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). Informe 50/16. Caso 12.834. Trabajadores indocumentados. P. 72. Estados Unidos de América.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Solicitada por Costa Rica.
- Crenshaw, Kimberle (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum: Vol. 1989*: Iss. 1, Article 8. Disponible en: <http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>.
- Echegoyemberry, M N (2018). Grietas en la ciudadanía: Interseccionalidad de género, ambiente, territorios y derechos humanos. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, 3(2), 23-41. <https://doi.org/10.29112/ruae.v3.n2.2>
- Echegoyemberry, M. N. (2020). El Derecho a la salud en el campo jurídico y sanitario. Hacia la construcción de la justicia sanitaria. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social. Año 11*, Nro. 21. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-conte>.
- Hollanda, E., Siqueira, S. A. V.; Andrade, G. R. B., & Molinaro, A. (2012). Satisfacción y responsividad en servicios de atención a la salud de la Fundación Oswaldo Cruz. *Ciênc Saúde Coletiva*, 17(12), 3343-52.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2008). *Herramientas básicas para integrar la perspectiva de género en organizaciones que trabajan derechos humanos*. IIDH.
- Kennedy, D. (1976). Form and Substance in Private Law Adjudication. *Harvard Law Review*, 89(8), 1685-1778 [openyls.law.yale.edu](http://openyls.law.yale.edu)
- Lamas, M. (2000). *El género es cultura*. Campus Euroamericano de Cooperación Cultural. Awada.
- Londoño, M. I. (1996). *Género y salud: un nuevo paradigma*. [Ponencia] VII Congreso de Sexología: El género, un proceso cultural. Medellín, Colombia.
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (2011). *Identidades diversas, los mismos derechos*. Primera jornada nacional de diagnóstico participativo. Recuperado de <http://www.msal.gov.ar/images/stories/ryc/graficos/0000000574cnt-Identidades%20Diversas%20los%20mismos%20Derechos.pdf>.
- Ottosson, D. (2009) Homofobia de Estado. Un informe mundial sobre las leyes que prohíben la actividad sexual con consentimiento entre personas adultas. *ILGA, Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex*. Disponible en: [www.ilga.org](http://www.ilga.org).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2018). *A Human Rights-Based Approach to Data: Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/human-rights-based-approach-data-leaving-no-one-be>

- hind-2030-agendaUNSDG+2ACNUDH+2Foro Político sobre Desarrollo Sostenible+2
- Petracci, M.; Mattioli, M. (2009). *Calidad de atención en salud sexual y reproductiva desde una perspectiva de género y derechos: Evaluación de usuarias del área programática del Hospital Argerich*. Buenos Aires.
- Política de Igualdad de Género FMAM. (2017). Disponible en: <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php?id=36>>[https://docs.google.com/presentation/d/1TI-1o5Jziw-fybmWwqVOtkLPbeCSXPHus-m\\_dMLOLSo/edit#slide=id.gdaf5c1b22d\\_0\\_11](https://docs.google.com/presentation/d/1TI-1o5Jziw-fybmWwqVOtkLPbeCSXPHus-m_dMLOLSo/edit#slide=id.gdaf5c1b22d_0_11).
- Programa Mujer, Salud y Desarrollo. (2000). *La Ruta Crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina. Estudio de caso en 10 países*. Disponible: <file:///C:/Users/MHERNA~1/AppData/Local/Temp/GDR-Violencia-Domestica-Ruta-Critica-2011.pdf> <https://www.paho.org/es/documentos/violencia-contra-mujeres-ruta-critica>.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All* (3rd ed.). University of California Press.
- Rodríguez-Garavito, C. (2011). Toward a Sociology of the Global Rule of Law Field: Neoliberalism, Neoconstitutionalism, and the Contest over Judicial Reform in Latin America. In Y. Dezalay & B. G. Garth (Eds.), *Lanyers and the Rule of Law in an Era of Globalization* (pp. 156–180). Routledge.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Westview Press.Amazon+3Taylor & Francis+3ruby.fgcu.edu+3
- Scarpino, P. (2020). *¿Salud para todes? Un estado de la cuestión*. Con X, (6), e036. <https://doi.org/10.24215/24690333e036>.
- Tajer, D. (2012). Construyendo una agenda de género en las políticas públicas en salud.
- Thelen, K. (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. In J. Mahoney & D. Rueschmeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208–240). Cambridge University Press.Google Académico.
- Vacchino, M., Pita, M., & Aranguren, M. (2021). Salud y género: abordajes desde las prácticas médicas en Argentina. CLACSO.
- Vaitsman, J.; Andrade, G. R. B. (2005). Satisfacción y responsividad: formas de medir la calidad y la humanización de la asistencia a la salud. *Ciênc Saúde Coletiva*, 10(3), 599-613.
- Vaitsman, J.; Rieveres Borges de Andrade, G. (2005). Satisfação e responsividade: formas de medir a qualidade e a humanização da assistência à saúde. *Cien Saude Colet*, 10(3), 599–613.



## Artículos seleccionados

# Abordajes de violencia de género en salud mental: desafíos y estrategias desde el trabajo social.

**Valentina Losso<sup>a</sup>**

Fecha de recepción:	7 de marzo de 2025
Fecha de aceptación:	19 de mayo de 2025
Correspondencia a:	Valentina Losso
Correo electrónico:	valentalosso3@gmail.com

a. Licenciada en Trabajo Social. Hospital de Emergencias Psiquiátricas Torcuato de Alvear.

### Resumen:

El presente trabajo surge en el marco del primer año de la residencia de Trabajo Social en un Hospital monovalente de CABA. El interés por el tema nace de haber abordado situaciones de violencia de género con equipos interdisciplinarios en un dispositivo ambulatorio de salud mental, donde surgieron interrogantes a la hora de intervenir. El escrito articula fragmentos de experiencia práctica con desarrollos teóricos. Para ello, se realiza una revisión crítica del marco normativo vigente, haciendo principal hincapié en la Ley N° 26.657 y la Ley N° 26.485, de las políticas públicas vigentes en materia de violencia de género y salud mental. Se analizan datos epidemiológicos sobre la problemática y sus efectos sobre la salud mental, así como también las dificultades que trae el subregistro de las situaciones de violencia de género en el ámbito de la salud. Algunas de las categorías que atraviesan las reflexiones y los interrogantes de este trabajo son riesgo y autonomía. En las conclusiones, se destaca la importancia de trabajar con perspectiva de género desde una mirada interseccional que nos permita analizar la problemática desde un enfoque integral que comprenda su complejidad. Además, se pone en valor el trabajo a través de una red intersectorial de instituciones y organizaciones sociales, así como también con la red de socio-familiar.

**Palabras clave:** Salud Mental - Violencia De Género - Trabajo Social.

### Summary

*This work is the result of the first year of a social work residency in a psychiatric hospital in the city of Buenos Aires. The interest in this topic arises from the experience of addressing situations of gender-based violence within interdisciplinary teams in an outpatient mental health facility, where various challenges were encountered during interventions. This paper integrates fragments of practical experience with theoretical developments. To this end, a critical review of the current regulatory framework is conducted, with an emphasis on Law No. 26.657 and Law No. 26.485, as well as on current public policies regarding gender-based violence and mental health. Epidemiological data on this issue and its effects on mental health are analyzed, along with the challenges posed by the underreporting of gender-based violence cases within the healthcare sector. Some of the key categories that frame this study are risk and autonomy. Finally, the importance of adopting a gender perspective from an intersectional approach is highlighted, as this allows for a comprehensive analysis of the issue while considering its complexity. Additionally, the significance of working with a socio-family network and an intersectoral network of institutions and social organizations is emphasized.*

*Key words: Mental Health; Gender-Based Violence; Social Work.*

## Introducción

Este trabajo fue desarrollado en el marco de mi primer año de residencia de trabajo social en un Hospital monovalente de CABA. El mismo se constituye como un trabajo analítico sobre algunas de las intervenciones que tuvieron lugar en el dispositivo ambulatorio de Consultorios Externos de dicho Hospital. Las temáticas que atraviesan este escrito se enmarcan en el campo de la salud mental y género, más específicamente el abordaje de situaciones de violencia de género en tratamientos ambulatorios de salud mental.

Durante mi rotación en este dispositivo ambulatorio, he participado en diferentes entrevistas de admisión, interconsultas y tratamientos interdisciplinarios. De los/as usuarios/as que atendí, la mayoría han sido mujeres cis adultas de diferentes edades. Muchas de las cuales han relatado, con el correr de las consultas, diferentes situaciones donde sufrieron violencia de género. Haber observado esto y encontrarme con diversas dificultades en la intervención me motivó a escribir sobre esta temática. Si bien cada situación es singular, hay cuestiones transversales en los relatos de las usuarias.

Este escrito se organiza en cinco apartados. Iniciando por una revisión del marco normativo y las políticas públicas vigentes, así como también sobre un recorte de

datos epidemiológicos sobre el tema. Luego, a partir de una viñeta clínica, se analizan los posibles abordajes de situaciones de violencia de género con usuarias de tratamientos por salud mental, tomando categorías como riesgos, autonomía, interseccionalidad, entre otras.

Además, se aborda la necesidad de trabajar desde equipos interdisciplinarios y con redes intersectoriales, así como también el trabajo articulado con la red sociofamiliar de las usuarias. Por último, se plantean interrogantes que surgen de la práctica como residente de Trabajo Social en un servicio ambulatorio de salud mental.

## Marco normativo y políticas públicas

En primer lugar, en relación al campo de salud mental, es posible mencionar la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657, la Ley N° 448 de Salud Mental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Ley Nacional N° 26.529 de Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud y la Ley básica N° 153/99 de Salud de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley 26.657 define a la salud mental como un "proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, 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” (2010, Art. 3). Así, plantea una nueva definición del concepto de salud mental entendido como un proceso dinámico y multideterminado. Dicha ley, en el artículo 8 y 9, hace referencia a cómo debe ser el proceso de atención en salud mental. Especifica que debe promoverse que la atención en salud mental esté a cargo de un equipo interdisciplinario integrado por psicólogos/as, psiquiatras, trabajadores/as sociales, terapistas ocupacionales, enfermeros/as, entre otras. Además, debe priorizarse que la atención sea desde un abordaje interdisciplinario e intersectorial que se alíe con los principios de la atención primaria a la salud (APS). Por otro lado, la ley hace referencia a que la internación hospitalaria es una medida restrictiva, de carácter excepcional y que debe ser lo más corta posible dentro de los criterios terapéuticos. En este sentido, impulsa un cambio significativo que busca evitar las internaciones compulsivas, la vulneración de derechos y restricción a la autonomía de las personas con padecimientos mentales.

En segundo lugar, la Ley Nacional 26.529, sancionada en 2009, regula los derechos del paciente en relación a su autonomía y a la información que debe recibir sobre los procedimientos y tratamientos a los que será sometido/a. Esta ley cobra particular relevancia en el campo de la salud mental, ya que las personas con padecimientos mentales han sido históricamente limitadas en el ejercicio de su ciudadanía y la toma de decisiones sobre sus tratamientos.

Por su parte, la Ley N°448 de Salud Mental de CABA, sancionada en el año 2000, tiene puntos en común con la Ley Nacional, principalmente en relación al tratamiento y toma de decisiones en manos de los equipos interdisciplinarios, aunque a diferencia de esta no especifica qué disciplinas deben integrar los equipos.

En relación a las políticas públicas, existen algunos recursos que actualmente permanecen vigentes y con los que trabajamos cotidianamente en tratamientos ambulatorios por salud mental. Algunos de ellos son: el Certificado Único de Discapacidad (CUD), la pensión no contributiva por invalidez, pensión por hijo con discapacidad, la pensión derivada, entre otras. Sin embargo, no hay suficientes políticas públicas enfocadas en una perspectiva de salud mental comunitaria tal como lo contempla la Ley 26.657. Desde su reglamentación, no se destinaron recursos para crear nuevos dispositivos territoriales basados en los principios de APS, en línea

con el proceso de desmanicomialización que propone dicha ley. En este sentido, es posible decir que si bien la ley implicó un avance significativo en materia legislativa, algunos de los derechos que la misma proclama aún se encuentran vulnerados (en parte) por su falta de implementación.

La Ley Nacional de Salud Mental explícita que el Estado debe promover, a través de sus instituciones, la implementación de acciones de inclusión social, laboral y de atención en salud mental comunitaria. Sin embargo, la falta de dispositivos ambulatorios y territoriales se constituye actualmente como una barrera de acceso a la atención y tratamiento por salud mental. La misma es una problemática creciente debido al aumento de demanda en CABA y la falta de políticas dirigidas a la atención en salud mental. También es posible detectar la falta de hogares, refugios y casas de medio camino, lo que en muchas ocasiones se convierte en una barrera para evitar internaciones y para concretar externaciones de los/las usuarios/as.

Por otro lado, la problemática de violencia de género está regulada en el plano internacional por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979, que incorporada por Argentina en 1994 con la reforma constitucional, así como también la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), sancionada en Brasil en 1995.

En línea con las convenciones, la Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales, desarrolla una definición de violencia contra las mujeres entendida como:

Toda conducta, por acción u omisión, basada en razones de género, que, de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, en el espacio analógico digital, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, participación política, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. (2009:Art. 4)

Además, establece en su artículo 5 los tipos de violencia por motivos de género que reconoce la ley, y sus moda-

lidades en el artículo 6. Entendidas estas últimas como las formas en las que se manifiesta la violencia según en qué ámbitos puede desarrollarse la misma. También establece las bases para la creación de políticas públicas, las instituciones y dispositivos que deben abordar con la problemática. La ley enuncia la necesidad de atender la problemática desde equipos interdisciplinarios y trabajar desde el ámbito comunitario a través de redes intersectoriales.

Respecto a las políticas públicas sobre violencia de género, es posible mencionar el Programa Acompañar y el programa Producir, así como también algunos hogares y refugios dependientes de CABA. Algunos de los dispositivos que trabajan la problemática que se abocan a la denuncia, el asesoramiento y el acompañamiento son: Los Centros Integrales de la Mujer (CIM) en algunas comunas de CABA, se dedican a acompañar, asesorar y brindar información a mujeres víctimas de violencia por motivos de género. En dicho dispositivo hay terapias individuales, patrocinio jurídico, grupos terapéuticos, entre otros. La Oficina de Violencia Doméstica (OVD), dependiente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, funciona las 24hs, brinda información y orientación sobre la problemática en el ámbito de CABA y sobre trata de personas con fines de explotación sexual o prostitución en todo el país. También reciben y acompañan el proceso de denuncia, realizan informes de riesgo y diferentes informes con estadísticas sobre estas problemáticas. Por último, la línea 144, que también funciona las 24 hs desde todo el país, brinda atención a mujeres y personas LGBTIQ+ que atraviesan situaciones de violencia de género y la línea 137 destinada a víctimas de violencia familiar y sexual.

Luego de este repaso, resulta fundamental situar el momento en el que se escribe este trabajo, caracterizado por el desmantelamiento de las instituciones del Estado y de las políticas públicas de nuestro país. En lo referente al tema elegido, cabe mencionar que con la asunción del presidente Javier Milei, se eliminó el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad y se redujo a una subsecretaría que depende en una primera instancia del Ministerio de Capital Humano y luego del Ministerio de Justicia. La misma se llamó Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género y fue finalmente disuelta por completo el 6 de junio de 2024. Esto significa un retroceso, ya que por primera vez desde 1992 el país quedó sin una entidad responsable de la promoción y ejecución de políticas públicas que aborden esta problemática. Además, hubo despidos masivos del 80% de las

personas que trabajaban en los programas y algunos de los dispositivos anteriormente descritos.

Estos sucesos incumplen con lo que establece la Ley 26.485 en su artículo 8, que dispone que el Consejo Nacional de la Mujer debe encargarse del diseño de políticas públicas que aborden la violencia de género, y en su artículo 9 describe las facultades que debe tener esta institución. Además, incumple el artículo 11 de la misma ley donde enuncia que el Estado Nacional debe impulsar políticas públicas contra la violencia por motivos de género. Si bien antes de estos sucesos había políticas públicas que abordan la problemática, las mismas eran insuficientes. Principalmente en lo referente a dispositivos de tratamiento y acompañamiento, hogares y refugios para mujeres, así como también instituciones que trabajen con varones que ejercen violencia y sobre prevención.

El mismo proceso de despidos y quita de recursos ha sufrido la Agencia Nacional de Discapacidad (AN-DIS) y el ex ministerio de desarrollo social. También se han cerrado algunos Centros de Acceso a la Justicia y Centros Integrales de la Mujer. Ante este desmantelamiento institucional, caracterizado por despidos masivos, reducción de presupuesto y recursos, resulta incierto qué sucederá con las políticas anteriormente descritas.

## Datos epidemiológicos

Existen diferentes documentos que revelan datos estadísticos sobre la problemática de violencia de género en nuestro país, a continuación haré referencia dos de ellos con el fin de aportar al análisis del presente trabajo. Por un lado los informes que desarrolla la OVD de forma trimestral y anual correspondiente al territorio de CABA. Respecto al informe del último trimestre, el mismo refleja que se han atendido 4.430 personas en total de las cuales 2.013 fueron solo consultas informativas. Es decir que más de la mitad de las personas atendidas no continuaron con el proceso judicial.

De las personas que realizaron presentaciones 71% eran mujeres. Respecto a la evaluación interdisciplinaria del nivel de riesgo en el que se encontraban las personas que denunciaron, el informe indica que el 29% era riesgo altísimo y alto, 60% medio y moderado y 11% bajo. El 53% de las personas atendidas fueron orientadas a consultar al sistema de salud.

También esta disponible la encuesta de prevalencia de violencia contra las mujeres del 2021 del ex Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad en la cual se relevó información sobre diferentes centros urbanos de 12 provincias. En rasgos generales la misma revela que el 45% de las mujeres cis encuestadas manifiestan haber atravesado violencia de género de algún tipo.

En los resultados de la encuesta se detallan las consecuencias de la violencia en la salud y bienestar de las mujeres, destacando principalmente las consecuencias negativas en la salud mental (depresión, angustia, miedo, etc). Al respecto los resultados indican cifras alarmantes:

Casi el 30% de quienes vivieron situaciones de violencia ejercidas por una expareja y el 10% de quienes las atravesaron por parte de una pareja actual reportaron la falta de deseo de seguir viviendo. Asimismo, cabe señalar que estas consecuencias son más frecuentes entre quienes atravesaron violencia física por parte de una expareja. (Ex Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, 2021.p.6).

Por otro lado, resulta difícil de cuantificar las intervenciones realizadas sobre la problemática de violencia de género; es decir, que existe un subregistro de las mismas. Esto se debe, en parte, a que en muchas ocasiones los motivos de consulta iniciales se vinculan estrictamente a padecimientos de salud mental y luego, durante el transcurso de las consultas, comienzan a develarse situaciones de violencia que han atravesado las usuarias. Por otro lado, la historia clínica electrónica, si bien tiene beneficios, sobre este punto presenta un limitante vinculado al tema de la confidencialidad. En ocasiones no se documenta en detalle las situaciones de violencia abordadas y/o se restringe el acceso a dicha evolución con el fin de resguardar a la usuaria. En este sentido, no hay una estadística certera de las situaciones de violencia de género en las cuales se ha intervenido en el dispositivo de CCEE.

La violencia de género es considerada una problemática social, ya que la misma es el resultado de la opresión y discriminación a un grupo social que es percibido como inferior. En este sentido, esta problemática realiza un movimiento del ámbito privado al ámbito público, que requiere de intervención y acompañamiento. Poder medir la prevalencia de la problemática mediante un registro resulta fundamental como instrumento para dar cuenta de la magnitud de la misma a nivel epidemiológico.

Así, el subregistro se constituye como una forma de invisibilización de la problemática, impidiendo que se traduzca a una demanda concreta en torno a la misma. Como equipos de salud, debemos buscar estrategias para superar el subregistro y generar datos que nos permitan dar cuenta las múltiples dimensiones de la problemática, para pensar estrategias de abordaje.

## Viñeta

Martina tiene 35 años. Comenzó a atenderse por guardia por presentar sintomatología ansiosa y afectiva mixta. Realizó un seguimiento en dicho dispositivo durante cuatro meses, momento en el que se inició el proceso de admisión en CCEE del mismo efector. Desde que realizamos la admisión, la presentación de Martina y su discurso desorganizado hacían que sea difícil ordenar y comprender su historia. Según lo que se pudo reconstruir a través de la escucha en las entrevistas, su vida había sido atravesada por sucesivas mudanzas, viajes y vínculos violentos a los que ella llamaba “tóxicos”. En la reconstrucción de su trayectoria vital había una variable que se hacía presente en gran parte de la misma, la violencia.

La familia de Martina está compuesta por su padre y su madre, dos hermanos que viven en el exterior y su hermana. Al momento de la admisión, se encontraba distanciada de toda su familia, con quien no mantenía comunicación. Su niñez había sido signada por la violencia, principalmente proveniente de su padre, que era un militar retirado con diagnóstico de bipolaridad que, según Martina, se encontraba sin tratamiento. Ella se mudó de la casa donde se crió, aproximadamente a sus 20 años, y desde allí tuvo un vínculo intermitente con su familia. Al momento de comenzar su tratamiento, presentaba una escasa red socio afectiva.

Su historia se había caracterizado por mudanzas repentinas que no se vinculan con razones económicas ni proyectos personales. Martina había vivido en diferentes países, provincias, ciudades y barrios, parecía que ningún lugar la hacía sentir cómoda aunque añoraba encontrarlo. Al momento de iniciar el tratamiento, se encontraba viviendo en lo de una pareja de adultos mayores que había conocido de forma casual seis meses antes a través de uno de sus trabajos informales.

Con el correr de las consultas, fue relatando diferentes vínculos de pareja que tuvo desde que comenzó su adultez, los cuales definió como “intensos” o “tóxicos”, en

donde se podía leer diferentes situaciones de violencia psicológica y física. En algunas ocasiones, ella problematizaba estos vínculos refiriendo que quería "sanar" y alcanzar lo que llamaba su "verdadero ser", algo que estos vínculos le había arrebatado.

Durante todo el tratamiento el trabajo con el equipo tratante fue caracterizado por la continua comunicación, por la complejidad de la situación que estaba atravesando la usuaria y su sintomatología aguda. Durante el mismo se buscó abordar la problemática habitacional, laboral y vincular que la usuaria traía a las consultas. Mientras se encontraba en tratamiento, comenzó a entablar un vínculo de pareja con un hombre que vivía en la puerta del hospital, quien se encontraba en situación de calle y había sido expulsado de la institución por haber ejercido violencia en reiteradas ocasiones contra profesionales y pacientes. Desde el comienzo del vínculo, Martina refirió que él era muy "intenso" y al indagar comenzaron aparecer situaciones donde él ejercía violencia psicológica contra ella. Esta situación que fue escalando, sumado a la exposición a diferentes situaciones de riesgo que iba relatando en las consultas, comenzaron a alarmar al equipo tratante. Ella parecía problematizar este vínculo y se había decidido a dejarlo luego de varias escenas de violencia verbal y psicológica en la vía pública.

En una de las consultas en el espacio de trabajo social, ella relata que habían ido a una obra en construcción en la que él trabajaba. Allí, comienza a describir una escena escalofriante, en donde él la amenaza con tirarla por el balcón de dicha obra en construcción, la empuja e intenta violarla. Ella logra escapar aterrorizada y vuelve a la casa de sus padres (con quienes se estaba re vinculando). Luego de ese suceso, Martina expresa que había decidido separarse definitivamente; sin embargo, se la notaba abrumada y agotada. En ese momento Martina había restablecido el vínculo con su hermana, quien estaba acompañando el tratamiento y tenía conocimiento de la situación de violencia que su hermana estaba atravesando. El mismo día por la tarde Martina se encontró con su agresor, quien la violó y la golpeó. A los pocos días Martina fue internada de forma voluntaria en la guardia del mismo efector por la agudización de la sintomatología de su padecimiento de salud mental y es derivada por su prepa.

Durante su tratamiento, se indicó realizar varias consultas semanales y controles por guardia en paralelo. La flexibilidad de los dispositivos y que parte del equipo tratante realizará su rotación por la guardia, nos permitió

que el tratamiento de Martina se mantuviera de forma "híbrida". Las situaciones de riesgo a las que se exponía la paciente propiciaron que por momentos presente criterios para atenderse en un dispositivo de urgencias que la expulsaba y frente al cual debíamos construir una estrategia desde lo ambulatorio.

## Posibles abordajes en un hospital monovalente

Respecto al dispositivo ambulatorio de consultorios externos, en el mismo se realizan tratamientos interdisciplinarios presenciales con equipos integrados por profesionales de trabajo social, terapia ocupacional, psicología y psiquiatría.

A partir de haber abordado esta problemática en este servicio, surgen preguntas en torno a cómo intervenir cuando la persona consultante se encuentra en un momento agudo de su padecimiento, sin recaer en intervenciones que limiten su autonomía. Durante el tratamiento, Martina se había expuesto a sucesivas situaciones de riesgo, aunque no categorizadas como riesgo suicida, lo que había imposibilitado la concreción de una internación. En relación a esto, las categorías de riesgo, autonomía y cuidado se presentan como un desafío en cada situación a abordar.

Respecto a la categoría de riesgo en salud mental, la Ley 26.657 lo define como el criterio que determina las internaciones involuntarias por salud mental, entendida como una medida restrictiva y excepcional, cuando se hayan agotado todas las instancias terapéuticas previas. Es importante detenernos en este punto para referirnos a la evaluación de riesgo desde una perspectiva integral, no sólo vinculado a un cuadro clínico. Sino también en relación a los determinantes sociales de la salud que forman parte de las situaciones en las que intervenimos. Entendiendo a los padecimientos mentales como procesos multideterminados, indagar y considerar las condiciones materiales de existencia juega un rol central a la hora de abordar cada situación singular.

En relación a la categoría riesgo es interesante incorporar el concepto de "dignidad del riesgo", que surge de la mano del modelo social de la discapacidad, como nuevo paradigma que tiene como antecedente la lucha de los movimientos sociales por los derechos de las personas con discapacidad. Sobre esta categoría Robert Perske expresa a comienzos de los '70:

La sobreprotección puede parecer amable en la superficie, pero puede ser muy mala. Puede asfixiar emocionalmente a la gente. Exprimir sus esperanzas y despojarlas de su dignidad. La sobreprotección puede impedir que la gente se convierta en lo que debería ser. Por otro lado, el riesgo es real porque no se sabe de antemano si una persona va a tener éxito. El mundo real no siempre es seguro y predecible. (Basz, S/F).

Basz (2011) retoma este concepto desde el campo de la salud mental y lo vincula a las categorías de autonomía y estigma. El autor entiende que “la dignidad del riesgo supone una redefinición de los derechos humanos, tanto con respecto a la diversidad como en el acceso a los recursos materiales necesarios para el desarrollo de los propios talentos” (p.191). La propuesta del Basz trata de hacer partícipes activos a los/as usuarios/as de sus tratamientos, exigiendo información, participando de la construcción del diagnóstico y de la toma de decisiones. Retomando la situación de la viñeta, durante el tratamiento de Martina el equipo se ha cuestionado si era posible abordar su forma de circular en el mundo, específicamente en relación a su exposición repetida a situaciones de riesgo, no vinculadas únicamente a la violencia de género. ¿Estas conductas estaban asociadas a la agudización de su sintomatología o había construido esa forma de circulación social durante toda su adultez? Realizar una escucha activa fue clave para poder dar lugar a cuestiones vinculadas al deseo de Martina como quería vivir y que situaciones ella podía problematizar.

Entender a los procesos de salud-enfermedad-atención-cuidados como procesos multideterminados, situados en un contexto particular permite reconocer la compleja trama de entrecruzamientos que se ponen en juego en las situaciones que se presentan en el hospital. Si nos posicionamos desde una perspectiva de salud integral, de acuerdo con Tajer (S/F) es necesario pensar a la salud como una interrelación.

Pombo (2019) entiende el concepto de interseccionalidad como categoría teórico-metodológica que capta las múltiples relaciones de poder que construyen opresión sobre los sujetos. Estas relaciones de poder son productoras de violencias, desigualdades y discriminaciones hacia ciertos segmentos de la sociedad. Para la autora los patrones como clase social, raza, etnia y género deben ser situados geopolíticamente, teniendo en cuenta los procesos históricos, políticos y culturales en los que se

enmarcan, como también los contextos particulares en los que tienen lugar.

La categoría interseccionalidad, por interactuar con el contexto adquiere un carácter dinámico, al respecto Clemente (2018) expresa:

Las formas de opresión interaccionarían entre sí y con su contexto concreto, de manera que determinadas prácticas de dominación emergerían en determinados contextos y no en otros. Habría ciertos privilegios y vulnerabilidades, que se activarían o no, en función del contexto y se reactualizarían de forma específica en la vida de las personas. (p. 255).

El género como constructo social interactúa entonces con otros ejes de opresión, y se encarna en la subjetividad de los sujetos. Según la autora uno de los puntos claves de la interseccionalidad es “que la interacción de los ejes de opresión se integra dentro del psiquismo de las personas y se encarna en sus cuerpos” (Clemente. 2018 p. 261). De allí la importancia de trabajar, desde el campo de la salud mental, con los procesos subjetivos de las mujeres que se encuentran sufriendo violencia. El enfoque interseccional permite historizar y situar la problemática, así como también abarcar la complejidad de la situación y evitar la fragmentación de la misma.

Por otro lado, a lo largo de mi rotación por el servicio ambulatorio de salud mental se me presentó dificultad de determinar en qué situaciones debemos hacer la denuncia por violencia como profesionales de la salud.

Otro de los puntos para reflexionar es la realización de la denuncia por parte del equipo de salud. Para esto es necesario realizar un diagnóstico situacional y evaluar los indicadores de riesgo de violencia de género, el tipo de violencia que la usuaria está atravesando y la posición subjetiva de ella ante la situación. Camp, Casal y Kojdamanian Favetto (2014) definen al diagnóstico situacional como “una instancia interdisciplinaria que tiene como objetivo poder identificar los factores protectores o compensadores y los factores de vulnerabilidad” (p.5).

Existen diferentes protocolos que determinan indicadores en relación al riesgo en situaciones de violencia de género pero la mayoría coincide en la evaluación interdisciplinaria de: el tipo de violencia, la frecuencia e intensidad en la que se manifiesta, la existencia de una red de apoyo continente y acompañante, la situación habitacional y

económica, el conocimiento sobre los dispositivos y recursos existentes respecto a la problemática, la naturalización o problematización de la situación de violencia, entre otros. Esto nos permitirá evaluar si como equipo de salud estamos en condiciones de planificar una intervención o es necesario actuar de forma inmediata para proteger y resguardar a la usuaria.

Para ello se requiere un abordaje interdisciplinario, que permita evaluar las situaciones singulares desde una mirada integral, que no fragmente la situación y la contemple en toda su complejidad. Stolkiner (2005) concibe a la interdisciplina como un posicionamiento, que obliga a reconocer la incompletud de los saberes y herramientas de cada disciplina. El abordaje interdisciplinario implica un trabajo cooperativo entre disciplinas, que sea continuo y sostenido para la construcción de estrategias de intervención conjunta. Por su parte Cazzaniga (2002) expresa que el abordaje interdisciplinario "permite la contención grupal de los profesionales tanto como la elaboración de alternativas políticas de conjunto" (p. 8).

El trabajo interdisciplinario permite elaborar estrategias e intervenciones superadoras, que nos permitan pensar a la salud desde una perspectiva integral que contemple los múltiples determinantes.

Tajer (S/F) reflexiona sobre cómo abordar la violencia de género desde el campo de la salud mental, retoma el tema de la construcción de ciudadanía y lo vincula a la autonomía de las mujeres. La autora expresa que gran parte del trabajo de quienes nos desempeñamos en el campo de la salud mental desde una perspectiva de género es "permitir que los sujetos, en este caso las sujetas mujeres construyan su ciudadanía, y poder revelarle cuáles son los obstáculos que tiene cada quién para instaurarse en un lugar de autonomía en su propia vida" (Tajer, S/F, p. 4). La autora propone abordar el campo de lo subjetivo, trabajando para deconstruir las estructuras de poder que generan opresión sobre las mujeres y acompañar un proceso de construcción de ciudadanía y autonomía de ellas. Además, sugiere que uno de los ejes a trabajar con mujeres, desde una perspectiva de género en salud mental es el tema de la autoestima. Tajer trae este concepto cuestionando la construcción histórica de los mandatos ideales establecidos sobre las mujeres de ser bellas, buenas, complacientes, etc. Trabajar con las usuarias el desarrollo del deseo, la autoestima y la construcción de un proyecto de vida, juegan un rol central a la hora de pensar en la construcción de autonomía.

## Tejiendo redes

Para pensar en el abordaje de situaciones de violencia de género desde los tratamientos de salud mental, resulta necesario retomar el concepto de redes. Respecto a esta categoría Dabas y Perrone (1999) entienden que el universo es una red de interacciones entre personas, y entre éstas y el medio. Los/as autores/as plantean que la noción de red social implica un proceso dinámico de construcción permanente, tanto individual como colectivo. En este sentido, conciben a la red social como:

Es un sistema abierto, multicéntrico, que a través de un intercambio dinámico entre los integrantes de un colectivo (familia, equipo de trabajo, barrio, organización, tal como el hospital, la escuela, la asociación de profesionales, el centro comunitario, entre otros) y con integrantes de otros colectivos, posibilita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para la resolución de problemas o la satisfacción de necesidades. (Dabas en Dabas y Perrone, 1999, p. 5).

La existencia de una red de apoyo fortalecida podría facilitar algunas intervenciones como alojar a la mujer en el caso de convivir con el agresor, acompañar las tomas de medicación y a las consultas en momentos de crisis si fuese necesario, apoyo económico, entre otras. Así como también contribuir a la resolución de conflictos en momentos de crisis, brindar acompañamiento y contención durante el proceso de denuncia. En ese sentido, resulta clave poder identificar qué personas forman parte de la red cercana a la usuaria que se encuentra en una situación de violencia de género. Como profesionales del campo de la salud mental, trabajar con la red de apoyo de forma continua y articulada, se constituye como una herramienta terapéutica fundamental.

Sin dudas, estas situaciones adquieren mayor complejidad en los casos en que las usuarias no tienen red de apoyo o la red es frágil. Esta es la situación de muchas personas usuarias que se atienden en servicios ambulatorios de salud mental. Esto se potencia con personas que sufren violencia de género, ya que en muchas ocasiones el aislamiento de su entorno forma parte del modus operandi de la violencia machista.

Por otro lado, es necesario conocer las instituciones y políticas públicas existentes en relación a la problemá-

tica de violencia de género. Conocer los protocolos y recursos disponibles permite realizar intervenciones adecuadas. En ese sentido, articular con los actores sociales que trabajan con la problemática y conformar una red intersectorial de instituciones, organizaciones sociales y de personas que pertenecen a ellas, resulta estratégico a la hora de intervenir con perspectiva de género.

Esta articulación entre instituciones y organizaciones sociales permite realizar derivaciones acompañadas, asesorar respecto a la denuncia y el proceso judicial, así como también tomar medidas de protección en caso que sea necesario. En este sentido, tanto la Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales como la Ley Nacional de Salud Mental también refiere a la necesidad de un abordaje intersectorial de los padecimientos mentales. Desde el hospital se hace necesario romper con la lógica institucional que tiende a la fragmentación y pensar estrategias de intervención superadoras, desde un abordaje de redes.

Es necesario también posibilitar espacios de acompañamiento, contención y supervisión de los/as integrantes del equipo que trabaja esta problemática. Ya que trabajar con estas situaciones puede provocar frustración, angustia y miedo. En este sentido, armar red entre quienes trabajamos situaciones de violencia de género puede ser enriquecedor para pensar nuevas intervenciones posibles y abordar las preocupaciones emergentes del equipo tratante.

## Reflexiones finales

En este trabajo se presentaron reflexiones sobre formas de abordar situaciones de violencia de género desde el campo de la salud mental. Para ello, se realizó una revisión de la normativa vigente, marcando la distancia entre el avance en materia de desarrollo normativo desde una perspectiva de derechos y los limitantes que se presentan en la práctica diaria a partir de su falta de políticas públicas para su efectiva implementación.

Si bien en este trabajo analizaron los abordajes y las intervenciones posibles con mujeres que se encuentran atravesando situaciones de violencia de género, es necesario trabajar con los varones que ejercen violencia. En este punto, resulta clave marcar que si bien existen dispositivos que trabajan con esta población, los mis-

mos son escasos y quienes asisten lo hacen en el marco judicial. En este sentido, es posible decir que faltan dispositivos individuales y grupales que trabajen con masculinidades que tengan el objetivo de prevenir el ejercicio de la violencia machista y trabajar cuando la misma se encuentre activa.

Como profesionales de la salud, la estrategia punitiva se agota rápidamente sin dar una respuesta concreta a una problemática histórica y estructural de nuestra sociedad. Me pregunto: ¿Cómo podemos contribuir a generar una demanda de políticas públicas que trabajen con masculinidades que ejercen violencia? ¿Qué estrategias podemos pensar para trabajar en la deconstrucción de las estructuras de opresión hacia mujeres y disidencias con las nuevas generaciones en un contexto de avance de la ultraderecha?

Otra de las cuestiones a destacar en este escrito es lo referido al subregistro de las situaciones de violencia que abordamos desde el subsector público de salud. Entendiendo a la violencia de género como una problemática de salud pública, superar el subregistro es un desafío pendiente para los equipos de salud. El adecuado registro podría permitirnos visualizar el alcance epidemiológico de la problemática, así como también contribuir a una demanda concreta respecto a las políticas públicas necesarias para abordarla.

Respecto a los abordajes que podemos implementar para trabajar con mujeres que sufren o han sufrido situaciones de violencia de género, se destaca trabajar desde una perspectiva de género con una mirada interseccional que permita comprender la complejidad de las situaciones. También la importancia de implementar abordajes interdisciplinarios e intersectoriales con el fin de incorporar los múltiples determinantes de la salud mental y las violencias. Las categorías de dignidad del riesgo, autonomía, ciudadanía, autoestima y deseo resultan fundamentales para reflexionar sobre la problemática y pensar futuras intervenciones. Se destaca la importancia de trabajar desde la subjetividad de las usuarias con el objetivo de acompañar un proceso de fortalecimiento de su autonomía. Considero que los abordajes grupales pueden contribuir a trabajar el aspecto social de la problemática, compartiendo experiencias y estrategias colectivas de acompañamiento y cuidado.

Por último y vinculado con lo anterior, se marca la importancia del abordaje de redes. Por un lado, el trabajo

articulado con las redes sociofamiliares y/o el fortalecimiento de las mismas en los casos en que se encuentren frágiles, permite que desarrollemos estrategias de intervención que tiendan a fortalecer la autonomía de las usuarias. En el caso de que haya ausencia de estos lazos, los espacios grupales pueden contribuir a generar nuevos vínculos. Por otro lado, establecer redes intersectoriales para abordar la problemática nos permite

abordar la complejidad de la situación de intervención, optimizar los recursos disponibles y acompañar a la usuaria adecuándonos a la singularidad de cada situación. Si bien los protocolos son una herramienta para guiar la práctica, es fundamental que las instituciones en las que trabajamos sean flexibles, permitiendo a los equipos de salud orientar y acompañar cada situación particular.

## Bibliografía

- Basz, E. (2011). *Panorámicas de salud mental: A un año de la sanción de la Ley Nacional N.º 26.657*. Ministerio Público Tutelar, Asesoría General Tutelar de CABA.
- Basz, E. (s.f.). *La dignidad del riesgo como antídoto al estigma*. Observatorio Dignidad. <https://gruposaludmentalfts.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/01/paperladignidaddelriesgoco-moantc3addotoalestigma.pdf>
- Camp, V., Casal, M. I., & Kojdamanian Favetto, R. (2014). Violencia de género: perspectivas de abordaje en el ámbito de la guardia de un hospital general. *Revista Margen* (72).
- Clemente, C. (2018). Interseccionalidad en salud mental. En: *Transpsiquiatría. Abordajes queer en salud mental*. Asociación Española de Neuropsiquiatría (AEN Digital). Disponible en <http://www.tienda-aen.es/wp-content/uploads/2018/05/AEN-Digital-5-Transpsiquiatría%CC%81a.pdf>
- Dabas, E., & Perrone, N. (1999). *Redes en salud*. FUNCER.
- Pombo, G. (2019). La interseccionalidad y el campo disciplinar del Trabajo Social: topografías en diálogo. En L. Riveiro (Comp.), *Trabajo Social y feminismos: Perspectivas y estrategias en debate* (pp. 149-176).
- Stolkiner, A. (2005). *Interdisciplina y salud mental*. Conferencia presentada en la IV Jornadas Nacionales de Salud Mental - I Jornadas Provinciales de Psicología, Salud Mental y Mundialización. Estrategias posibles en la Argentina de hoy.
- Tajer, D. (s.f.). Violencia y salud mental de las mujeres. En: *Políticas públicas, mujer y salud*. Ediciones Universidad Nacional del Cauca (en prensa).

## Referencias documentales

- Argentina (2010). *Ley Nacional de Salud Mental (Ley N° 26.657)*. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/175000-179999/175977/norma.htm>
- Argentina (2009). *Ley Nacional de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley N° 26.485)* Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/150000-154999/152155/norma.htm>
- Argentina (2009). *Derechos del Paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de la Salud (Ley N° 26.529)* Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/160000-164999/160432/norma.htm>
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2000). *Ley de Salud Mental (Ley N° 448)*. Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley448.html>
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belem Do Para (1995)*. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/convencion\\_belem\\_do\\_para.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/convencion_belem_do_para.pdf)
- Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. (2021). *Encuesta de prevalencia de violencia de género*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/08/encuesta\\_de\\_prevalencia\\_violencia.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/08/encuesta_de_prevalencia_violencia.pdf)
- Oficina de Violencia Doméstica (OVD). *Informe estadístico primer trimestre 2024*. Disponible en: <https://www.ovd.gov.ar/ovd/archivos/ver?data=9030>



## Artículos seleccionados

# Una aproximación a los procesos de envejecimiento desde una mirada institucional.

**Daiana Priscila Banega<sup>a</sup>, Noelia Marchi<sup>b</sup>, Paloma Ovando<sup>c</sup>,  
Andrea Pezzarini<sup>d</sup> y Belén Rodríguez<sup>e</sup>**

Fecha de recepción: 25 de marzo de 2025  
Fecha de aceptación: 13 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Andrea Pezzarini  
Correo electrónico: ts.andreap@gmail.com

- a. Licenciada en Trabajo Social. Residencia de Trabajo Social de CABA.
- b. Licenciada en Trabajo Social. Residencia de Trabajo Social de CABA.
- c. Licenciada en Trabajo Social. Residencia de Trabajo Social de CABA.
- d. Licenciada en Trabajo Social. Residencia de Trabajo Social de CABA.
- e. Licenciada en Trabajo Social. Residencia de Trabajo Social de CABA.

### Resumen:

El presente artículo es resultado de una investigación realizada por la Residencia de Trabajo Social de un Hospital General de Agudos de la CABA durante el período 2023-2024. Su objetivo es aportar conocimientos y reflexiones sobre la construcción de los procesos de envejecimiento de las personas mayores que asisten a las instituciones del área programática del Hospital.

Ante el aumento de la esperanza de vida de las personas mayores y la proporción de las mismas en la pirámide poblacional, se observa una creciente demanda de servicios de cuidados tanto actuales como futuros.

Aunque históricamente los efectores de salud han centrado su atención en los programas materno-infantiles, se reconoce que se ha comenzado a incorporar las necesidades de las personas mayores en su oferta de servicios. Se considera que los resultados de esta investigación constituyen un valioso insumo para analizar y repensar las intervenciones llevadas a cabo por nuestro colectivo profesional con esta población.

**Palabras clave:** Personas Mayores - Envejecimiento activo y saludable - Factores del Envejecimiento

### Summary

*This article is the result of a survey conducted by the Social Work Residency of a General Acute Care Hospital in Buenos Aires City during the 2023-2024 period. Its objective is to provide knowledge and reflections on the construction of the aging processes of older adults attending the institutions in the Hospital's programmatic area.*

*Given the increasing life expectancy of senior adults and their proportion in the population pyramid, there is a growing demand for both current and future care services.*

*Although healthcare providers have historically focused their attention on maternal and child care programs, it is recognized that the needs of older adults have begun to be incorporated into their service offerings. The results of this research are considered a valuable input for analyzing and rethinking the interventions carried out by our professional group with this population.*

*Key words: Senior Adults; Active and Healthy Aging; Factors of Aging.*

## Introducción

La presente investigación se desarrolla en el marco de la Residencia de Trabajo Social de un Hospital General de Agudos de la CABA. Siendo la residencia un proceso de formación en servicio, este trabajo cuenta con la supervisión de profesionales de planta permanente del servicio social de la sede formadora, así como con la tutoría externa del Magister Jorge Paola. El objetivo es analizar cómo se construyen los procesos de envejecimiento de las personas mayores que asisten a las instituciones del área programática del Hospital durante el período 2023-2024. La hipótesis que se plantea es que existen discrepancias entre lo que proponen los modelos internacionales sobre el envejecimiento activo y saludable,

como los promovidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; y lo que las instituciones del área programática propician (y pueden propiciar) en relación a dicho envejecimiento.

Los resultados de esta investigación dan cuenta del trabajo de campo realizado en 12 instituciones del área en estudio: cuatro efectores de salud, tres centros de jubilados, un centro de día, un hogar, una parroquia, una casa cultural de Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI) y un programa de salud mental barrial. Se llevaron a cabo entrevistas y, cuando fue posible, observaciones de los talleres que estas instituciones desarrollan.

En total, se recuperaron las voces de 23 trabajadoras/es y referentes, de las cuales 21 son mujeres y 2 son varones, que se desempeñan en diversos roles como profesionales, coordinadoras y talleristas.

El interés por el tema surge de la consideración de que en las últimas décadas la sociedad enfrenta un proceso de envejecimiento poblacional como consecuencia de la evolución de los componentes del cambio demográfico. Este fenómeno se refleja en el aumento de personas mayores de 60 años en relación con la población total, asociado a la disminución de la tasa de fecundidad y al incremento de la esperanza de vida, junto con la reducción de las tasas de mortalidad.

Según los datos del Censo 2022<sup>1</sup>, el 21,7% de la población argentina tiene más de 60 años. En cuanto a las proyecciones censales, para el año 2040 se espera que el número de personas de 60 años y más ascienda a 26,6%. En la CABA, se observa que el cordón norte de la Ciudad presenta el mayor índice de envejecimiento, especialmente en comparación con el cordón sur. En efecto, los datos indican en la comuna 12 la población de 60 años y más es del 7,4% y en la 13, el 9%, diferenciándose de las comunas 8 y 4 donde los porcentajes son del 4,8% y 5,5% respectivamente.

Las estadísticas muestran que las comunas 12 y 13 que conforman el área programática del Hospital presentan altos índices de personas mayores en su población, siendo los barrios con mayor concentración en la Ciudad. Estos datos refuerzan la necesidad de investigar la situación de las personas mayores y la posibilidad de promover un envejecimiento activo y saludable.

## Estado del arte

Para llevar a cabo el estudio, se exploraron las producciones académicas existentes sobre el tema. En este sentido, Giménez, Mabel N. (2012) sostiene que el envejecimiento poblacional es un fenómeno inédito en la historia de la humanidad y constituye uno de los cambios asociados a la modernidad. Plantea que en Argentina los diversos programas y servicios para las personas mayores están dispersos en las áreas de desarrollo social, previsión social y salud, estando ausentes lineamientos estratégicos nacionales. Por su parte, en *“Estudio explora-*

*ratorio de la situación socio sanitaria de la población de más de 90 (noventa) años que habita en la Ciudad de Buenos Aires”*, Paola, J. et al. (2020) centran su atención en las mujeres mayores de 90 años e intentan describir y dar cuenta de la influencia de los factores socio sanitario, económico y cultural que contribuyen a incrementar y mantener a este particular conjunto poblacional en las condiciones vitales en que se encuentran en la actualidad.

Las investigaciones mencionadas destacan la relevancia del tema y la necesidad de abordarlo, tanto para reflexionar sobre las políticas públicas y las instituciones dedicadas a esta población, como para visibilizar la situación concreta de las personas mayores, sus demandas y experiencias. En este contexto, se identificaron tres trabajos de investigación final que enfatizan la participación de las personas mayores en las actividades propuestas por diversas instituciones.

Lecot, J. (2016) estudia las relaciones entre la calidad de vida de dos grupos formados por 50 personas mayores, de los cuales algunas/os participan de talleres del Programa Universidad para Adultos Mayores Integrados (UPAMI) y otras/os no. Los resultados que se obtienen sugieren que las personas mayores que asisten a los talleres tienen un nivel más alto de calidad de vida que las personas que no participan en ningún taller. Visvero, C. (2018) trabaja en la incidencia que tiene la participación de las personas mayores en actividades que promueven los centros de jubilados y pensionados de la ciudad de Rosario para un envejecimiento activo. La autora distinguió que los diferentes talleres recreativos se constituyen en espacios donde las personas mayores despliegan sus potencialidades a partir de la participación en los mismos. De manera similar, Luna Gómez, G. (2018) sostiene la influencia positiva de la participación de las personas mayores en espacios de inclusión social, los cuales son fundamentales para mejorar su calidad de vida.

Los tres estudios reflexionan acerca de la situación social de las personas mayores, interpelando aquellos prejuicios, estereotipos y discriminaciones que se les aplican. En relación con ello, su participación en espacios recreativos y de talleres se constituirían en aportes positivos para un mejor envejecimiento y calidad de vida, combatiendo el “edadismo” o “viejismo” social.

1. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas - INDEC.

En relación con las discusiones sobre los prejuicios sociales que repercuten en la calidad de vida de las personas mayores, Parada Díaz, D. (2023) se enfoca en explorar respuestas vinculadas al envejecimiento activo, la vida cotidiana, la integridad y el bienestar en el ámbito doméstico, así como en el análisis de sus roles comunitarios y su participación.

Por lo expuesto, se pone en evidencia la importancia del tema para ser estudiado a nivel institucional a fin de incorporar herramientas necesarias en las intervenciones profesionales y en el trabajo del equipo de salud.

## ¿Qué es el envejecimiento activo y saludable?

El envejecimiento es "el conjunto de transformaciones y/o cambios que aparecen en el individuo a lo largo de la vida; es la consecuencia de la acción del tiempo sobre los seres vivos" (Castanedo et al. como se citó en García, A. y Salazar, A; 2014, p.59). Estos cambios son bioquímicos, fisiológicos, morfológicos, sociales, psicológicos y funcionales.

Según la OMS (como se citó en Limón y Ortega, 2011) el envejecimiento activo es el proceso que potencia el bienestar físico, social y mental, lo que conlleva al fortalecimiento de su autonomía y toma de decisiones. A su vez, posibilita la participación de las personas mayores en la sociedad, teniendo en cuenta sus necesidades, deseos y capacidades, mientras se les proporciona protección, seguridad y cuidados.

El autor Kalache (2015), propone modificar los contenidos originales del envejecimiento activo de la OMS y de la Organización Panamericana de Salud (OPS), incorporando el concepto de "educación" a los parámetros de salud, participación y seguridad. Es decir, un cuarto componente de los procesos de envejecimiento. Asimismo, esta perspectiva ha llevado a incorporar en los últimos años el concepto de "envejecimiento saludable". La correlación entre salud y conocimiento constituyen factores fundamentales para el empoderamiento y la participación de las personas mayores.

De acuerdo con la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas

Mayores (2017), los conceptos de envejecimiento activo y saludable no son excluyentes, sino que se interrelacionan mutuamente. En este sentido, el proceso de envejecimiento está determinado por una serie de factores que influyen en él, tales como la sanidad y los servicios sociales, personales, sociales, del entorno físico, los económicos y los conductuales (Cuesta Ruiz-Clavijo, 2020).

## Factores del envejecimiento

El presente análisis se estructura a partir de la propuesta teórica de la autora Cuesta Ruiz-Clavijo (2020) sobre los factores que constituyen el envejecimiento activo y saludable: los factores sociales, de salud integral, económicos, personales, del entorno físico y ambientales. Además, se abordan los dos factores que atraviesan de manera transversal todo el proceso de envejecimiento: el género y la cultura.

- *Factores sociales:* Se puede definir que las instituciones abordadas forman parte de lo que se conoce como redes de apoyo social formal<sup>2</sup>. En esta línea, desde un Centro de Jubilados se refirió que la principal función de la institución es la social:

"el centro de jubilados para mí es una función social, (...) acá cada una participa, ayuda a la otra persona, se conocen, pueden salir, van al teatro, al cine, los paseos gratuitos, es decir, es una función social terrible". (Entrevista anónima, comunicación personal, 23 de mayo de 2024)

Ejemplos como estos se repiten en el discurso de las/os trabajadoras/es de las instituciones y permiten dar cuenta del alcance que tienen estos espacios al momento de pensar en las redes de apoyo social y las consecuencias que genera tanto en la socialización como en la grupalidad de las personas mayores.

Por otra parte, en las instituciones también se fomenta el aprendizaje. En este sentido, los talleres brindados en las instituciones se caracterizan por ser de lo más variados, predominando el taller de estimulación cognitiva, pero también otros como arte, huerta, lectura, circo, tai-chi, música y danzas. Se considera que continuar aprendiendo a lo largo de la vida le permite a las personas mayores mantenerse activas, posibilitando su desarrollo

2. Si bien se pueden diferenciar las redes sociales de apoyo como formales o informales, se coincide en que todas las entrevistas realizadas corresponden a redes sociales formales, dado que tiene una organización burocrática y objetivos, independientemente si se trata de profesionales o voluntarias/os.

y participación, así como compartir experiencias y sentimientos.

- *Factores de salud integral:* retomando el cambio demográfico que se está produciendo, se destaca que la demanda por parte de la población se ha ido modificando. En este sentido, acorde a estas transformaciones se observan cambios en la perspectiva de atención de la salud de las personas mayores<sup>3</sup>, como por ejemplo la disponibilidad de diferentes talleres que trabajan con dicha población desde la prevención y promoción. Actualmente, son más de seis talleres ofertados entre las cuatro instituciones que componen al subsector público de salud en esta área programática.

Estos espacios se desarrollan a partir de un interés y disposición de distinta/os trabajadoras/es y talleristas a cargo. Esta característica favorece el desarrollo del taller, pero también se puede interrumpir la continuidad de los mismos si no se materializan en proyectos institucionales de envejecimiento activo y saludable que contemplan la realización de este tipo de actividades para las personas mayores.

Ahora bien, se observa una limitación en el abordaje con aquellas personas mayores que presentan deterioro cognitivo. Esta limitación la comparten referentes institucionales que no forman parte de los efectores de salud.

Otra dificultad observada en los efectores de salud, es la accesibilidad a los turnos (o la demora en la asignación de los mismos) para realizar una consulta o tratamiento correspondiente.

- *Factores económicos:* se visibiliza las dificultades económicas que deben afrontar las personas mayores debido a que el monto de las jubilaciones no logra satisfacer las necesidades sociales de la vida diaria. Esto se refleja en la demanda de viandas, leche y cajas de “primera necesidad”<sup>4</sup> por parte de las personas mayores que acuden a las instituciones.

Las dificultades económicas también se hacen tangibles en el propio funcionamiento y mantenimiento de las instituciones, según han referido algunos referentes

institucionales. Como por ejemplo, en la mayoría de las instituciones son las/os talleristas y/o profesionales quienes deben solventar los recursos que requieren para desarrollar las actividades y los talleres que se proponen.

- *Factores del entorno físico/ambientales:* pese a que todas las instituciones relevadas cuentan con espacios para desarrollar las actividades y los talleres, se visualizan ciertas barreras del entorno físico que dificultan la accesibilidad y/o el tránsito por las mismas. Por ejemplo, dentro de los efectores de salud se identifican barreras respecto al acceso a un primer piso, dado que no cuentan con ascensores o éstos no funcionan. Asimismo, trabajadores de otras instituciones manifestaron que los espacios no se encuentran preparados para el tránsito de personas que utilizan silla de ruedas o andadores.
- *Factores Personales:* durante el envejecimiento ocurren diversos sucesos como la jubilación, la viudez o el fallecimiento de pares, entre otros acontecimientos que traen como consecuencia una disminución (o modificación) de los contactos sociales. De esta manera, las personas mayores son vulnerables a encontrarse o bien sentirse en situación de soledad de manera involuntaria.

Una de las entrevistadas mencionaba que “la problemática más compleja es la soledad. Esto se ve y es transversal” (Entrevista anónima, comunicación personal, 14 de mayo de 2024). Esta problemática ha sido nombrada en su mayoría por las personas entrevistadas.

Según un informe “La soledad no deseada en las personas mayores de CABA” (2022) del GCBA, dicho concepto alude al sentimiento subjetivo causado por la diferencia entre la red social efectiva de la persona y las deseadas. Dicho estado trae aparejado sentimientos de angustia y/o malestar, impactando en los procesos de envejecimiento.

## Factores transversales: Cultura y Género

La forma en que se significa a la vejez ha cambiado a lo largo de la historia, en donde se la ha asociado con distintas características estereotipadas tales como la fragili-

3. Esto se refleja, por ejemplo, en la conformación del primer Grupo de Trabajo de Atención Gerontológica en el hospital de referencia en el año 2024, lo cual demuestra un avance respecto al reconocimiento de la labor de las/os profesionales que lo integran, así como la voluntad para seguir construyendo proyectos orientados a esta población.

4. Las cajas son otorgadas por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del GCBA.

dad, el infantilismo o la sabiduría. Por ello, las representaciones sociales en relación a la vejez pueden favorecer el envejecimiento activo y saludable, o por el contrario, pueden recuperar prejuicios o estereotipos en relación a la vejez, que se creen superados.

La visión "infantilizada" de las personas mayores todavía puede ser observada en algunos discursos y acciones dirigidas a esta población. Un ejemplo de esto es lo planteado por una entrevistada,

"siempre digo que el adulto mayor es niño dos veces, es niño cuando somos niños y cuando envejece también y hay que tener mucha paciencia, hay que saberlos escuchar, acompañar". (Entrevista anónima, comunicación personal, 15 de mayo de 2024)

Esto da lugar a lo que Butler (1969, como se citó en Toledo, 2010) define como "viejismo", el cual es un conjunto de juicios estigmatizadores, tanto negativos como positivos, sobre la vejez. Estos prejuicios se producen en respuesta a la edad cronológica percibida de una o un grupo de personas en donde los atributos personales son ignorados y las personas son etiquetadas en función de su edad. En este sentido, una entrevistada mencionó que "la sociedad actualmente está pensando en las personas mayores como una carga". (Entrevista anónima, comunicación personal, 31 de mayo de 2024)

Es por esto, que se puede considerar que en la sociedad actual se ha relegado a la persona mayor a un lugar secundario en la dinámica social en la cual su voz es silenciada y donde sus intereses no son tenidos en cuenta. En contra-cara a ello, en muchas de las instituciones abordadas se busca promover espacios donde las personas mayores sean activas y se tengan en cuenta sus necesidades, deseos e intereses. Para lograr ello, las/os entrevistadas/os mencionaron la importancia de la sensibilización de la sociedad, y principalmente, de las personas que trabajan con esta población.

En cuanto al género, teniendo en cuenta los datos estadísticos del Índice Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2022, del total de la población, el 18.4% son mujeres mayores de 60 años, mientras que el 14.6% son varones mayores de 60 años. Estos datos reflejan la constitución de una vejez feminizada. En este sentido, se pudo visibilizar que en su mayoría son las mujeres quienes participan de manera activa en los diferentes espacios y talleres que se desarrollan.

En las entrevistas se recuperaron las voces de 23 trabajadoras/es y referentes de las instituciones, siendo 21 mujeres y 2 varones. Este dato no es menor, ya que refleja que quienes trabajan de manera cotidiana en la coordinación y la atención de las personas mayores en su mayoría son mujeres. Partiendo de un análisis con perspectiva de género, se puede observar que en las dinámicas de las instituciones que tienen como función principal el cuidado de las personas, se reproduce un cuidado feminizado. Se considera que son las normas sociales, culturales y políticas específicas las que le asignan a las personas ciertos roles por el solo hecho de ser mujeres o varones.

Asimismo, a partir de las entrevistas realizadas, se observa un envejecimiento diferencial entre varones y mujeres, lo cual incide en las posibilidades de los varones de sostener una participación activa en diversos espacios. Según Yuni y Urbano (2008), existen diferencias entre varones y mujeres en la manera de envejecer, en cómo conciben, afrontan y significan el envejecimiento. Estas diferencias están atravesadas por múltiples factores, como la diversidad, la heterogeneidad y la dimensión ecológica del envejecimiento tanto individual como social.

En uno de los Centros de Jubiladas/os, el envejecimiento diferencial entre varones y mujeres aparece como un factor a tener en cuenta y analizar. En palabras de la presidenta:

"Es muy diferente el envejecimiento para los hombres, que para la mujer. Los hombres terminaron el trabajo y se les murió la vida, porque el trabajo fue su vida. La mujer en cierta medida se acomoda mejor, pero necesita también estar con otros, es fundamental. La parte social, de socializar es fundamental en el centro de jubilados". (Entrevista anónima, comunicación personal, 23 de mayo de 2024)

En este fragmento, se puede analizar que el envejecimiento diferencial está vinculado con una construcción sociocultural, influida por normas y costumbres propias de cada contexto. Las personas desarrollan sus procesos de envejecimiento a partir de experiencias, vivencias e interacciones particulares, en las cuales incorporan conocimientos, habilidades y capacidades que, desde el sentido común, orientan sus decisiones y modos de transitar esta etapa de la vida.

## Aportes del Trabajo Social

Se considera que desde el Trabajo Social se puede aportar en la promoción del ejercicio pleno de ciudadanía y un buen envejecer desde lo singular y lo grupal. Asimismo, se interpela aquellos estereotipos y prejuicios que se producen sobre las personas mayores, como la pérdida de autonomía, infantilización, etc. Por lo tanto, promover la participación y la accesibilidad desde una perspectiva preventiva y promocional, que favorezcan la construcción de lazos sociales libre de prejuicios, fue y es la guía de este estudio.

En esta línea, la promoción de la autonomía en la toma de decisiones forma parte de la intervención social, “ya que la profesión habilita y encausa reclamos o inquietudes, reconociendo la organización de las personas mayores en colectivos, que pujan por colocar en agenda demandas específicas” (Visvero, 2018, p. 89).

Además, la perspectiva de género habilita la deconstrucción de los roles que le son asignados a los varones y las mujeres, que a lo largo de este análisis fue denominado como envejecimiento diferencial. Dichos roles se reproducen histórica y culturalmente en la sociedad, lo cual influye en los procesos de envejecimiento de las personas mayores, entre ellas en la participación de las diversas actividades que se llevan a cabo desde las instituciones.

El trabajo social interviene en situaciones de vulnerabilidad social, y las personas mayores no se encuentran exentas de ello. En este sentido, la vejez es una etapa más del curso de la vida, donde pueden verse afectados los derechos de las personas mayores. Por ello, la disciplina adquiere un rol de acompañamiento en situaciones que se pueden llegar a presentar en la cotidianidad de esta población, como las dificultades económicas, la violencia, el duelo, la soledad, la sexualidad, entre otras en pos de promover una vejez más saludable. A su vez, se cuenta con la posibilidad de diseñar y planificar políticas que amplíen los alcances de la protección social. En resumen, la elaboración de la presente investigación ha permitido obtener conocimiento sobre las personas mayores e indagar en las actividades desarrolladas en el área programática destinadas a la misma, reconociendo su participación en el ámbito institucional.

## Aproximaciones finales

A partir de esta aproximación a la temática, se identifica que la presente investigación logra evidenciar la hipóte-

sis planteada inicialmente, relacionada a la presencia de diferencias entre lo que proponen los modelos internacionales sobre el envejecimiento activo y saludable, y lo que las instituciones del área programática propician (y pueden propiciar) en relación con los procesos de construcción del envejecimiento activo y saludable.

Los marcos normativos, principalmente la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores regulan y garantizan los derechos de esta población a partir de la promoción, la protección, el reconocimiento y el pleno goce de las personas mayores en la sociedad, de manera igualitaria y no discriminatoria. Se visibiliza que en las diferentes instituciones abordadas al momento de trabajar e intervenir se tienen en cuenta estos derechos, fomentando la autonomía y la participación de las mismas.

Asimismo, se han observado alcances y facilitadores, como así también, limitaciones y obstáculos al momento de trabajar en los procesos de envejecimiento de las personas mayores.

En cuanto a los facilitadores/alcances, se destaca que principalmente las instituciones funcionan como una red de apoyo social, en la que la sociabilidad entre las/os integrantes de los talleres y las actividades generan la construcción de grupalidad, lazos sociales, participación y redes de contención, contribuyendo a un bienestar social y comunitario.

Se puede dar cuenta que se promueve un aprendizaje continuo a largo de la vida tanto desde el rol de participantes activas/os y usuarias/os de las propuestas como desde un lugar de coordinación. El aprendizaje y el protagonismo activo por parte de las personas mayores contribuye a que tengan una mayor participación en los espacios que transitan, siendo la misma un mecanismo protector en la vejez e influyendo de manera positiva en la promoción del envejecimiento activo y saludable. Respecto a las limitaciones y/o desafíos observados, en primer lugar, se evidencia la ausencia de talleres de rehabilitación para aquellas personas que presenten un deterioro cognitivo intermedio/avanzado. Se observa, y las/os propias/os entrevistadas/os mencionan, la falta de espacios y/o articulación profesional frente a demandas específicas de la población con estas características.

En cuanto a los talleres que se dictan de carácter preventivos-promocionales, se reconoce que los mismos se desarrollan y funcionan a partir del interés de algunas/

os profesionales y no como un lineamiento de la política pública. Por lo cual, puede verse interrumpido en caso de que no se materialice en proyectos institucionales que tengan en cuenta una perspectiva de envejecimiento activo y saludable.

A pesar de las políticas estatales existentes, se observa una escasez de las mismas en materia de cuidado integral destinado a personas mayores y de servicios especializados en gerontología, así como también, de capacitaciones de manera transversal al equipo de salud.

Respecto a los aspectos económicos, la jubilación que percibe la mayoría de las personas mayores se constituye en un valor mensual mínimo que no llega a satisfacer las necesidades sociales de la vida diaria. Se destacan las consecuencias que esto genera en las formas de abordar los procesos de envejecimiento de las personas mayores. Asimismo, dichas situaciones se agravan aún más en espacios institucionales inadecuados. En esta línea,

se identifica una falta de adaptación de los espacios para las personas en general y para las personas mayores en particular.

Si bien, se destaca la existencia de avances en relación a la manera en que se concibe a las personas mayores, aún persisten huellas de "viejismo" en los discursos de algunas/os trabajadoras/es y referentes de instituciones, observándose una visión estereotipada hacia esta población. La forma en que se visibilizan las vejez influye en las propuestas institucionales. Asimismo, considerar a las vejez como homogéneas genera un obstáculo en la propuesta de políticas públicas, brindando respuestas parciales y poco representativas.

Por último, se pudo observar cómo el género atraviesa a toda la población generando envejecimientos diferenciales entre varones y mujeres, trayendo como consecuencias distintas maneras de habitar, participar, hacer uso de espacios y ocupar lugares de poder en las instituciones.

## Bibliografía

- García, A. y Salazar, A. (2014). Análisis del concepto de envejecimiento. *Revista Gerokomos*, 25(2), 57-62. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4321/S1134-928X2014000200002>
- Giménez, M. N. (2012). *Envejecimiento poblacional y políticas de vejez: el caso argentino*. Universidad Nacional del Sur.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2022). *La soledad no deseada en las personas mayores de CABA*. Recuperado de: <https://buenosaires.gob.ar/sites/default/files/2023-12/Informe%20sobre%20soledad%20no%20deseada%20en%20CABA.pdf>
- INDEC. (2022). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-2-41-165>
- Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires. (2025) Proyecciones de población por grupo de edad y comuna según sexo. Años 2010/2025. Recuperado de: <https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=79970>
- Kalache, A., Plouffe, L., & Voelcker, I. (2015). *Envejecimiento activo. Un marco político ante la revolución de la longevidad*. Escuela Andaluza de Salud Pública.
- Lecot, J. (2016). *Calidad de vida en adultos mayores de Capital Federal que participan de los talleres de UPAMI*. [Trabajo de Integración Final de Psicología, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UADE].
- Ley N° 27.360. Aprobación de la Convención Interamericana Sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
- Limón, M. y Ortega, M. (2011). Envejecimiento activo y mejora de la calidad de vida en adultos mayores. *Revista de Psicología y Educación*, 1(6), 225-238. Recuperado de: <https://www.revistadepsicologiayeducacion.es/pdf/68.pdf>
- Luna Gómez, G. (2018). *Vejez: Incidencia de la participación de los viejos en espacios de inclusión social en su calidad de vida* [Trabajo Final de Graduación, Universidad Nacional de Luján]. <http://ri.unlu.edu.ar/xmlui/handle/rediunlu/1097>
- Paola, J., Zarlenga, M., Charec, D., Bravo, A., Del Valle, D., Urzastagi, I. y Ruiz, I. (2020). *Mayores de 90 años en Buenos Aires Vida cotidiana, cambio de época y confrontación escénica*. Fascículo de Trabajo Social N° 2 - 1a edición. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Profesional de Graduados en Servicio Social o Trabajo Social.
- Parada Díaz, D. A. y Cerda Carvajal, J. (2023). *Envejecimiento activo y trabajo social: una mirada sobre lo cotidiano como un espacio de desarrollo íntegro para las personas mayores* (Doctoral dissertation, Universidad Tecnológica Metropolitana).
- Ruiz-Clavijo, A. (2020). Envejecimiento activo, objetivos y principios: retos para el trabajo social. *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria- Revista de Servicios Sociales*, (72), 49-60. Recuperado de: <https://www.zerbitzuan.net/boletinescompletos.php?op=5>
- Toledo, A. (2010). Viejismo. Percepciones de la población acerca de la tercera edad: estereotipos, actitudes e implicaciones sociales. *Revista Electrónica de Psicología Social*, 10(19). Recuperado de: <https://doi.org/10.21501/16920945.101>
- Visvero, C. (2018). *La participación de las personas mayores en los Centros de Jubilados y Pensionados de Rosario: hacia un envejecimiento activo* [Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales]. <http://hdl.handle.net/2133/12238>
- Yuni, J. A., & Urbano, C. A. (2008). Envejecimiento y género: perspectivas teóricas y aproximaciones al envejecimiento femenino. *Revista argentina de sociología*, 6(10), 151-169. Recuperado de: [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-32482008000100011&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-32482008000100011&lng=es&tlng=es)



## Artículos seleccionados

# Vivir bajo el tren, un desafío para el abordaje integral en salud ambiental.

**Sofía Lauro<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2025  
Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Martin Hornes  
Correo electrónico: laurosofia@gmail.com

- a. Licenciada en Trabajo Social- Residencia de Trabajo Social. Hospital de Emergencias Psiquiátrica "Torcuato de Alvear".

### Resumen:

El derecho a la ciudad, a una "vivienda adecuada" y a la salud integral se han transformado en inalcanzables para gran parte de la población del territorio analizado. El asentamiento "Los Arcos de Alvarado" se encuentra dentro del área de actuación de un Centro de Salud y Acción Comunitaria de CABA, donde interviene el equipo de salud ambiental de dicha institución. Se realiza un análisis de la situación de las personas habitantes del asentamiento, mediante un relevamiento realizado en los meses de abril y mayo del año 2024.

Allí se efectúa una labor de promoción de salud como concepto integral y de organización de sus habitantes con el objetivo de la defensa de los derechos humanos.

La salud ambiental es una temática que no resulta frecuentemente abordada en el campo de la salud en términos generales, ni en la profesión de Trabajo Social en específico. Sin embargo, se considera que las intervenciones desarrolladas a partir de las problemáticas de salud vinculadas a lo ambiental, permiten conocer de modo integral la vida cotidiana de las personas usuarias con quienes se interviene.

**Palabras clave:** Derecho a la ciudad - Salud ambiental - Vivienda adecuada.

*Summary*

*The right to the city, to "adequate housing" and to comprehensive health have become unattainable for a large part of the population of the analyzed territory. The "Los Arcos de Alvarado" settlement is located within the area of action of a Community Health and Action Center of CABA, where the environmental health team of said institution intervenes. An analysis of the situation of the inhabitants of the settlement is carried out, through a survey carried out in the months of April and May of the year 2024.*

*There, work is carried out to promote health as an integral concept and to organize its inhabitants with the objective of defending human rights.*

*Environmental health is a topic that is not frequently addressed in the field of health in general terms, nor in the profession of Social Work in particular. However, it is considered that the interventions developed from health problems linked to the environment allow us to comprehensively understand the daily life of the users with whom we intervene.*

*Key words: Right to the city; Environmental health; Adequate housing.*

**Introducción**

El presente documento es un trabajo analítico sobre una intervención localizada en un campo: el asentamiento de Los Arcos de Alvarado, ubicado en el barrio de Barracas dentro del área de intervención de un Centro de Salud y Acción Comunitaria (en adelante CeSAC) de CABA. Los CeSAC son centros de atención primaria de salud integrados al barrio, con una mirada comunitaria, que brindan servicios de promoción, prevención y atención de salud. Su función principal es acercar la salud a la comunidad, realizando controles generales, seguimiento de enfermedades crónicas, programas de salud y talleres, entre otras cosas. Es en mi experiencia como trabajadora social, residente del GCBA, que realicé la rotación -entendida como formación en servicio- por el CeSAC en cuestión durante seis meses. La misma se destacó por la inserción en proyectos de promoción y prevención de la salud en el primer nivel de atención.

Este trabajo tiene por objetivo realizar un análisis de la situación ambiental y habitacional de la población del asentamiento Los Arcos de Alvarado durante tres meses del 2024. Allí se han realizado diversos relevamientos en torno a la temática ambiental, con especial énfasis en la problemática habitacional y los efectos que genera en la salud de la población. El equipo de

salud ambiental de la institución ha elaborado el instrumento utilizado en los relevamientos en un período determinado que abarca tres meses del año 2024.

Se parte de la concepción del ambiente como un determinante social de la salud. Asimismo, se propone examinar su incidencia en los padecimientos subjetivos que dicha problemática puede generar o intensificar, todo ello desde una perspectiva ético-política orientada a la defensa de los derechos humanos.

La perspectiva del derecho a la ciudad será el eje ordenador de este escrito, vinculando los procesos estructurales con la situación que analizaré. Por su parte, el área temática elegida es salud ambiental, enfocado principalmente en problemáticas de vivienda y hábitat. Por otra parte, se caracterizará el concepto de salud en términos integrales, e intentaré vincular la salud ambiental con los padecimientos subjetivos. El campo de salud ambiental es un determinante de los procesos de salud-enfermedad-atención-cuidado. Se tomarán en cuenta normativas generales y definiciones para luego analizar intervenciones concretas en territorio.

A lo largo del escrito, se intentará caracterizar la institución aportando datos demográficos que permitan dar cuenta de un panorama general del territorio estudiado.

Luego se ahondará en la caracterización del asentamiento Los Arcos de Alvarado para demostrar en mayor profundidad las problemáticas que se analizarán. Tomando con mayor importancia las características del hábitat y las viviendas de este sector, y cómo repercuten en la salud de la población. Muchos de los datos adquiridos son resultado de la GReSAm (Guía de Relevamiento de Salud Ambiental) que se han completado, luego de entrevistar a una promotora de salud del centro de salud, integrante del equipo de salud ambiental y vecina del barrio.

El abordaje del tema se fundamenta en que es un aspecto que se problematiza y/o explora muy poco en los hospitales y otros efectores de salud. Existe una invisibilización de esta problemática a partir de la intervención ligada a los emergentes o manifestaciones físicas y psíquicas de los problemas de salud y la no pretensión del abordaje de las causas que los generan. A su vez, la realidad cotidiana de estos padecimientos es poco conocida por el equipo de salud en tanto se realizan pocas o nulas intervenciones domiciliarias.

## Derecho a la ciudad y salud integral como proceso histórico

Para analizar los procesos que se desarrollarán en este escrito, resulta de utilidad respaldar algunas claves conceptuales porque el desarrollo de las ciudades modernas y sus confecciones son inherentes al desarrollo capitalista. En el mismo sentido, los procesos de salud-enfermedad-atención y cuidados (en adelante PSEAC) de las personas que habitan en las urbes se ven afectados por las formas en que se conforman las ciudades, el ambiente y los diversos modos de producción. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires -y el barrio de Barracas específicamente- no queda por fuera de estos mecanismos que deterioran las condiciones de vida de sus habitantes.

### El derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad es un concepto que surge en el año 1967 por el filósofo francés Henri Lefebvre. Este autor realiza una crítica hacia las urbanizaciones modernas, planteando que frente a la explosión poblacional, los modelos de urbanización vigentes han estado marcados por el crecimiento no planificado, la privatización de los bienes públicos y la falta de regulación de instituciones, y ha vuelto a las ciudades modernas cada vez menos sostenibles, desde lo ambiental, social y económico.

Por esto, desarrolla una teoría, de la cual interesa destacar la preponderancia que se le da al ejercicio de los derechos humanos resaltando su carácter colectivo. En el mismo sentido, este paradigma, plantea que deberían existir una cantidad de políticas urbanas que prioricen nuevos derechos que surgen de la relación de las personas con su territorio, el espacio y su hábitat.

Retomando la teoría de Lefebvre, David Harvey (2013) afirma que el derecho a la ciudad es un derecho “más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (p. 32).

Este autor afirma que:

La calidad de vida urbana se ha convertido en una mercancía para los que tienen dinero, como lo ha hecho la propia ciudad en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las actividades culturales y basadas en el conocimiento, así como el continuo recurso a la economía del espectáculo, se han convertido en aspectos primordiales de la economía política urbana. (Harvey, 2013, p. 34)

En la Ciudad de Buenos Aires, al igual que en la mayoría de los países del mundo, comenzó un proceso de adaptación de los gobiernos democráticos urbanos a la disciplina presupuestaria, la liberalización del mercado del suelo y de la vivienda, la especulación inmobiliaria y la recalificación del suelo urbano para los usos que generaban la tasa de ganancia financiera más alta.

En el barrio que pretendo analizar -Barracas- se está dando un proceso de progresivo desplazamiento de las familias de menores ingresos, antiguas habitantes del territorio. Esto supone una connivencia entre el Estado y los desarrolladores inmobiliarios. El funcionamiento se da en distintas etapas: en un primer momento se desvalorizan terrenos para que el sector de la especulación inmobiliaria los compre. Luego comienza el proceso de valorización del barrio por parte del gobierno (creando polos gastronómicos, centros de diseño como es el caso de Barracas, mejorando plazas y parques, publicidad, entre otras cosas). Una vez que el barrio está “en condiciones” de ser habitado por un sector acomodado de la sociedad comienzan a elevar los costos de vida y precio de alquileres, para que las personas que habitaron históricamente el barrio se sientan expulsadas del mismo por no poder sostener su nivel de vida. Este proceso se está dando en Barracas y en La Boca, según refieren algunas

compañeras integrantes del equipo de salud ambiental del CeSAC implicado.

En resumen, los sistemas de gobierno integran los intereses del Estado y de las empresas, y mediante la aplicación del poder del dinero aseguran que el control sobre el desembolso del excedente en la configuración del proceso urbano mediante el aparato estatal, favorezca al gran capital y a las clases altas. Por lo tanto, se pone en duda el derecho a la ciudad para gran parte de la población de estos barrios.

Por otro lado, el derecho a la vivienda es uno de los más elementales, relacionado con el derecho a la ciudad en las sociedades contemporáneas. La Constitución de la Nación Argentina establece que:

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial la ley establece (...) la protección integral de la familia; la defensa del bien de la familia; la compensación económica familiar; y el acceso a una vivienda digna. (1994, art 14 bis)

La vivienda alude al conjunto de condiciones que permiten el desarrollo de la vida privada doméstica y a la vivienda adecuada. El derecho a una vivienda adecuada fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Los elementos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada son:

- Seguridad de la tenencia, que les garantice a sus habitantes protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- Habitabilidad: Seguridad física, espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- Accesibilidad: consideración de las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

- Ubicación: acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

Del mismo modo, el derecho a una vivienda adecuada se halla reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). El artículo 11 de este pacto establece: "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia".

En este marco, se recuperan los lineamientos de ONU-Hábitat, que retoma la resolución adoptada por los Estados miembros en 2023, en la que se reafirma el compromiso con el acceso universal a una vivienda digna como base para la equidad social y el bienestar (ONU-Hábitat, 2023). Esta articulación entre salud, ambiente y vivienda permite abordar integralmente las desigualdades estructurales que afectan el bienestar físico, mental y social de las personas.

Lo explicitado en este apartado intenta ofrecer un panorama general de conceptos teóricos y normativas generales en torno a la cuestión habitacional, y en el siguiente apartado se realizará un acercamiento similar con el concepto de salud integral y cómo se pretende abordar en este escrito.

## Salud como concepto integral

El concepto de salud es complejo e incluye múltiples variables que van configurando procesos históricos y sociales de salud-enfermedad. El contexto en el que vivimos, producimos y nos desarrollamos en nuestra vida cotidiana va moldeando este proceso, condicionando al mismo según nuestras condiciones de vida. A su vez, la salud mental es una parte fundamental de la salud entendida desde una perspectiva integral. La Ley Nacional de Salud Mental (2010) reconoce a la misma como "un proceso determinado por componentes históricos, socioeconómicos, 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.3)

Al referirme a padecimientos subjetivos, inscribo dicha afirmación en la concepción teórica que remite al binomio salud-enfermedad como un proceso. Es decir, pensado desde una realidad concreta que se presenta en individuos y grupos con determinadas características socioeconómicas y culturales, producto de sus condiciones de trabajo y de vida (Rojas Soriano, 1984). Partiendo de esta base, se hace necesario explicitar que la configuración de lo que es salud y lo que es enfermedad es resultado de una construcción social y por lo tanto no puede pensarse como una condición inmutable de los sujetos. Es decir, que la “enfermedad mental” ha sido históricamente construida y por lo tanto, es socialmente modificable. Esto significa que aquello que identificamos como “patológico”, no es la persona diagnosticada con esquizofrenia por dar un ejemplo, sino los procesos históricos, culturales, sociales y económicos que regulan y controlan el modo a través del cual son pensados e inventados los cuerpos, el lenguaje, la sexualidad, entre otros aspectos del ser humano.

Según se reconoce en la Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires N° 153 (1999) “La garantía del derecho a la salud integral se sustenta en (...) la concepción integral de la salud, vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente” (Art.3).

Por lo tanto, si las necesidades básicas mencionadas en esta ley, no se encuentran cubiertas muy difícilmente se podrá acceder a una salud integral. Cabe destacar el reconocimiento de una dinámica de desigualdad estructural. Es decir, que quienes “enferman” muchas veces lo hacen por sus condiciones de vida (o de pobreza).

En este sentido, algunos autores expresan que la salud es un derecho a conquistar por parte de la clase trabajadora. Siguiendo a Floreal Ferrara (1987) se puede afirmar que “la salud surge del intercambio dinámico de las personas con su medio. Es la capacidad individual y social de modificar las condiciones que limitan la vida, en pos de la construcción de nuestra felicidad” (p. 14). En este marco el medio ambiente es el escenario, el campo, el espacio en que esa capacidad se despliega y por ello, puede potenciarla u obstaculizarla.

Según un informe realizado por el equipo de Salud Ambiental del GCBA del Ministerio de Salud CABA (2023), “la mayoría de los problemas de salud de la población, son prevenibles y es reconocido que en el panorama actual encontramos enfermedades emergentes y reemergentes, dando cuenta del avance y del retroce-

so en la calidad de vida” (p. 3). La misma se refleja en las condiciones de vida, que son el entorno cotidiano de las personas, donde viven, actúan y trabajan. Estas condiciones de vida son producto de las circunstancias sociales y económicas, y del entorno físico, y están en gran medida fuera del control inmediato del individuo. Repercuten directamente sobre los PSEAC de las personas a nivel individual y colectivo y sus diferencias determinan -entre otros factores- desigual distribución de los problemas de salud en una población.

En este sentido retomando a Rojas (2004) se introduce el concepto de vulnerabilidad global, que abarca diversas dimensiones: natural (condiciones biológicas y nutricionales), física (infraestructura deficiente), ambiental (ecosistemas degradados), ideológica (creencias y actitudes que limitan la acción) y social (desigualdades estructurales). Estas vulnerabilidades interconectadas aumentan el riesgo para la salud en contextos de vivienda precaria.

En este escrito se analizará el abordaje de las diversas problemáticas socio-ambientales, dentro del área de intervención del CeSAC de Barracas. Específicamente en el Asentamiento Alvarado. Estas intervenciones surgen a partir de las diversas problemáticas de salud de la población que se presentan en el CeSAC en cuestión de manera individual, las cuales se asocian directamente a condiciones del hábitat. Y de la escucha de las necesidades sentidas por la población en relación a problemáticas socio-ambientales que afectan su cotidianidad.

## Singularizando el territorio

El CeSAC se localiza en el barrio de Barracas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El centro de salud pertenece institucionalmente al área programática del Hospital Penna, aunque geográficamente está emplazado dentro del área del Hospital Argerich, razón por la cual las emergencias se resuelven en articulación con ese efector. Su población a cargo está estimada en un total de 12.465, con una población priorizada del 37,5%, correspondiente a 4.675 habitantes. La población priorizada refiere a la cantidad estimada de personas con cobertura de salud pública exclusiva (CPE). En relación a esto último, es necesario considerar que debido a la coyuntura social y económica actual, es esperable que se produzca un aumento de la población con CPE, que repercuta en una mayor demanda hacia todo el subsector público de la salud.

Según los datos consignados en el Portal de APS, en el efector hay empadronadas un total de 52.693 personas, de las cuales 42.446 residen en CABA; 9.059 tienen domicilio en otras jurisdicciones y 1.188 no tienen especificado su domicilio.

El CeSAC está situado en un barrio de características heterogéneas con mucha presencia de galpones, fábricas y depósitos, con familias de diferentes estratos sociales y asentamientos precarios.

Una de las particularidades de esta institución, es que cuenta con un equipo de salud ambiental en el que participamos como residentes rotantes. El objetivo del mismo es realizar diversas actividades de prevención y promoción de salud ambiental destinadas a la población usuaria del Centro de Salud y del área de intervención. Forman parte del mismo las trabajadoras sociales de la institución, médicas generalistas y pediatras, promotoras/es de salud, enfermeras, nutricionista y farmacéuticas.

Este equipo trabaja hace muchos años en consonancia con el equipo territorial del centro de salud. En este CeSAC en particular se encuentran conformados los equipos de salud ambiental y el equipo territorial. El equipo territorial se encuentra conformado por un grupo de trabajadores del CeSAC que en algunos casos también forman parte del equipo de salud ambiental, y tiene por objetivo salir al territorio a realizar relevamientos de campañas específicas como la de prevención del dengue, covid-19, tuberculosis, entre otras.

Ambos articulan acciones en los distintos asentamientos (Los Arcos de Alvarado, Asentamiento Luján y Complejo de Viviendas San Antonio ex Villa 26) con distintas organizaciones sociales, que aunque muchas veces desarticuladas entre sí, mantienen un buen vínculo con el equipo del CeSAC. Entre estas, las más relevantes son: el Centro Verde (planta de reciclado del GCBA, donde asisten cooperativas de cartoneras/os); Proyecto 7 y Red Puentes, El Conventillo del Movimiento Evita. Asimismo, se trabaja en la capacitación de promotoras/es de salud.

## Problemas socioambientales en el asentamiento "Los Arcos de Alvarado"

En este punto se pretende dar cuenta de las condiciones socioambientales y problemas de salud asociados,

del sector poblacional habitante del asentamiento Los Arcos de Alvarado. Consta de algunos pasillos con construcciones informales, donde se ubican aproximadamente 80 viviendas en total.

La población analizada tiene una historia de organización que data de los años 1986/87 en los cuales, un grupo de personas empobrecidas resolvieron construir debajo de las vías del tren Roca. En muchos casos, fueron realizando las viviendas como podían (sin recursos estatales y de manera autogestiva) y algunas no fueron modificadas desde ese entonces. Por este motivo, las mismas se hallan en condiciones muy precarias, no sólo por el ambiente en el cual se encuentran sino también por el poco mantenimiento que se pudo realizar sobre ellas. Asimismo, la mayoría no cuenta con la ventilación adecuada, y algunas no tienen ningún tipo de ventilación.

Por su parte, las conexiones eléctricas y la red de agua son precarias y en algunos casos, irregulares. Las viviendas no pueden tener conexiones de gas natural debido a la cercanía del tren y su peligrosidad al respecto. Por esto, la mayoría de las personas que viven allí cocinan con garrafas y se calefaccionan con dispositivos eléctricos. Según lo relevado, debido al fuerte impacto del aumento en los servicios en los últimos meses, aún en época de marcado descenso de la temperatura, la mayoría de las personas no se calefacciona de ninguna forma, o únicamente enciende una hornalla un tiempo muy breve. La estrategia generalizada frente al frío es el abrigo.

En relación al servicio del agua, se han llevado a cabo análisis de la misma y aunque proviene de la red no es agua segura<sup>1</sup>. Por otro lado, cabe destacar que en verano suele interrumpirse el servicio. Debido a ello, las personas que habitan el asentamiento recolectan agua, lo que genera la proliferación de larvas de mosquitos, suciedad y contaminación ambiental.

Según uno de los relevamientos realizados por el equipo de salud ambiental del CeSAC en abril/mayo del año 2024, la mayoría de las viviendas cuentan con cloacas aunque las conexiones no siempre son las adecuadas y en la mayoría de los casos están conectadas a la red pluvial. Los hogares suelen tener baño dentro de sus viviendas en la mayoría de los casos.

Las conexiones de electricidad no son reglamentarias y hay frecuentes cortes de luz. En el verano principalmente suele haber baja tensión.

1. Agua segura es aquella que por su condición y tratamiento no contiene microorganismos ni sustancias tóxicas que puedan afectar la salud de las personas.

En relación a los residuos, cabe destacar que hay dos contenedores sobre la calle Alvarado. Uno de ellos es de color verde y el otro es negro, lo que permite identificar los residuos que podrían ser recuperados de los que no. Muchas veces se puede observar que dos contenedores para la cantidad de familias que habitan allí (más el resto de la cuadra y el comedor de enfrente) no dan abasto para la cantidad de residuos que se generan por día.

Según refieren algunas de las personas entrevistadas en los últimos relevamientos la frecuencia de la recolección es suficiente y no suele haber olor a basura.

Hay cooperativas que limpian las calles, ayudando al mantenimiento de la limpieza en las mismas. Esto no es suficiente para que no haya residuos dentro de los pasillos. La mayoría de ellos están vinculados al descarte de cartoneo (algunas/os vecinas/os son recuperadoras/es y dejan su carro dentro del pasillo). Otra situación que se da frecuentemente es que hay personas que son acumuladoras de residuos y hay animales hacinados dentro de las viviendas.

Como antecedente, en diciembre del 2023 se realizó un relevamiento de perros, en el cual se les hizo un análisis de sangre. Los resultados obtenidos arrojaron que de 19 perros estudiados 3 tenían leptospirosis.

En el verano suele incrementarse la cantidad de plagas, en particular de roedores, cucarachas y mosquitos. Para enfrentar estas problemáticas, según el relevamiento de la Guía de relevamiento de Salud Ambiental realizado, no se efectúan fumigaciones ni se dan cebos para la población. El último verano se han solicitado repelentes, tules y mosquiteros desde el Centro de Salud para combatir la epidemia de dengue y se han entregado únicamente tules.

En relación a la calidad ambiental, Alvarado tiene la particularidad de ser un asentamiento geolocalizado debajo de las vías del tren, como se mencionó anteriormente. Es decir, las vías del tren son “el techo” de las viviendas. Por este motivo, no hay casi luz solar, se observan filtraciones y humedad, y el ruido y las vibraciones del tren son una constante allí generando diversos modos de contaminación ambiental: acústica, lumínica, visual.

Retomando a María del Carmen Rojas (2004) es menester recuperar el enfoque holístico del riesgo: la autora plantea que el riesgo asociado a la vivienda no debe evaluarse únicamente desde aspectos físicos (como mate-

riales de construcción o servicios básicos), sino también considerando factores sociales, económicos, culturales y ambientales. Este enfoque integral permite una comprensión más completa de cómo la vivienda influye en la salud humana.

Durante el mes de junio del corriente año llegó, a algunas viviendas, una notificación de Trenes Argentinos en la cual se requería el desalojo de las viviendas por ser tierras fiscales, pertenecientes a esta empresa estatal. Sin embargo, la notificación no tenía ninguna firma y ya pasaron semanas y nadie se presentó para comunicar nada formalmente a las/os habitantes de Alvarado. Cabe destacar que ni bien llegó esta nota, una de las vecinas se comunicó con las trabajadoras sociales del equipo de salud ambiental del CeSAC, para comentarles esto. Desde el equipo se acompañó a un Centro de Acceso a la Justicia y se mantuvieron conversaciones con colegas de la Defensoría para tejer estrategias de intervención posibles. Frente a esta situación, no todas/os las/os vecinas/os conocen lo ocurrido. Por esto, se realizó un informe de lo recabado en el relevamiento y se convocó a una reunión para la semana siguiente.

La intención de ésta reunión es poner en común lo sucedido, sin generar sobresaltos ni preocupaciones excesivas para poder intercambiar ideas con tranquilidad sobre los sucesos ocurridos y pensar cómo seguir.

Por otro lado, la decisión de no generar preocupación en las/os habitantes de Alvarado es resultado del relevamiento mencionado, ya que se expresaron muchas situaciones ligadas a la salud mental de la población. Entre ellas: situaciones de suicidio y depresión, personas que no pueden salir de sus casas por miedo (a partir de la pandemia) y algunas personas acumuladoras, entre otras situaciones.

El CeSAC cuenta con tres psicólogas y no hay psiquiatra. Los turnos por salud mental están colapsados y ya no hay demanda espontánea por este tipo de situaciones. Desde el espacio de trabajo social existen espacios de escucha y contención en relación a estas problemáticas que son trabajadas y acompañadas en el mismo territorio en la mayoría de los casos.

## Salud ambiental y la relevancia de su promoción

La Organización Mundial de la Salud, en su Reunión Consultiva de 1993 en Sofía, definió como campo del

quehacer de la salud, a la salud ambiental, afirmando que la misma:

Comprende aquellos aspectos de la salud humana, incluida la calidad de vida, que son determinados por factores ambientales físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales. También se refiere a la teoría y práctica de evaluación, corrección, control y prevención de los factores ambientales que pueden afectar de forma adversa la salud de la presente y futuras generaciones (OMS:1993,p. 9).

Adentrándonos en la necesidad de un ambiente saludable, el equipo de salud ambiental del CeSAC, es un equipo interdisciplinario que aborda las problemáticas desde la atención primaria de la salud, enmarcando su estrategia de intervención en la Atención Primaria Ambiental (APA). Según la OPS/OMS :

Es una estrategia de acción ambiental, básicamente preventiva y participativa en el nivel local que reconoce el derecho del ser humano a vivir en un ambiente sano y adecuado y a ser informado sobre los riesgos del ambiente en relación con su salud, bienestar y supervivencia; pero a la vez define sus responsabilidades y deberes en relación con la protección, conservación y recuperación del ambiente y la salud. (1998: p. 17).

Las viviendas del Asentamiento de Alvarado no cumplen con los elementos para ser consideradas viviendas adecuadas. Por las características de las viviendas, las condiciones de habitabilidad de las personas que allí conviven y las condiciones socioeconómicas de las mismas. El derecho humano a una vivienda adecuada, proclamado por la Organización de las Naciones Unidas, aquí no se cumple.

Como se mencionó anteriormente, ante la notificación de la empresa Trenes Argentinos una de las vecinas se comunicó directamente con las trabajadoras sociales para comentarles la situación, lo que manifiesta que las colegas y/o la institución son una referencia para al menos un sector del asentamiento. Esto es así porque el equipo de salud ambiental se encuentra presente en el territorio, de un modo activo e intentando generar una organización de las y los vecinos de Alvarado.

Generar este proceso y organización permite que las problemáticas sean contextualizadas en un momento y

un territorio históricamente determinados. Lo que admite pensar estrategias que tiendan a la colectivización de demandas con el fin de enfrentarse a la ausencia de políticas integrales en materia de salud ambiental y de hábitat.

Lo interesante de este proceso es el trabajo en equipo desde una perspectiva interdisciplinaria y la articulación necesaria con otros actores gubernamentales y con la comunidad, permitiendo un trabajo intersectorial. Asimismo, cabe señalar la existencia de un conocimiento y reconocimiento del barrio en el que se interviene, así como de los actores sociales presentes en el mismo.

Por último, desde el CeSAC se han llevado a cabo una serie de charlas en sala de espera y actividades en la huerta del efector con el objetivo de contribuir a la conciencia de la población usuaria para pensar en conjunto las mejores estrategias para luchar por un hábitat más saludable. La promoción de la salud ambiental es un hecho fundamental, ya que ayuda a concientizar sobre la importancia del cuidado medio ambiente en el que nos desarrollamos, convivimos y trabajamos.

## Reflexiones finales

*"Se lucha por el derecho a la salud, pero la lucha misma, es salud".*

Floreale Ferrera

En primer lugar, cabe destacar que según lo observado, las condiciones de vida y de habitabilidad determinan los PSEAC en Los Arcos de Alvarado. Esto se manifiesta en enfermedades respiratorias por falta de ventilación y humedad en las viviendas, padecimientos subjetivos vinculados al hábitat y diversos modos de transitar enfermedades (sin acceso a medicación o no pudiendo salir de las casas por situaciones graves de salud mental que no lo permiten).

Desde el equipo de salud ambiental se lleva a cabo una planificación de acciones de prevención y promoción en salud, teniendo en cuenta la heterogeneidad que caracteriza al barrio de Barracas, con sus potencialidades y limitaciones.

En el marco de esta perspectiva de abordaje de la salud, se considera que las intervenciones del equipo local de salud ambiental han facilitado el acceso de las personas al efector de salud, en un doble proceso de reconocimiento de las problemáticas de salud derivadas de las

condiciones del hábitat y la necesidad de contar con mayor cantidad de profesionales médicas/os, ya que ante la amplia demanda espontánea y de turnos programados no alcanzan para cubrir otras actividades.

Por otro lado, resulta menester problematizar sobre la importancia de los abordajes integrales sin importar el dispositivo de intervención. Es cierto que hay trabas objetivas en algunas instituciones para realizar visitas domiciliarias, para poder “salir” de instituciones totales o incluso de efectores de atención primaria como el centro de salud. Sin embargo, es importante posicionarse en relación a este abordaje y evidenciar las falencias burocráticas que no permiten u obstaculizan líneas de actuación que permitan una intervención de una mayor calidad.

Rojas (2004) aboga por una gestión de la vivienda que promueva entornos saludables, considerando la calidad de vida, la salud, la vivienda y el riesgo como componentes interrelacionados. Se destaca la importancia de políticas públicas que integren estos aspectos para mejorar las condiciones habitacionales y, por ende, la salud de la población.

Este escrito intenta abonar, humildemente, a un debate en pos del mejoramiento de la calidad de atención a las personas usuarias en el sistema público de salud. Así como esta experiencia con el equipo de salud ambiental en el CeSAC, en este corto período de 5 meses, ha dejado mucho aprendizaje en mí como profesional y como persona.

## Bibliografía

- Ferrara, F. (1987). Entrevista de Mona Moncalvillo. *Revista Unidos*, N° 17.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Ediciones Akal: pensamiento crítico.
- Lefebvre, H. (1967) *El derecho a la ciudad*. Alianza Editorial.
- Oszlak, O (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Editorial Sudestada.
- Rodríguez, M. C. (2005). *Como en la estrategia del caracol: ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires* (Vol. 2). Ediciones El Cielo por Asalto.
- Rojas, M. (2004). La vulnerabilidad y el riesgo de la vivienda para la salud humana desde una perspectiva holística. Una revisión necesaria para la gestión de la vivienda saludable. *Cuaderno Urbano nro. 4*, pp. 145-174, Resistencia.
- Rojas Soriano, R. (1984) *Capitalismo y Enfermedad*. Folios Ediciones.
- Swistun, D. (2015) *Apropiaciones de la naturaleza, reproducción de la desigualdad ambiental y desposesión material y simbólica en la política del saneamiento para la Villa Inflamable*.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. Edicol.
- Fuentes documentales**
- Constitución Nacional Argentina (1994).
- OPS, OMS, CEPIS, PUB (2001). *Guía básica para la promoción de la Atención Primaria Ambiental*.
- ONU-Hábitat (2023). *UN-Hábitat, programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos*. Recuperado de: <https://unhabitat.org/>
- ONU (1966) *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Organización de las Naciones Unidas (1991). *El derecho humano a una vivienda adecuada*. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-housing/human-right-adequate-housing>
- OMS (1993). *Salud Ambiental, Reunión Consultiva*, Bulgaria.
- OPS/OMS (1998). *Atención Primaria Ambiental (APA). División de Salud y Ambiente*. Programa de Calidad Ambiental. Washington.

## Artículos seleccionados

# Los sistemas de información en la construcción del sujeto de la economía popular.

**Ligia Altaleff<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 5 de mayo de 2025  
Fecha de aceptación: 12 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Ligia Altaleff  
Correo electrónico: [altaleff.ligia@gmail.com](mailto:altaleff.ligia@gmail.com)

- a. Licenciada en Trabajo Social (UBA) Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires.

### Resumen:

El presente trabajo muestra los resultados de la investigación que tuvo como resultado la tesis de la Licenciatura en Trabajo Social (UBA). La misma se desarrolló entre los meses de febrero y mayo del año 2022. Se enmarca en los debates en torno al trabajo y el reconocimiento de la economía popular en los procesos de institucionalización mediante los sistemas de información para la protección social. Toma como caso de estudio el Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular que fue sancionado en el 2016 en la Ley 27345 de Emergencia Social y puesto en funcionamiento durante el 2020 mediante la Resolución 408/20. Este sistema se presenta como diferente a los sistemas de información que fueron utilizados históricamente en la política social argentina porque surge como resultado de la lucha por el reconocimiento de esta población como trabajadores/as. Además, constituye una experiencia de co-construcción de políticas públicas en la que cuadros técnicos de las organizaciones sociales han participado del diseño del instrumento de registro, de la producción de información y de su gestión. El objetivo que orientó la investigación de la cual se presentan los resultados en esta ponencia fue analizar la relación entre los sistemas de información para la protección social y el reconocimiento del sujeto trabajador de la Economía Popular. Para ello, se empleó una metodología mixta donde se realizaron entrevistas y trabajo documental que habilitó la problematización de los sentidos y significados en relación al trabajo en la Economía Popular a partir del aporte de los sistemas de información para la protección social.

**Palabras clave:** Trabajo - Economía popular - Sistemas de información.

*Summary*

*This paper presents the results of the research that led to the thesis for the Bachelor's degree in Social Work (UBA). The research was conducted between February and May 2022. It is framed within the debates surrounding work and the recognition of the popular economy in the processes of institutionalization through information systems for social protection. The case study focuses on the National Registry of Workers of the Popular Economy, which was established in 2016 through Law 27345 on Social Emergencies and put into operation in 2020 via Resolution 408/20. This system is presented as different from the information systems historically used in Argentine social policy because it emerged as a result of the struggle for the recognition of this population as workers. Furthermore, it represents an experience of co-construction of public policies, in which technical staff from social organizations participated in the design of the registration tool, the production of information, and its management objective that guided the research, the results of which are presented in this paper, was to analyze the relationship between information systems for social protection and the recognition of the worker subject in the Popular Economy. To achieve this, a mixed methodology was employed, involving interviews and documentary work that enabled the problematization of the meanings and interpretations related to work in the Popular Economy, based on the contributions of information systems for social protection.*

*Key words: Work; Popular economy; Information systems.*

**Introducción**

La pregunta de investigación surgió de la búsqueda por conocer cómo se reconoce y cómo se construyen los registros por parte del Estado que inciden en la construcción de los problemas sociales frente a la caracterización del trabajo en su carácter ampliado en un contexto de exclusión en el marco de las transformaciones del mundo laboral y del surgimiento de nuevas formas de trabajo. La elección del tema y la construcción del problema se inscribe en las formas de gestionar la respuesta por parte del Estado a una demanda desde abajo de las organizaciones sociales de la Economía Popular (en adelante EP) que se construyó a partir del surgimiento y fomento de los programas sociales en clave de integración social mediante el trabajo.

A partir del 2003, la política social impulsó el fortalecimiento de formas asociativas, cooperativas y autogestionadas, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (MDS), que fueron utilizadas como una estrategia que consideró al trabajo como vector de la integración social y económica de personas desocupadas o con trabajos informales que continuó ampliándose en los sucesivos gobiernos, siendo sostenida política, social y culturalmente más allá de las diferentes orientaciones políticas y contextos socioeconómicos de cada gestión (Hopp, 2017).

Así, se le dio un impulso a la economía social y, desde el 2011 con la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (en adelante CTEP) junto otros factores como la organización colectiva, el contexto económico y las transformaciones del mundo del trabajo por mencionar algunos se fueron conformando estrategias y acciones políticas para la obtención del reconocimiento como sujeto trabajador. En este marco y en medio de la crisis a la cual se arribó por las políticas del ejecutivo en el 2016, se sancionó la Ley de Emergencia Social donde se establece el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (en adelante Renatep).

A partir del 2020 y mediante la Resolución 408/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se empezó a gestionar el registro desde la Dirección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (en adelante Redles). Se trata de un sistema de información que plantea rupturas y continuidades con las formas en las que históricamente se utilizó la información proporcionada por los registros estatales en relación al trabajo, la pobreza y la exclusión. Son decisivos en la definición, denominación y cuantificación de los problemas sociales, así como para la delimitación y caracterización de las poblaciones destinatarias de las políticas, moldeando las formas de acceso a los programas y las estrategias de intervención desplegadas.

En este sentido, definimos los sistemas de información para la protección social (en adelante SIPS) como el conjunto de intervenciones destinadas al relevamiento, registro, construcción y análisis de información social que forman parte constitutiva del diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales. Sin considerar los SIPS, no pueden comprenderse las políticas sociales contemporáneas, la construcción de los problemas sociales y las luchas por el sentido que estas implican (Hopp y Lijterman, 2022). Así, el Renatep es una política pública que busca registrar a los/as trabajadores/as de la EP y caracterizar el trabajo que realizan. Es importante señalar que dicho registro fue impulsado y diseñado por los propios cuadros técnicos de la Secretaría de Economía Social del MDS. Aquellos/as funcionarios/as y/o técnicos/as estaban vinculados/as o formaban parte de organizaciones sociales de representación de la EP. Esto posibilitó la co-construcción de la planificación, el diseño y la implementación del registro con estas organizaciones.

## Metodología

El objetivo general de la investigación fue analizar la relación entre los sistemas de información para la protección social y el reconocimiento del sujeto trabajador de la EP en los procesos de institucionalización de la Economía Social y la EP<sup>1</sup> dentro del Estado nacional.

Partimos de una perspectiva político-cultural que aborda las políticas sociales como el resultado de un proceso de hegemonización sobre los modos de discutir, definir y tratar la cuestión social (Grassi, 2003). En cuanto a los sistemas de información consideramos su carácter performativo asociado a la planificación y gestión de políticas (Vommaro y Daniel, 2013). A partir de ello, nos interesa explorar la construcción social de estos dispositivos técnicos, es decir como “herramientas que participan de la implementación de las políticas sociales y, por ende, de la definición de los problemas sociales sobre los que pre-

tenden intervenir, de los sujetos que ellos comprenden, y de las alternativas para superarlos” (Hopp y Lijterman, 2022; p. 7). El estudio de los sistemas de información para la protección social es un aporte al campo de estudio de la política social desde una visión que trasciende la perspectiva meramente técnica. Se trata de un tema poco abordado y problematizado a pesar de su centralidad en la política social contemporánea y el funcionamiento de las sociedades modernas. Estos sistemas dan cuenta de cómo los mismos afectan el poder, la legitimidad, la cultura y distribución de recursos de una política pública, de sus actores centrales y de su relación con el entorno. La construcción de indicadores y categorías para estos sistemas es un proceso esencialmente político.

Partiendo de esta perspectiva conceptual, tomamos al Renatep como caso de estudio y utilizamos un enfoque metodológico mixto a partir del estudio que articuló entrevistas semi estructuradas (se realizaron 6 entrevistas), trabajo de archivo y relevamiento de fuentes estadísticas (censos y estadísticas continuas). La muestra, no probabilística y de carácter intencional, capta en profundidad las razones y motivos de los actores. El análisis de la información recabada en las entrevistas se realizó utilizando una codificación abierta, axial y selectiva en el procesamiento de la información para la construcción de categorías.

El trabajo de archivo se conformó por las producciones de los saberes expertos de la EP, los medios de comunicación que emiten, registran y construyen los discursos, el sentido común y los datos estadísticos referidos a la EP. El corpus documental está compuesto de resoluciones y leyes que permite observar la fundamentación e informes de gestión e implementación como fuentes de datos secundarios. Se relevaron 90 notas periodísticas de los principales medios de comunicación y de medios alternativos (Clarín, La Nación, Infobae, Ambito, El grito del Sur, entre otros), 28 normativas (leyes, decretos y resoluciones) ligados a la EP y a los sistemas de información y 2 informes de gestión producidos por el Renatep.

1. La distinción entre economía social y EP considera tanto las formas de nominación de las políticas sociales como los modos en que estas se propusieron orientar las experiencias laborales, como las demandas y las formas de identificación de los actores sociales en contextos históricos específicos. Las primeras fueron pensadas a partir de la crisis socioeconómica del 2001 y con los objetivos de promover formas de trabajo asociativas y cooperativas y fomentar valores y principios ligados a la solidaridad, igualdad y compromiso con la comunidad. Las segundas, formuladas en un contexto de reconstrucción neoliberal post gobiernos kirchneristas, fueron resultado de luchas por el reconocimiento de la auto-atribución identitaria de la CTEP, un nuevo actor social y político, que se define como la organización gremial representativa de los trabajadores de la EP y sus familias, y de sus demandas por la restitución de derechos laborales arrebatados por el neoliberalismo (Hopp, 2020). Otro punto a considerar es el proceso de conformación de cooperativas donde aquellas que pertenecen a la economía social son empresas centradas en las personas. Según el informe “Aspectos Básicos Cooperativos” realizado por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social: “las cooperativas asocian a las personas de manera voluntaria, democrática e igualitaria”. Mientras que las cooperativas pertenecientes a la EP tienen como origen la política social asistencial que transformó el subsidio al desempleo denominado “Plan Jefes y Jefas de Hogar” a el Plan Argentina Trabaja que fue distribuido como asistencia social percibido por las organizaciones como un uso táctico de los recursos (Gago, 2014).

## Breve abordaje del surgimiento y actualidad de los SIPS

A partir de 1993 se esbozan las primeras políticas de "lucha contra la pobreza" a raíz de la difícil situación económica posterior a la implementación del "Plan de Convertibilidad". Las características de las mismas tienen un fuerte anclaje en una concepción político-ideológica con acento en acciones ejecutadas directamente sobre una población seleccionada con anterioridad, de acuerdo a un objetivo puntual y a la necesidad de determinados resultados (acciones focalizadas) en la pobreza (Grassi, 2006).

En relación a la cuestión social, existió una reformulación colectiva de la definición de "pobreza" y de los "pobres" producto de un proceso de construcción y clasificación política, social y cultural resultado de la incidencia de los organismos multilaterales de crédito y sus expertos/as (Vommaro, 2011). Una de las características de esta transformación fue el desplazamiento de "trabajadores" a "pobres" como una de las principales variaciones de la política social que tuvo como resultado un corrimiento de la cuestión social por fuera de la relación capital-trabajo (Grassi, 2006).

En el contexto del surgimiento de los sistemas de información que se utilizan en la política social existe una estrecha vinculación entre el modelo económico y el proyecto de Estado. Ahora bien, la implementación de la forma registral de la cuestión social fue una modificación estructural que perdura hasta la actualidad. Tanto quienes construyeron (y construyen) los sistemas como quienes son sujetos de registro, valorizan la información y su respectiva utilización con diferentes objetivos que responden a intereses particulares y colectivos que son parte del juego de la política (social).

Este sistema realiza un doble movimiento entre la producción de datos hacia adentro de la administración pública que sirven y nutren la gestión de la política social y hacia afuera con el objetivo de desarmar un sentido común relacionado a la adjudicación de planes y programas sociales y hacia las representaciones sociales del trabajo y de la EP que inciden en la formulación de esas políticas sociales dentro de la gestión. Se intenta así participar en una disputa política tanto dentro del Estado como por fuera del mismo. En 2004, se creó

el Redles mediante el decreto 189/2004, un sistema de información dirigido específicamente para el sector, con la finalidad de promover la inclusión y formalización de quienes realizan actividades económicas enmarcadas en la economía social. Este sistema determina y caracteriza al sujeto económico, llamado Efector de Desarrollo Local y Economía Social, que a partir de su condición de vulnerabilidad garantiza ciertas protecciones sociales que históricamente fueron relacionadas al trabajo formal como obra social, acceso al sistema jubilatorio y la posibilidad de inscribirse en el monotributo social y así emitir facturas. El Registro buscaba registrar ingresos dentro de los marcos de legalidad tributaria promoviendo el ingreso a la economía formal.

En la actualidad, ese reconocimiento como sujetos económicos no termina por reflejar la producción de lo social que realizan mediante el trabajo haciendo necesario que esos datos, que en su momento estuvieron al servicio de un modelo económico neoliberal impuesto por organismos internacionales, hoy sea una herramienta fundamental por parte de los "marginados" para fortalecer y delimitar su reclamo. En síntesis, demuestra una apropiación y una resignificación por parte de la EP.

## El sujeto de la Economía Popular

Las condiciones de vida de la EP dan cuenta de las vivencias de la desigualdad que llevan a construir actividades de subsistencia que, mediante la organización socio comunitaria, se institucionalizaron en el trabajo. Estas experiencias tienen la particularidad de producirse a partir de los cambios socio históricos del lugar ocupado por el salariado y el empleo que ante la vulnerabilidad y la exclusión, se generó un proceso de desafiliación en relación a las instituciones estatales de protección social y, se puede inferir a partir de la indagación bibliográfica, una metamorfosis en relación a la comunidad. En palabras de integrantes de la Cooperativa Changuita Despierta: "Nosotras no accedemos a nada. No sólo al trabajo. Tampoco a la salud ni a la educación" (Pedelacq, 2021).<sup>2</sup>

En la intermediación entre los regímenes de protección social y los sistemas de información se observa la profundidad de la presencia gubernamental ya que las categorías de las cuales se nutren relevan las condiciones de

2. Delfina Pedelacq para el portal Feminacida, 13/05/2021.

vida sin considerar las características de los gobiernos coyunturales y las particularidades de su formación social, demostrando una transformación estructural por parte de la expertise neoliberal en las herramientas estatales ya que estos sistemas han sido promovidos tanto por los gobiernos que defienden este paradigma socioeconómico, como los gobiernos Kirchneristas y por los movimientos sociales situados en las antípodas ideológicas de los gobiernos de los 90'.

El primer informe del Renatep explica que la inscripción contiene dos componentes diferenciados entre sí: “por un lado, el subjetivo, vinculado a la autopercepción de quienes se inscriben como trabajadores/as de la EP y, por el otro, un componente objetivo vinculado a la definición conceptual y operativa contemplada en la normativa vigente” (Renatep, 2021). Al respecto de la formulación de criterios, durante las entrevistas a funcionarios/as aparece la delimitación y construcción del sujeto destinatario de la EP. El criterio del nivel de vulnerabilidad tiene un papel importante no solamente en el lugar históricamente ocupado por el Ministerio de Desarrollo Social de Nación sino que además impacta en las concepciones políticas y trayectorias laborales y militantes de quienes llevan adelante la implementación de estos registros:

Pero después hay una serie de criterios objetivos, que están en la resolución que es el reglamento, que tienen que ver con, por supuesto que desarrollen una tarea en la economía popular (...) algunas cuestiones patrimoniales, que para nosotros no son tanto las esenciales, pero tienen que ver con el marco del criterio de (Ministerio de) Desarrollo, se da medir cierta vulnerabilidad, creo que las ampliamos en relación con lo que son en general esos criterios de vulnerabilidad. (...) El límite de vulnerabilidad. Esa es una discusión. La verdad que nosotros desde la idea y de la concepción del registro y de las políticas que queremos desarrollar para la EP, siempre corremos eso de lado.”(funcionaria de la Dirección del Registro Nacional de Efectores Sociales del MDS, 23/02/2022).

A principios de junio del 2020, comenzó a estar disponible la inscripción para anotarse al Renatep. Apertura que duró 5 horas, cuando diversos grupos ligados a la lucha contra la trata y cercanos a posturas abolicionistas pidieron que se retire la categoría “trabajador/a sexual”. Gustavo Vera fue uno de los principales portavoces de este debate en redes sociales: “Gustavo Vera @gustavoveraok - Con el Ministro @LicDanielArroyo coinci-

dimos de acuerdo a nuestra legislación y los convenios internacionales que la prostitución no es trabajo. El formulario ya fue bajado.” (Vera, 7/07/2020).

Se puede ver como los sistemas de información participan en la definición de problemas sociales así como el modo en que se construyen las categorías puede visibilizar o esconder problemáticas o grupos sociales. Este debate no es solamente por la implementación del registro, sino que involucra un debate normativo, de reconocimiento y de derechos donde impide el cumplimiento de los dos componentes que debería tener una persona para poder inscribirse, es decir la autoidentificación y el criterio de la vulnerabilidad. Lo que prima ya no es la condición socioeconómica o la autopercepción sino que demuestra que hay un/a tipo de trabajador/a que el Estado no está dispuesto a reconocer. Es decir, que el no registro de esta situación delimita y plantea una mirada sobre lo que se considera trabajo menoscabando la implicancia de la autoidentificación y del reconocimiento estatal. En palabras de su referente: «Nosotras nos auto percibimos trabajadoras sexuales. ¿Por qué no reconocen que existimos? El Estado debería estar al margen de debates ideológicos. Que nos digan que no decidimos por nuestra cuenta hacer este trabajo es una infantilización». (Orellano, Diario Clarín 8/6/2020).

Se observa así cómo estos registros participan en la construcción de lo social a partir de constituirse como partes indispensables de las intervenciones del Estado, lo cual conlleva debates y discusiones que se condensan en su armado. Dentro de la construcción de los mismos se asiste a un solapamiento de sentidos y significantes que inciden en el reconocimiento de derechos por parte de la población destinataria así como el ocultamiento de los mismos, dando cuenta de una posición por parte del Estado sobre lo que es el sujeto trabajador.

El dato más relevante que muestra el registro es que la población de la EP es un sector feminizado con un 57,4% de mujeres y un 42,6% de varones. Esta información es comparada con los datos aportados por el Sistema Integrado Previsional Argentino, donde las mujeres son un 33% y un 67% de hombres (Informe Renatep, 2021). Se puede observar que las formas del trabajo registradas y asalariadas son masculinizadas mientras que las formas precarias, no registradas y peor remuneradas de generar trabajo son feminizadas. Este dato expresa la problemática en las trayectorias laborales de las mujeres considerando las dificultades para ingresar al mercado laboral asalariado. De esta manera, el informe explicita

el piso pegajoso y el techo de cristal que las mujeres atraviesan en sus trayectorias laborales y cómo impacta en la reproducción de la desigualdad en el mundo del trabajo<sup>3</sup>. Otro elemento que pone en relieve la feminización del trabajo precario es el rol de la comunidad y el hogar como insumos para pensar la riqueza y la crisis del trabajo asalariado. Refiere a un doble proceso: las tareas que realizan las mujeres las ubica como un actor económico relevante al mismo tiempo que "feminizan" tareas desarrolladas en la economía informal por los varones. Por otro lado, las características de la economía del hogar o de la comunidad (en términos barriales) se trasladan a la esfera pública (Gago, 2014).

En cuanto a las características laborales y productivas de las diferentes ramas encontramos que en las ramas de servicios socio comunitarios, servicios personales y otros oficios, comercio popular y trabajos en espacios públicos e industria manufacturera existe una mayor feminización relativa que en el conjunto de las/os trabajadoras/es de la EP, igualando proporcionalmente al total de los inscriptos en lo que se refiere a distribución etaria dentro de las ramas de servicios personales y servicios socio comunitarios, acentuándose en las ramas vinculadas a trabajos reproductivos.

A contrapelo del sentido común generalizado, los datos presentados por el Renatep explicitan que en mayo 2021, solo el 22,4% percibían la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el 22,1%, el programa "Potenciar Trabajo". Así, como registro y como productor de información puede aportar datos que colaboren en la desarticulación de estereotipos y creencias cuyos destinatarios son los sectores socioeconómicos vulnerables. Cómo podemos ver la relación con el trabajo y el empleo para quienes forman parte de la EP en la actualidad es determinante porque antes de verse a sí mismos como trabajadores sin patrón lo que los convierten en trabajadores para el Estado es el empleo y no la valorización de sus estrategias de subsistencia. Robert Castel (2010) postula que se asiste a un desplazamiento del empleo clásico hacia formas de actividad por debajo del empleo pero esto no implica la falta de trabajo sino una sociedad con plena actividad. Esto no significa la salida de la sociedad salarial sino una salida del asalariado como lo "típico" que en nuestro país se observa ya hace muchos años.

En otro orden de ideas, cuando se anunció el registro los/as funcionarios/as hicieron alusión al acceso a "beneficios" (derechos). En las siguientes citas podemos ver dos perspectivas de la misma expectativa, desde la mirada de un funcionario público y desde la mirada de una referente. En la primera cita podemos ver que hay una continuación con la consideración de la población de la EP como sujetos económicos lo que remite a los fundamentos por los cuales se creó el Redles. La idea de "estar registrado" (por un sips) evoca el imaginario social de no ilegalidad en primer lugar y en segundo lugar acceder a la seguridad social. Esta narrativa pone en el centro de la expectativa por parte de la administración pública la capacitación como parte de todas las iniciativas hacia la EP.

La inscripción abre la posibilidad de incorporarse al monotributo social, y de esa forma tener una factura para producir y vender y, al mismo tiempo, acceder a instrumentos de Seguridad Social. Queremos avanzar también en el acceso a programas de capacitación y acompañamiento, a redes de comercialización y a la obtención de herramientas crediticias y de inclusión financiera. (Daniel Arroyo, diario Clarín, 29/05/2021).

En la segunda cita, lo más importante del relato de la trabajadora son las condiciones de vida de la población y en segundo lugar, la bancarización y el acceso a la seguridad social pero como parte de la misma dimensión del bienestar material de la población. Lo que se busca es visibilizar las malas condiciones de vida y la existencia en los márgenes de estas trayectorias de vida. Como se puede ver el mismo instrumento hace referencia a distintos sentidos que engloban las diferencias que coexisten en la administración del gobierno en curso. «La pandemia evidenció como nunca las condiciones de hacinamiento, hambre y precariedad(...) Esto (en relación a la inscripción) con el correr del tiempo nos iba a permitir bancarizarnos, tener una obra social y aportes jubilatorios» (Georgina Orellano, diario Clarín, 08/06/2020).

Los informes producidos a partir de los datos obtenidos del Renatep muestran la diversidad de tareas y servicios que quienes integran la EP construyen cuya organización es a través de la producción de lo social y lo comunitario. María Inés Fernández Álvarez (2016) repiensa la precariedad sin restringirla a una condición laboral, sino

3. La autora Rodríguez Enriquez (2019) define el piso pegajoso como "la dificultad de simplemente empezar a subir en la escalera de las ocupaciones" y el techo de cristal como "una barrera invisible que dificulta la posibilidad de las mujeres de escalar los peldaños más altos de la jerarquía ocupacional para ocupar puestos de decisión"

que es una experiencia sobre la cual se habilitan lenguajes y proyectos políticos. Este sujeto destinatario del Renatep logra la valorización de aquellas tareas que no son consideradas “necesarias” para el mercado de trabajo. El trabajo en el ámbito cotidiano de la realidad de quienes forman parte de la EP, cobra especial relevancia ya que en situaciones de profundas desigualdades económicas y sociales se gestan y valorizan actividades en materia de educación, salud, cuidado, vivienda y hábitat que pertenecen o que deberían integrar los sistemas de protección estatales.

Cabe cuestionarse, si el verdadero régimen de bienestar se construye sobre los programas de distribución directa a poblaciones históricamente empobrecidas consideradas por la literatura como “excluidas” o sobre la desindexación de la protección social al trabajo registrado formal modificando el destinatario del sujeto de protección social. Se genera un nuevo tipo de reclamo atado a una renovación sobre las formas de conceptualizar la pobreza, el trabajo y, por sobre todo, el Estado “clásico” de bienestar. Este último se sostiene sobre la idea del trabajador asalariado y lo que en conclusión plantea el Renatep, es su divorcio. Es por eso que se puede considerar un lugar de lucha ideológica donde lo que se pone en cuestión es qué tipo de Estado se construye y cómo se efectivizan los derechos humanos. Dentro de la narrativa que utilizan los dirigentes de los movimientos sociales para describir la importancia del Renatep, se hace alusión a “darle luz” o “blanquearlo” en clara referencia a una realidad que sucede pero que no es vista, algo no registrado para los ojos del Estado, algo que se encuentra en “el subsuelo de la patria”. Se entiende así que el conocimiento de estas trayectorias de vida es un puente para el acceso a herramientas, que ya hemos mencionado, de inclusión financiera como la bancarización o el monotributo para la formalización y eventualmente para la protección social. La realidad de la Economía Popular se puede considerar como un conjunto de relaciones de producción y trabajo invisibles pero que se sitúan en el espacio social en contraposición al lugar establecido para el empleo que, registrado o no, se posiciona como el trabajo válido socialmente. Ejemplo de ello se planteó durante el aislamiento de Covid-19 donde dentro del discurso público se agradecía a las mujeres que sostenían los comedores comunitarios pero no se las reconocía como trabajadoras: “Nuestras compañeras le ponen el cuerpo a esta crisis con organización popular y no basta con agradecerles, hay que reconocer su trabajo.” (Grosso, 2020).

Bourdieu(1986) utiliza la noción de espacio social para pensar las distancias sociales y su relación con el espacio geográfico aludiendo a que las distancias espaciales coinciden con las distancias sociales. Explica, que lo visible esconde lo invisible que lo determina aludiendo que no todas las interacciones son observables.

A modo de análisis situacional, podemos pensar en las desigualdades entre el empleo registrado y el trabajo en la economía popular, que se expresa en las posiciones objetivas que ocupan las personas generando distancias sociales y espaciales a la vez. Estas desigualdades se pueden ver en el acceso a derechos, al sistema de protección social y al sistema financiero, tanto como a la educación. Según los datos del informe a fecha mayo 2021 el 23,4% del total terminó el secundario, el 23% tiene el secundario incompleto, el 1,77% tiene el terciario completo y solamente el 0,44% el título universitario (Renatep, 2021). En conclusión, estas distancias sociales se concretan en el acceso a derechos que, como expresa en el siguiente fragmento Alexandre Roig, el hecho de que el trabajo esté registrado o no influye en el bienestar de las personas:

Roig: El tema es que en la Argentina los derechos están vinculados al empleo y no al trabajo, pero lo que la economía popular mostró es que hay trabajo aunque no haya empleo.

Entrevistadora:¿En qué prestaciones se podrían concretar derechos laborales?

Roig: En una ART de la economía popular, por ejemplo (hoy es muy caro para las cooperativas sacar un seguro de trabajo). En el reconocimiento de la jubilación, porque hoy a una personas no tuvo ningún tipo de aporte formal el estado le reconoce la mínima (...). Por eso queremos que haya acreditación de los aportes de la economía popular. (Roig, 2020)

Uno de los resultados de la investigación es la suposición de que el Renatep era una demanda de todos/as los/as que se encuentran dentro de la EP considerando tanto quienes son trabajadores/as como quienes son militantes. Al finalizar el trabajo vimos que coexisten distintos usos y sentidos del Renatep y que no necesariamente tiene la misma importancia para todos/as los/as trabajadores/as de la EP.

A partir de las entrevistas realizadas, podemos ver que convergen dos movimientos simultáneos, en donde

existe un "desde abajo hacia arriba" en el cual los movimientos sociales arriban a la administración pública, se organizan en la calle y promueven dentro de la agenda legislativa leyes específicas para el sector, y un "desde arriba hacia abajo" dentro de los movimientos sociales donde los saberes técnicos de las ciencias sociales construyeron una demanda que los militantes o trabajadores/as de la EP no necesariamente perciben de la misma manera donde se corre al registro del lugar de disputa política al lugar de "censo".

Para los técnicos que pertenecen a las organizaciones de la EP, el Renatep permite entrar en la discusión política con datos "objetivos" dándole forma al planteo y para los/as militantes el Renatep es una parte más de las formas que tiene el Estado para pensar la política social. Es decir, tanto para los referentes de las organizaciones sociales como para los técnicos del Estado el Renatep es una herramienta, pero representa sentidos diferenciados. Así se produce un hiato en la construcción de la política social entre el plano político cultural y el instrumental ya que desde el discurso político de los movimientos sociales, es planteada de "abajo hacia arriba" aunque en la gestación de, específicamente el Renatep, se percibe que esta premisa no es realizada en su totalidad. Esa distancia entre la instrumentalidad como finalidad y los objetivos políticos pensados para el Renatep tiene un punto de unión que son los discursos y narrativas sobre la EP que se asientan en la demanda de derechos laborales protectorios desanclados del empleo formal y su caracterización como sujetos productivos y no como objetos de asistencia.

En definitiva, hay una cierta mirada en la cual se considera que los saberes expertos de los movimientos sociales asumen la obligación de representar "los intereses del pueblo". Se puede inferir que no es solamente una representación, sino también una expectativa en el cambio en las formas administrativas de hacer/ser del Estado en relación a los problemas sociales y los sujetos que considera población objetivo.

La producción de datos conlleva la estructuración de categorías que representan una formación y una cosmovisión del mundo por parte de quienes formularon el instrumento de recolección de información. Por otra parte, no hay una única dirección en la cual se pueda determinar un "desde abajo hacia arriba" ni un "desde arriba hacia abajo" dentro de las organización de los movimientos sociales ya que las mismas dinámicas de inclusión/exclusión y derechos/no derechos que ex-

pone el Renatep inciden en las trayectorias de vida de los/as militantes y los/as técnicos/as generando dinámicas de poder que ubican a cada agente social en posiciones sociales diferentes. La interseccionalidad de las condiciones de vida no invalida las posiciones ideológicas encontradas, pero si problematiza la dinámica de poder hacia adentro de los movimientos sociales. En definitiva, existen múltiples direcciones desde donde se construyen las demandas. Sin pretensión de simplificar el debate, la frase desde abajo hacia arriba resignifica sentidos no considerados per se por la mirada estatal, pero tampoco necesariamente por el conjunto de trabajadores/as que conforman los movimientos sociales. Lo que se recupera son las formas de existencia en la desigualdad social y una apropiación por parte de los/as sujetos/as de la EP de sus propias trayectorias de vida.

## Reconocimiento del sujeto trabajador de la Economía Popular

Dentro del discurso público, la construcción del Renatep se asienta sobre la necesidad de reconocimiento de los/as trabajadores/as de la EP, pero este reconocimiento también conlleva una situación de desigualdad que termina solapando las identidades históricas conformando una: la del trabajador pobre. Ahora bien, se requiere un abordaje contemporáneo sobre la intersección entre el reconocimiento y la justicia social para pensar las demandas de la EP. Nancy Fraser (1995) esboza su teoría y debate si la mejor forma de pensar la justicia social es en relación a la redistribución o el reconocimiento. En la siguiente cita podemos ver el lugar que se le otorga al reconocimiento por parte de los sujetos que son parte de la EP:

Vivíamos siendo reprimidos, nos llevaban presos, no podíamos llevar el sustento a la casa. Por eso empezamos a darnos una organización hasta que conseguimos ser reconocidos. Hoy soy un privilegiado, mi vida cambió un montón, el inspector que antes me echaba me dice buen día, cómo le va. Y no tengo que hacer la transición a ningún otro trabajo porque esto es lo que elegí (Miguel, vendedor ambulante diario Página/12, 15/09/2020)

Situamos la lucha por el reconocimiento a través del Renatep en una larga trayectoria que comienza con la demanda por trabajo de aquellos trabajadores que quedaron desocupados después de la crisis del 2001 sumados

a quienes fueron por fuera del mercado laboral durante los años 90. A esta demanda de trabajo desde el Estado se les respondió con programas sociales (Fernandez Alvarez, 2018). Al mismo tiempo, fueron apareciendo discursos en la agenda pública donde quien percibe un plan social es considerado un otro ajeno al mundo del trabajo, cuyos ingresos son “de arriba” estigmatizados por no poder ingresar por sus propios medios al mercado laboral.

En este sentido, la EP se ha planteado una estrategia donde la producción y el valor económico que genera su quehacer tiene un papel central, construye un proyecto de mundo que discute el orden social del trabajo y a partir de esta discusión intenta aportar a la disputa por el modelo económico del país. Al mismo tiempo intenta desclasificarse socialmente de la figura de pobre ya que esta categorización ubica sus demandas en un determinado plano donde la solución al problema quedaría exclusivamente determinado por la distribución. Esta desclasificación en el discurso público tiene un peso que en la implementación de la política social se convierte en moderado. Estos trabajadores parten de una situación de vulnerabilidad social que es innegable pero que además es parte de la historia que construye esa identidad de trabajadores/as. Entonces, no hay un escenario donde se elija si se requiere redistribución o reconocimiento.

Como dice Nancy Fraser (1995), la diferencia entre reconocimiento y redistribución es una cuestión analítica, ya que ambas representan situaciones de injusticia de tipo cultural o económica respectivamente, aunque en la práctica las dos se entrecruzan. El sujeto colectivo de la EP padece situaciones de injusticia económica, considerando que el salario mediante el trabajo ha sido durante gran parte del siglo XX una de las principales formas de distribución del ingreso (Maldovan Bonelli y Melgarejo, 2019). También requiere de la redistribución, o como grupos definidos culturalmente bajo la concepción de que el trabajo es el gran organizador social donde se despliega un ámbito de socialización de importancia, en dónde el reconocimiento tiene lugar.

Quienes pertenecen a la EP son considerados desde la redistribución y el reconocimiento pero en vez de ser un reconocimiento a la conformación como sujeto colectivo cuya identidad se asienta en el trabajo, es el reconocimiento de una situación de pobreza estructural. Lo que predomina es la consideración de esta población como un sujeto de asistencia y no un sujeto de derechos reduciendo a los sujetos a su condición de pobreza eli-

minando su desarrollo social y cultural como colectivo y como individuos.

En la siguiente cita del ex Ministro de Desarrollo Social podemos ver cómo se caracteriza a quienes participan en la EP desde una perspectiva económica, en la cual sobresale “cobrar un plan” por sobre la identidad de ser trabajador/a de la EP y de tener la capacidad de producir valor económico y social. Esta postura tuvo su correlato en normativas y se estableció como una línea central de la política del Ministerio de Desarrollo Social.

El objetivo de este año es transformar planes sociales en trabajo. Lo que tenemos acá es eso: personas que están cobrando un plan social, que es la mitad del salario mínimo, acceden a máquinas y herramientas, trabajamos en conjunto con el gobierno provincial y ponen en marcha procesos de urbanización y de mejoras de los barrios (Arroyo, 2021).

Dentro del discurso público podemos encontrar que hay una multiplicidad de discursos. Uno de ellos es el discurso que remite al cambio de planes sociales por empleo registrado. Este discurso de “la transformación de planes sociales en trabajo” es reproducido desde distintos espacios de la política, tanto desde algunos sectores de los movimientos sociales como desde funcionarios del Pro así como del Frente de Todos. La idea de “transformación de planes en trabajo” ignora el conjunto de actividades laborales, socialmente necesarias y/o esenciales para el sostenimiento de la vida, de los hogares y la integración de los territorios que se realizan en el marco de esas políticas sociales pero por sobre todas las cosas niega los datos producidos por el Renatep y la existencia del Salario Social Complementario, ambos dentro de la Ley de Emergencia Social N° 27345. Estos discursos parecieran contener sentidos en los cuales se produciría un efecto dominó: la resolución de la cuestión de la empleabilidad solucionaría las condiciones de vulnerabilidad social de la población. Ahora bien, lo que abona a la mejora en las condiciones de vida son los niveles de protección que la población accede y las condiciones de trabajo. En definitiva, algo que pretende resolver una injusticia de tipo económico que aún así no lo resuelve por los bajos montos de los programas termina generando injusticias de reconocimiento. Estos programas, en principio están dirigidos a la población en situación de pobreza pero no modifican la estructura económica provocando

la permanencia en la pobreza ya que no terminan de modificar las condiciones de vida.

La realidad de la EP se puede considerar como un conjunto de relaciones de producción y trabajo invisibles pero que se sitúan en el espacio social en contraposición al lugar establecido para el empleo que, registrado o no, se posiciona como el trabajo válido socialmente. El Renatep participa a partir de la producción de datos de estas luchas simbólicas donde se expresan y cuantifican estas formas de trabajo invisibles al mercado, en palabras de un trabajador:

Entrevistado: Yo creo que el Renatep es una gran herramienta y que está dando cuenta, está visibilizando que hay un sector que trabaja. Que eso para la discusión pública es muy importante, porque bueno, es sabido esta cuestión de los plenarios ¿viste? Bueno, dar esa discusión es central en este país.

Entrevistadora:- ¿Y cuál es el lugar que tiene para vos los datos en esa discusión?

Entrevistado:- Y en primer lugar que se los define como trabajadores. Que se puede dar cuenta de cierta actividad laboral y productiva. Y además de una masividad fuerte. Eso me parece que es lo más importante. Después si bueno, se va mostrando la forma en que se trabaja, no se si viste ahora una nota que salió sobre las nueve provincias en las que...los/as trabajadores/as de la EP supera a los privados registrados. (Trabajador de la Dirección del Registro Nacional de Efectores Sociales del MDS, 12/4/2022).

La producción de datos se transforma en un espacio de poder donde no solamente cuenta quienes lo producen o cuales son los intereses que defienden. Estas discusiones se resuelven hacia adentro de la gestión pública, pero también cumplen una función social al ser publicados y de rápido acceso para que puedan ser conocidos y replicados. Es la lucha simbólica por el sentido común que intenta modificar las formas de nominación legítimas con el fin de que ese capital simbólico que funciona de base de sustentación, sea oficialmente sancionado y garantizado por parte del Estado como el monopolio de la violencia simbólica legítima. (Bourdieu, 1986).

Dentro de estos sentidos en disputa la noción de merecimiento aparece en las concepciones estatales a partir

de la instauración del neoliberalismo como proyecto político y como constructo social. Es así que no se eliminó lo público sino que le otorgó un sentido ligado a su cosmovisión donde el pobre es pobre porque le faltan herramientas para insertarse en el mercado laboral y debe demostrar que necesita de la ayuda social. Esta mirada, continua hasta la actualidad atravesando a diferentes gobiernos cuyas miradas sobre la política social son ideológicamente diferentes pero estructuralmente similares.

En síntesis, la estrategia de la EP es que producen y aportan al desarrollo productivo del país en contraposición al sentido que encasilla a quienes cobran planes sociales como improductivos. Maldovan Bonelli y Melgarejo (2019) sostienen que al generar trabajo generan riqueza y por eso son productivos. Este reposicionamiento permite construir nuevas demandas en el plano redistributivo y exigir que las instituciones consideren la diversificación de lo laboral y de la ampliación de las prácticas y relaciones del trabajo en el mundo actual eliminando la dicotomía trabajadores/asistidos.

La idea de producción implica repensar los límites de esta categoría en tanto reivindicación del trabajo como un conjunto de acciones que tienen como fin último no solo resolver necesidades básicas, sino mejorar las condiciones de vida. La exigencia por parte de los programas sociales por ser productivos y conformarse en unidades productivas derivó en una apropiación creativa de la misma que desafía el dualismo entre producción/reproducción poniendo en tensión por un lado, la noción de trabajo reducida exclusivamente al salario y problematizando las acciones y discursos orientadas al intercambio mercantil y las que persiguen el fin de la creación de condiciones para reproducir y mejorar las vidas.

Tanto la redistribución como el reconocimiento a los/as trabajadores/as de la EP es parte del proceso de subjetivación e interviene en la construcción de identidades de los/as mismos/as. La discusión sobre los programas sociales termina mostrando algunas concepciones sobre el Estado ligado a la eficiencia tanto en la gestión como en la administración de recursos, situándose lejos de una postura de redistribución de la economía. Es decir, podríamos inferir que quienes reproducen la frase "convertir planes en trabajo" hablan de una concepción clásica del trabajo asociada con el empleo y de un Estado que reduce la intervención de esta población a la reproducción social. En conclusión, la convivencia de

estas líneas de trabajo dentro del Ministerio limitan las posibilidades de conceptualizar de forma institucional el quehacer de la EP en tanto trabajo.

Por otro lado, situarse en la vereda de la producción para la EP es una estrategia en la cual se les permite apropiarse de una situación de vulnerabilidad social. Plantear que estas tareas que realizan no son productivas fortalecen los discursos de asistencia y de ese «otro negativo» que vive de las arcas del Estado. En síntesis, los movimientos sociales se apropiaron de ese «me-recimiento» y construyeron su identidad como sujeto trabajador que produce y que el Renatep a partir de la producción de datos que genera muestra a la sociedad.

## Conclusiones

A partir de este trabajo, surgieron algunas reflexiones y nuevos interrogantes o disparadores para seguir profundizando sobre el tema. Uno de los datos más relevantes de la investigación fue advertir que la relación entre los sistemas de información y la EP tenía casi veinte años de desarrollo a diferencia del relato de los funcionarios ligados al Renatep que lo presentaban como algo «nuevo». La institucionalización de estos sentidos ligados a estas otras economías a través de los sistemas de información ya se encuentran ligados a la EP y la Economía Social desde principios de los años 2004 con la sanción del Redles, que pertenece a la dirección desde donde se gestiona el Renatep. Por lo cual abre un interrogante respecto al motivo por el cual se implementa un nuevo sistema cuando ya está puesto en funcionamiento otro.

Los movimientos sociales que son parte de la EP dentro de la estrategia que han formulado plantean que merecen un reconocimiento por ser productivos abonando al desarrollo social, político y económico del país. Ahora bien, esta posición en la cual se colocan habla de un sujeto económico. Entonces tanto el Renatep como el Redles comparten el sujeto político que registran pero también

la determinación de que este sujeto es parte de la economía. La diferencia sustancial es la divergencia en los significados y significantes de las nociones de trabajo y la asistencia. En la disputa política y social por los sentidos, el sujeto que caracteriza el Redles no es el mismo que es caracterizado por el Renatep.

A la vez, observamos que la EP tiene una alta capacidad de apropiarse y resignificar las intervenciones de las políticas sociales. La obligación de iniciar cooperativas para poder ser parte de programas sociales fue una de ellas ya que a partir de este requerimiento institucional es desde donde parte la gesta de la EP. Esta apropiación no ha podido ser así en relación a los sistemas de información. Entonces lo que se desprende como conclusión principal es que no ha terminado de modificar los sentidos ligados a los programas sociales, al trabajo y a la asistencia. El Renatep no termina de institucionalizar la EP porque el resultado de este registro es la contribución a la construcción y desarticulación del sentido común. La vinculación entre sistemas de información y construcción del sujeto destinatario son coyunturales, atravesados por la historia y los procesos de organización.

Este sistema hasta la fecha tiene cinco informes y aun así a lo que se asiste es a un recorrido donde lo viejo (la asistencia) no termina de transformarse y lo «nuevo» (la EP) no termina de asentarse como sujetos productivos y no como sujetos vulnerables. Sin embargo, para que este movimiento donde lo viejo deja lugar a lo nuevo, hace falta que exista un Renatep para aportar la información necesaria.

Para finalizar, los sistemas de clasificación visibilizan y dan existencia real a partir de un modo de nombrar desde una concepción política y social determinada. El Renatep, gira desde lógicas focalizadas y estigmatizantes hacia un sistema que piensa en la protección social con un reconocimiento a la ciudadanía laboral y una búsqueda de un modo de hacer lo social desde la autonomía, las capacidades y saberes de sus beneficiarios pero también desde una mirada colectiva.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1986) Espacio social y poder simbólico en *Cosas Dichas*, editorial Gedisa.
- Castel, R (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatus del individuo*. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Grassi, E (2006) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame*. Espacio editorial.
- Gago, V. (2014) *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmáticas populares*. Tinta Limón.
- Fraser, N (1995) ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era "postsocialista". (Conferencia) Universidad de Michigan.
- Fernández Álvarez, M. I. (2016). Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular. *Revista Ensamble*, año 3, Edición doble n.4 y 5. pp. 72-89.
- Fernandez Alvarez, M. I. (2018); Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular Argentina; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador; *Iconos V* 62; 31-8-2018. pp 21-38.
- Hopp, M.V. (2017); Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual; Universidad Nacional de Avellaneda; *Cartografías del Sur*; 6; 12-2017 pp 19-41.
- Hopp, M.V. (2020) Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina: Estrategias y problemas en el período 2003-2019; Associação Brasileira de Estudos do Trabalho; *Revista Da Abet*; 19; 1; 8-2020; pp 72-96.
- Hopp, M y Lijterman, E (2018) Trabajo, políticas sociales y sujetos "merecedores" de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol 8 n 15 Pp.* 139-171.
- Hopp, M V y Lijterman, E (2022) Génesis de Sistemas de Información para la protección social y disputas en torno a la modernización de la política social en Argentina (Ponencia) XXIII Seminario de ALAEITS en 21, 22 y 23 de noviembre de 2022, Montevideo, Uruguay.
- Maldovan Bonelli, J y Melgarejo, M (2019) *Reivindicaciones y demandas de los/as trabajadores/as no asalariados/as: el dilema redistribución-reconocimiento en la economía popular*. Universidad Nacional de San Juan.
- Vommaro, G (2011) La pobreza en transición El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80. *Apuntes de investigación del cecyp*, Año XIV, N° 19 pp. 45-73.
- Vommaro, G.A. y Daniel, C. J.(2013), ¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Plan Fénix; *Voces en el Fénix*; 23; 4-2013; 24-31

## Fuentes secundarias

- Bermúdez, I. (2021, 12 de julio). *Cartoneros, vendedores ambulantes o limpiavidrios: hay más de 2 millones de trabajadores de la economía popular*. Clarín. [https://www.clarin.com/economia/cartoneros-vendedores-ambulantes-limpiavidrios-2-millones-trabajadores-economia-popular\\_0\\_ir2b3aPDj.html](https://www.clarin.com/economia/cartoneros-vendedores-ambulantes-limpiavidrios-2-millones-trabajadores-economia-popular_0_ir2b3aPDj.html)
- Ley de Emergencia Social N° 27.345. Texto en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm>
- INAES (2020). Cooperativas de trabajo. Aspectos básicos.
- Pedelacq, D. (2021), "Changuita Despierta: trabajo cooperativo y feminista", Nota Feminacida En: <https://feminacida.com.ar/changuita-despierta-trabajo-cooperativo-y-feminista/>
- Redaccion Argentina.gob.ar (2021) "Arroyo: "El objetivo de este año es transformar planes sociales en trabajo «». Portal Argentina.gob.ar. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/arroyo-el-objetivo-de-este-ano-es-transformar-planes-sociales-en-trabajo>
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (Resolución 408/2020, MDS). Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240425/20210204>
- Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (decreto 189/2004, MDS).
- Renatep. Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer informe de implementación. Mayo, 2021.
- Renatep. Diagnóstico y perspectivas de la economía popular. Segundo informe de implementación. Agosto 2021.
- Redacción El Grito Del Sur (2020) "Impulsan la «Ley Ramona» en reconocimiento de los trabajadores de la Economía Popular". Portal El Grito Del Sur. Disponible en: <https://elgritodelsur.com.ar/2020/05/impulsan-ley-ramona-economia-popular.html>

Roffo, J. (2020) "El Gobierno incluyó la prostitución en un registro de trabajos y reavivó la polémica: ¿abolir o regular?". Diario Clarín. Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/gobierno-incluyo-prostitucion-registro-trabajos-reavivo-polemica-abolir-regular-\\_0\\_emW\\_\\_uJyq.html](https://www.clarin.com/sociedad/gobierno-incluyo-prostitucion-registro-trabajos-reavivo-polemica-abolir-regular-_0_emW__uJyq.html)

Vales, L. (2020) "Más del 60 por ciento de quienes venden en la calle son mujeres". Diario Pagina12 En: <https://www.pagina12.com.ar/291991-mas-del-60-por-ciento-de-quienes-venden-en-la-calle-son-mujer>

Vales, L. (2020) "Cinco claves sobre el flamante Registro de Trabajadores de la Economía Popular" Diario Página 12. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/281419-cinco-claves-sobre-el-flamante-registro-de-trabajadores-de-l>



## Artículos seleccionados

# Comunitarización de las políticas asistenciales e implicancias para el trabajo social.

**Liliana Madrid<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 7 de febrero de 2025  
Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Liliana Madrid  
Correo electrónico: madridl@fch.unicen.edu.ar

- a. Dra. en Ciencias Sociales (UBA) Docente e investigadora Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

### Resumen:

El artículo procura reconocer y analizar particularidades del proceso mediante el cual el Estado argentino asignó (y asigna) responsabilidades por el bienestar de la población a las organizaciones de la sociedad Civil (en adelante OSC). En Argentina, en los últimos 40 años asistimos a un proceso de asignación, explícita e implícita, de compromisos y tareas a las OSC para la satisfacción de las necesidades de la población. Plantear asignación explícita implica dar cuenta que la asistencialización de la política social ha requerido de las OSC para su implementación estableciéndolo en los diseños de sus políticas. Pero, al mismo tiempo, el Estado nacional ha definido su involucramiento sobre algunos aspectos de la vida cotidiana de la población limitando su intervención en otro conjunto de problemáticas sociales, eludiendo sus responsabilidades y asignado a las familias (y dentro de ellas a las mujeres) y a las OSC nuevas cargas y obligaciones generando -en familias y OSC- un protagonismo cada vez más importante en el bienestar de la población. Procuramos en este artículo exponer particularidades de ese proceso pues si bien reconocemos a la comunitarización como una tendencia de la política asistencial argentina de los últimos 40 años, también advertimos su heterogeneidad en el modo que se materializó.

A su vez, reconociendo que el cotidiano profesional del trabajo social tiene múltiples determinaciones, donde las racionalidades y lógicas de las políticas asistenciales se constituyen en uno de los condicionamientos de la práctica del Trabajo Social, se desarrollará un breve análisis de las implicancias de la comunitarización en los procesos de intervención profesional.

**Palabras clave:** Política asistencial - Organizaciones de la sociedad civil (OSC) - Trabajo Social.

*Summary*

*The article seeks to recognize and analyze particularities of the process through which the Argentine State assigned (and assigns) responsibilities for the well-being of the population to Civil Society Organizations (hereinafter CSO). In Argentina, in the last 40 years we have witnessed a process of explicit and implicit assignment of commitments and tasks to CSOs to satisfy the needs of the population. Proposing explicit allocation implies realizing that the welfare of social policy has required CSOs for its implementation, establishing it in the designs of their policies. But, at the same time, the national State has defined its involvement in some aspects of the daily life of the population by limiting its intervention in another set of social problems, evading its responsibilities and assigning new burdens and obligations to families (and within them to women) and CSOs, generating - in families and CSOs - an increasingly important role in the well-being of the population.*

*In this article we try to expose the particularities of this process because although we recognize communitarization as a trend of Argentine healthcare policy in the last 40 years, we also note its heterogeneity in the way it materialized.*

*At the same time, recognizing that the professional daily life of social work has multiple determinations, where the rationalities and logics of healthcare policies constitute one of the conditions of the practice of Social Work, a brief analysis of the implications of communitarization in the processes of professional intervention will be developed.*

*Key words:* Healthcare policy; Civil society organizations (CSO); Social work.

**La comunitarización de la política asistencial en la trayectoria argentina<sup>1</sup>**

Reconociendo la comunitarización como tendencia, pero, al mismo tiempo, observando que hay particularidades en la forma que la tendencia se materializó, proponemos la siguiente periodización para desarrollar el análisis:

Para cada momento identificado desarrollaremos aspectos centrales y prioritarios con el objeto de caracterizarlos en particular y, a su vez, diferenciarlos para exponer la heterogeneidad de la tendencia. El referente empírico utilizado es la política asistencial entendiendo que es un tipo específico de política social definida por intervenir sobre el problema de la reproducción de la fuerza de trabajo mediante transferencia de renta o en



1. Agradezco los comentarios de quienes evaluaron este artículo. Han contribuido significativamente a precisar aspectos del artículo trascendentes para alcanzar el objetivo de la publicación.

especies. Es decir, no está dirigida a toda la clase trabajadora sino a los sectores pobres de la clase trabajadora que no quedan contenidos por el mercado laboral. La tesis de la asistencialización de la política social (Falappa y Andrenacci 2009; Andrenacci, 2002) da cuenta del crecimiento en los últimos 40 años de la asistencia a sectores desocupados en función del aumento de la desocupación, precariedad y pobreza y la necesidad de contención política. En este marco, el artículo recuperará referencias a políticas asistenciales implementadas en el periodo analizado. Se considerarán aquellas políticas que implican la entrega de recursos materiales (centralmente alimentarias) como también aquellas que implican recursos monetarios (exponiendo, a la vez, la transformación de la política asistencial de especies a dinero), entendiendo que el aspecto que las homogeniza es su finalidad de subsistencia de la población pobre.

- ***Terciarización (década 1990)***

Durante la década del 90 del siglo XX se desarrolló y consolidó el proceso mediante el cual el Estado asignó a las OSC responsabilidades por el bienestar de la población (Arcidiácono, 2011). De esta manera, el Estado asignó la protección social a la solidaridad familiar (familiarización) y comunitaria (comunitarización) de quienes quedaban por fuera del mercado de trabajo -en un contexto de creciente desempleo y aumento de la precariedad (Madrid, 2024). A su vez, la asistencia estatal quedó limitada a quienes reunían las condiciones para merecer la asistencia (Danani, 2005) en un marcado proceso de focalización de las prestaciones sociales, centralmente las alimentarias donde el Estado apostó su intervención. Así, las OSC asumieron tareas que explícitamente las políticas les asignaron en torno a la implementación (gestión y/o administración de recursos económicos) y en menor medida diseño y evaluación. No obstante, también asistieron a la población en áreas donde el Estado, en razón de su 'mínima' intervención, retrajo su participación.

Este proceso implícito y explícito de delegación de responsabilidades del Estado hacia las OSC formó parte del proceso de privatización de la protección (Danani, 2005) pues colocó la participación de las OSC en el plano de lo íntimo o personal, donde el Estado se ausentó o redujo su intervención, y fueron 'terceros' quienes respondieron a las necesidades de la población, diferen-

ciándolos no solo del Estado sino también del mercado. Danani (2005) plantea que la comunitarización contribuyó a la de-socialización de la reproducción negando la responsabilidad social y, en este sentido, podemos afirmar que fortaleció la desigualdad en términos de los actores que brindaron cuidado contribuyendo a la sobrecarga de familias, OSC y mujeres.

Reconocer que durante la década del 90 del siglo XX se desarrolló este proceso de comunitarización, con estas características, demanda interrogarnos los motivos por los cuales creció el protagonismo de las OSC. Y, ante esto, deberíamos reconocer argumentos estatales que han sostenido y avalado la delegación de responsabilidades a las OSC. En este sentido podemos reconocer la búsqueda de la eficiencia y eficacia, en el marco de la crítica al estado interventor o la pretendida participación ante la crítica a la pasividad social y las constantes sugerencias de organismos internacionales de ampliar el involucramiento de la sociedad como mecanismo de fortalecimiento de la democracia en el marco de la crisis de representación política.

- ***Territorialización (2003-2015)***

El deterioro en las condiciones de vida cimentó el proceso de movilización popular de desocupados e informales del 2001 el cual se había iniciado desde 1996 cuando las reformas comenzaban a impactar en la vida cotidiana de las familias (Bonnet, 2022; Piva, 2022 y 2013). Ingresamos al nuevo siglo en el marco de gran crisis económica, social y política, dados los altos niveles de desocupación y pobreza<sup>2</sup>.

En este escenario grupos de desocupados y desocupadas construyeron nuevas formas de acción en la búsqueda de la sobrevivencia. Prácticas como la ocupación de tierras, saqueos y piquetes (Merklen, 2005) emergen como alternativas que visibilizarán la pobreza, por un lado, pero, centralmente, generarán una estrategia de acceso a lo elemental para poder sobrevivir. Todo ello se diseñó, planificó y construyó en un espacio territorial determinado: el barrio.

Al mismo tiempo, en un contexto de alto desempleo, precariedad y pobreza se profundizó la asistencialización de la política social (Falappa y Andrenacci 2009; Andrenacci, 2002) y se fortalecieron las OSC, muchas

2. La mitad de la población (al menos en las áreas urbanas) vivían en mayo de 2002 en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, cifra que alcanzó al 57,5% en septiembre. Por su parte, en el primero de esos meses casi el 25% de la población se encontraba en situación de indigencia (Beccaria, 2007).

de ellas surgidas en el marco del estallido del 2001. El Estado Nacional entre 2003 y 2015, definiéndose como 'protector, promotor, presente y activo' acompañó a las OSC y sus demandas -algunas preexistentes, pero muchas también surgidas al calor de la crisis del 2001/2002- en el marco de la estrategia de construcción de legitimidad política de la gestión de gobierno. Perelmiter (2016) señala que durante este periodo la comunitarización de la asistencia no se ligará a la delegación de las potestades estatales como en los '90. Por el contrario, el Estado nacional asume una función de coordinación donde define, propone, establece formas de intervención, monitorea y asigna recursos. Asimismo, el territorio como 'mantra organizacional' (Perelmiter, 2016) exige construir una nueva institucionalidad (Centros de Referencia del MDS, Centros Integradores Comunitarios, Programa Promotores Territoriales para el cambio social) que implicaba presencia en el territorio: ese mismo barrio que había contenido y acogido a las nuevas OSC. La idea era la desconcentración territorial del MDS y hacer del territorio el espacio por excelencia para la construcción y gestión de las políticas sociales.

En este sentido, una rápida mirada sobre la trayectoria de los Programas de Economía social solidaria y popular entre 2003/2015 permite advertir este proceso de territorialización, vale decir, de un Estado presente en el territorio que si bien continuó asignando responsabilidades a las OSC acompañó con presupuesto su desarrollo y consolidación. De hecho, el programa Manos a la Obra (2004) surge en respuesta a las demandas de las OSC que habían sido protagonistas de la insurrección popular del 2001/2002. Puntualmente la demanda era el reemplazo del Programa Jefes y Jefas de Hogar por subsidios a microemprendimientos y cooperativas de trabajo para personas desempleadas. El programa tuvo 3 objetivos, pero uno de ellos importa centralmente para nuestra discusión:

generar desarrollo local y estimular redes de acumulación de capital social al promover la descentralización de actores que operan en cada localidad, con el fin de fortalecer las organizaciones públicas y privadas y los espacios asociativos que se gestaron al calor de la crisis de 2001 (Plan Nacional Manos a la Obra 2003).

La estrategia gubernamental fue de presencia activa en el territorio y, a su vez, fuerte centralidad a las OSC para poder alcanzar objetivos. Esta presencia territorial se sostuvo también en el Programa Argentina Trabaja

(2009) cuyos cambios obedecen a la decisión de consolidar la articulación entre el Estado y las OSC y aumentar la incidencia en el territorio (Brown y Vitali, 2022). El programa implicó algunos cambios, entre los que se destacan dejar de financiar proyectos socio productivos y en su lugar asignar una transferencia monetaria individual. Postuló la conformación de cooperativas -perdiendo centralidad la autogestión - pero sosteniendo la centralidad del barrio pues se asignaba tareas de infraestructura comunitaria de baja/mediana intensidad. En este escenario, en 2013 se crea el programa Ellas Hacen. Brown y Vitali (2022) afirman que el papel de las OSC fue muy importante porque fueron protagonistas en la selección de las personas destinatarias y en la gestión de los proyectos dando cuenta que referentes de OSC diseñaron, implementaron y gestionaron política social.

- ***Refilantropización (2015/2019)***

Durante este periodo se fortaleció la individualización (De Martino Bermúdez y Vecinday Garrido, 2011; Danani, 2005) y eso implicó un cambio en el vínculo entre el Estado nacional y las OSC. Así las cosas, luego de la aprobación de Ley de emergencia social (2016) se plantean transformaciones. En relación a los programas de Económica social y solidaria se eliminó la figura de la cooperativa como organizadora y la transferencia monetaria individual continúa fortaleciéndose sobre la responsabilidad individual y alentando la idea del emprendedurismo personal. Por otra parte, se promueve la formación laboral orientando a fomentar la denominada 'cultura del trabajo' y hasta se modifica el contenido de la capacitación orientadas al fortalecimiento individual y desarrollo de 'capacidades socio emocionales'. Hacia 2018 se presenta el programa Hacemos futuro que reemplaza a Argentina trabaja y Ellas Hacen consolidándose como un programa de transferencia de ingresos cuya contra prestación implica asistir a capacitaciones laborales o terminalidad escolar. Así, asistimos a una profundización de la individualización de los programas de economía social y solidaria y un énfasis en el desarrollo de 'capacidades socio emocionales' como respuesta al problema del desempleo y la pobreza donde los derechos no aparecen en el marco de las actuaciones del Estado.

En este marco, también abona a la tesis de la refilantropización observar la relación entre la pobreza e indigencia y la asistencia alimentaria estatal. Así, mientras la pobreza e indigencia crecían a medida que el periodo se desarrollaba la asistencia alimentaria del Estado Nacional, mediante el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

(PNSA), se mantenía constante (Madrid, 2020) lo cual evidencia una política de resolución de la necesidad alimentaria en las redes primarias tales como las familias y la comunidad. Spina, Madrid y Rebori (2022) han recuperado el crecimiento de la demanda de alimentos para 2018 y 2019 y los límites establecidos para su acceso desde la política asistencial alimentaria.

A su vez, la tesis de la reflantropización encuentra otro argumento para sostenerse. Investigaciones previas (Madrid, 2020) han permitido advertir la importancia en términos presupuestarios de la asignación de recursos por parte del Estado Nacional a la Fundación Cooperadora Nutrición Infantil (CONIN) de Abel Albino.

<b>Total pagado (y a pagar) Ministerio Desarrollo Social y Ministerio de Salud a la Fundación CONIN</b>		
<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Monto estimado a abonar durante el 2018</b>
\$9.520.720	\$52.656.187,80	\$121.288.683,01.

Fuente: Madrid (2020)

- ***Territorialización (2019/2023)***

El análisis de la asignación de responsabilidades del Estado hacia las OSC demanda considerar la pandemia por covid 19 iniciada para el caso argentino en marzo de 2020 pues imprime particularidades extraordinarias. De todas maneras, aunque pandemia de por medio y nuevos actores en la gestión del estado nacional, es posible advertir una nueva centralidad de la territorialización, aunque con algunas particularidades respecto de la 'primera temporada'.

En investigaciones realizadas durante la pandemia por Covid19 (Madrid, 2023; Spina, Madrid y Rebori, 2022) hemos identificado la importancia de las OSC para responder a la emergencia expresando un alto protagonismo para garantizar la subsistencia de las familias del barrio. En este sentido, las OSC fueron las que primero respondieron a las familias en el contexto de emergencia y fue a partir de ellas y sus demandas que se elabora una de las principales respuestas del Estado nacional en el contexto de emergencia, el denominado "El Barrio Cuida al Barrio" (Barrón et. al, 2023). En esta iniciativa promotores y promotoras comunitarias tenían la responsabilidad de identificar en los barrios populares a la población que requería asistencia y, a su vez, coordinaron con comedores y merenderos para el desarrollo de los servicios alimentarios del territorio (Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, 2020).

La Directora Nacional de Cuidados Integrales del Ministerio de Desarrollo Social, a cargo del Programa

explicaba en medios de comunicación que el programa "consiste en la instalación de postas comunitarias en los accesos de los barrios populares para la promoción de medidas de prevención ante el COVID-19". El MDS afirmaba que el programa reconocía las particularidades del territorio, es decir, los barrios populares "en los cuales se viven condiciones de hacinamiento, (...) no hay acceso a los servicios esenciales como es el agua potable, que muchas veces no se cuenta con conexión a internet (...) que la gestión de lo alimentario que es a través de lo comunitario". Y, a su vez, colocaba en promotores y promotoras comunitarias integrantes de las OSC el protagonismo de su implementación informando que, además, habían necesitado atravesar previamente por un proceso formativo "hemos formado a más de 760 promotoras y promotores en cuidados comunitarios" (22 de julio 2020)<sup>3</sup>

Asimismo, las OSC también intervinieron en la implementación del programa Detectar del Ministerio de Salud de la Nación participando en la búsqueda activa e identificación de casos positivos de Covid-19 y sus contactos estrechos.

De esta manera, de las cuatro políticas del Estado Nacional para asistir a la población en el marco de la pandemia (ATP, IFE, El Barrio Cuida al Barrio y Detectar), dos demandaron la participación de las OSC para su implementación (El Barrio Cuida al Barrio y Detectar). No obstante, la demanda a las OSC no estuvo exenta de cierto rechazo por parte de ellas pues algunos integrantes de las organizaciones (Barrón et. al, 2023) alzaron su voz planteando la sobrecarga que implicaba dado que debían agregar tareas sin ofrecer otra remuneración.

3. (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/carolina-brandariz-el-barrio-cuida-al-barrio-es-un-programa-que-fortalece-las-medidas-de>)

En un marco de pandemia (2020/2022) pero también de pospandemia (a partir de mayo 2023) debemos reconocer la centralidad de las OSC vinculadas a la economía social y su rol protagónico en la gestión del Programa Potenciar Trabajo (Resolución Nro. 121/2020). El programa Potenciar Trabajo se lanzó en junio de 2020, en un contexto de crisis económico-social iniciada en 2018 y agravada por la pandemia del COVID-19 a partir de reconocer las demandas de las organizaciones sociales (Ledda, 2023). El Programa se trataba de una *"contraprestación económica individual, de percepción periódica y duración determinada destinada a mejorar los ingresos de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica"* (Resolución 121/2020). De hecho, en la resolución se establece que la Secretaría de Economía Social (cuyo titular, durante 2019/2023, fue el referente del Movimiento Evita) tendrá el carácter de *"autoridad de aplicación cuando las Unidades de Gestión se encuentren comprendidas por organizaciones no gubernamentales"* (Artículo 5) otorgándoles el mismo status que a las diversas instancias gubernamentales en la implementación del Programa (solo diferenciaba la autoridad de aplicación). Así las OSC tuvieron que *"garantizar y promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios"* (Resolución 285/2020) convirtiéndose en un actor fundamental de esta política al participar tanto en el diseño como en su implementación (Ledda, 2023). Por un lado, intervinieron como beneficiarias, al constituirse en unidades de gestión que ejecutan subsidios o créditos para el desarrollo de actividades en cooperativas y, por el otro, como impulsoras del programa, ya que algunos referentes de estos espacios se convirtieron en funcionarios del ministerio (Ledda, 2023).

Las críticas hacia el programa se dirigieron a la gestión que realizan OSC como intermediarias, al incumplimiento del objetivo de enlazar a los beneficiarios del programa con el sector formal de la economía y a la duplicación de la cantidad de titulares a un año de su implementación. A fines de 2022, el Ejecutivo nacional limitó la inscripción de nuevos beneficiarios y a fines de febrero de 2023 se presenta el programa Volver a Estudiar desde el supuesto de que quienes obtienen niveles educativos más altos, pueden ampliar sus posibilidades de acceder a un empleo formal (Ledda, 2023). Sin embargo, más allá de los cambios y críticas

no se modificó la función territorializada de las OSC en la gestión del programa.

- ***Terciarización y Desterritorialización (diciembre 2023 –2024)***

Analizar un proceso en desarrollo ciertamente resulta complejo, pero intentaremos bosquejar algunas líneas que intenten graficar cómo se desarrolla el proceso de asignación de responsabilidades del Estado Nacional a las OSC en la actual coyuntura.

Un primer elemento que entendemos caracteriza el momento es la terciarización hacia OSC para la atención del hambre. El Ministerio de Capital Humano celebró convenios de colaboración con Cáritas, Aciera -Alianza de Iglesias Evangélicas de Argentina- y CONIN para la asistencia alimentaria y, en simultáneo, suspendió asistencia alimentaria a Comedores y Merenderos (mediante Programa Alimentar Comunidad) que dependían de OSC pero también aquellas netamente vecinales/comunitarias donde vecinas- generalmente mujeres- se organizan colectivamente para dar una respuesta a la situación alimentaria del barrio. Así, las OSC no vinculadas a las organizaciones conveniadas algunas cierran sus puertas, otras disminuyen sus servicios alimentarios o modifican el tipo de servicio (generalmente de comedor a merienda), y otras generan sus propios recursos aunque, claro, el presupuesto no logra recuperar las posibilidades que la asistencia nacional otorgaba.

Un segundo elemento que podemos colocar en el análisis de la coyuntura es la ruptura de la institucionalidad con base territorial mediante tres procesos: 1) cierre de organismos con fuerte inserción territorial (Centros de Referencia (CDR) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o el propio Ministerio de las Mujeres Géneros y Diversidades); 2) desmantelamiento de políticas mediante despidos de trabajadores y trabajadoras, reducción de presupuesto y suspensión de actividades (Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU) ambos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS) o la discontinuidad de varios programas de asistencia en territorio a mujeres y diversidades víctimas de violencia); 3) cambios en Potenciar Trabajo donde cesa la participación en la gestión por parte de las OSC puesto que se reconfigura el programa en dos nuevas intervenciones como Volver al Trabajo y Acompañar que no contemplan la participación de las OSC en su gestión.

## Implicancias para el ejercicio profesional del trabajo social<sup>4</sup>

Reconocemos que las racionalidades de las políticas sociales se constituyen en uno de los condicionamientos de la práctica profesional del Trabajo Social (Mallardi y Cimarosti, 2023; Guerra, 2015). Observamos que las lógicas de las políticas sociales en los últimos 40 años configuran una redefinición de la intervención del Estado en la atención de la cuestión social donde las OSC son requeridas para la efectivización de las políticas como también para aquellas áreas en las que el Estado decide no intervenir y plantea implicancias en el trabajo cotidiano del profesional del trabajo social que se desempeñan en diversos campos sociocupacionales. Procuraremos a continuación esbozar algunos elementos que argumentan la idea del condicionamiento que esta tendencia en la política social imprime en el cotidiano profesional en el territorio.

En primer término, señalar que la comunitarización muestra las responsabilidades asignadas por parte del Estado a las OSC, pero, al mismo tiempo, evidencia el crecimiento de la propia política asistencial. En este sentido, la propia comunitarización argumenta a favor de la tesis de la asistencialización pues permite advertir que las tareas y responsabilidades de las OSC han crecido y se han complejizado a la luz de la expansión de la política asistencial.

También advertimos que la comunitarización permite observar el cambio de destinatario de la intervención estatal en el marco de la asistencialización de la política social: antes el sujeto trabajador destinatario de políticas universales de salud, educación y seguridad social, ahora, desempleados, en condición de pobreza por ingresos (Merklen, 2005) y, a su vez, merecedores de la asistencia reforzando una mirada individual sobre las problemáticas y la posibilidad de superarlas.

Así, el cotidiano profesional está caracterizado por políticas sociales destinadas a población indigente o pobre -en la medida que los soportes de contención no puedan responder- que procuran resolver necesidades específicas (alimentación, salud, vivienda) o distribuir

ingresos monetarios de muy bajo monto que exigen una contraprestación donde el Estado asigna a las OSC protagonismo en la ejecución lo cual implica decisiones respecto de criterios de acceso y permanencia en la asistencia.

A su vez, la comunitarización implica que las OSC tendrán injerencia en los criterios de acceso que se establezcan o, dicho en otros términos, en los aspectos que definen la selección de los destinatarios o la asignación de prioridades, que permite seleccionar dentro de la población objetivo a los titulares finales. Si bien los programas tienen sus normativas que regulan el perfil de destinatarios, quienes participan de las OSC suelen agregar otros criterios propios (Trenta, 2017), en sintonía con las estrategias y finalidades de la organización que pueden 'tensionar' finalidades profesionales. A su vez, la finalidad profesional está tensionada cotidianamente con otra tendencia de las políticas sociales que es la tecnologización, es decir, la presencia de la tecnología como actor que define destinatarios de la política en función de la información almacenada e integrada en las bases de datos existentes. Así, además de atravesar un proceso de selección por parte de las OSC involucradas en la política, también, se debe sortear la información almacenada en una base de datos ante quien resulta imposible discutir o problematizar los criterios de selección. Fernández (2012) muestra en su investigación sobre la implementación del Programa "Argentina Trabaja" la participación de 7 bases de datos que los potenciales destinatarios debieron sortear para acceder a la prestación.

Sin embargo, el cotidiano profesional también se encuentra condicionado por criterios de selección que definen las OSC aunque no estén vinculadas a la política social. Es decir, las OSC tienen sus finalidades e intereses (religiosos, políticos, morales) y ellos son priorizados para la asistencia estableciendo muchas veces grandes distancias con las finalidades profesionales.

En otro orden, las OSC en términos generales no tienen como posibilidad modificar las contraprestaciones definidas por la política, pero sí tienen la libertad de definir aspectos subsidiarios que se vinculan a las

4. El presente texto empezó a escribirse en el marco de la Evaluación Académica FCH UNCPBA (octubre, 2024) con la idea de su uso posterior como material de cátedra de la asignatura Trabajo Social IV (Lic. Trabajo Social FCH UNCPBA) con la intención que estudiantes puedan advertir la tendencia en términos de trayectoria histórica para su observación en el cotidiano profesional. En este sentido, el escrito busca sintetizar lecturas desde la perspectiva histórica de larga duración que nos disuade de caer en falsos ineditismos. Sin embargo, reconocemos la necesidad de profundizar y ampliar -probablemente en próximos escritos- las implicancias de la tendencia analizada para los procesos de intervención del trabajo social. De hecho, se constituye en un área de vacancia de la producción escrita, situación que conforma un desafío teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer la calificación y formación del colectivo profesional.

dinámicas y particularidades de cada OSC. Así puede establecer pautas y condiciones propias para sostener el acceso a la prestación, es decir, la contraprestación no se puede eludir pero adquiere un carácter flexible y hasta discrecional con lo cual se observan exigencias de diversa índole en el heterogéneo universo de las OSC: modificación de las cargas horarias semanales y premios a la productividad (Trenta, 2017), 'retenciones' de una parte de la renta para el funcionamiento de organización, sanciones o castigos ante la falta de cumplimiento de algún condicionamiento que hasta puede limitar el acceso al recurso lo cual también 'colisiona' con objetivos de procesos de intervención profesional, sobre todo cuando esos recursos materiales colaboran en la reproducción de la vida.

Asimismo, las OSC cuya asistencia no se vincula a políticas sociales también define contraprestaciones sustentadas en sus propios objetivos (religiosos, morales, políticos) y eso también establece en el territorio discrepancias respecto de los objetivos de procesos de intervención profesional.

## Consideraciones finales

La asignación de responsabilidades a las OSC por parte del Estado en la gestión de las políticas sociales expone una concepción de la corresponsabilidad que legitima la participación de la Sociedad Civil en las políticas públicas (Mallardí, Musso y González, 2014) como también el retraimiento del Estado de sus funciones y responsabilidades.

La estrategia de la comunitarización, bajo el discurso de la participación activa, la defensa de la ciudadanía y la crítica al autoritarismo, oculta el protagonismo y la funcionalidad de las OSC promoviendo la desvinculación e invisibilización del Estado de las responsabilidades y obligaciones que debe cumplir en la atención de la cuestión social.

En este escenario debemos reconocer la influencia de los organismos internacionales de asistencia técnica y económica. El BM, BID y PNUD han recomendado explícitamente la incorporación de la sociedad civil en la implementación y gestión de la política social, aunque menos en diseño y evaluación. Estos lineamientos emergen a partir de la crítica al estado interventor con el argumento que no promovía la autonomía contribuyendo a la pasividad de los destinatarios de la política social, por ello, la participación ciudadana se torna una estrategia para superar la aparente inercia de los receptores de la asistencia social.

Se construye una feroz crítica a los derechos sociales colocando centralidad a la idea de deberes y responsabilidades de otros actores del cuidado (familia, sociedad civil y mercado) en detrimento de la estatal. El énfasis en el sujeto activo contribuye a la individualización reforzando la idea de la pobreza como problema individual y, por tanto, soluciones que también están al alcance de cada ciudadano y ciudadana vedando el reconocimiento de las determinaciones estructurales. Así, individuo y comunidad deben ponerse en acción para afrontar la supervivencia cargando con responsabilidades y prácticas propias del estado. El énfasis en la determinación individual de los problemas sociales fue necesario para que el estado pueda montarse -aún más- sobre la familia y comunidad para responder a las demandas a un menor costo fiscal y político.

En este escenario, la práctica cotidiana profesional debe superar la inmediatez y pragmatismo para construir una práctica reflexiva que implica conocer la realidad (reconocer las determinaciones objetivas y subjetivas). La calificación y formación profesional se constituye en una estrategia para materializar una práctica profesional problematizadora de las determinaciones que evite lecturas fragmentadas de la realidad. Profundizar la investigación y el conocimiento de la realidad permite criticar lo aparente y develar los condicionamientos que tensionan los procesos de intervención del trabajo social.

## Bibliografía

- Andrenacci, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea, en L. Andrenacci (Org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Ediciones Al Margen.
- Arcidiácono, P. (2011). *El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política* en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 51, octubre. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533683006.pdf>
- Barrón V., Di Piero A., Ohanian S. y Zolkower M. (2023) *Las políticas de cuidado: sujetos y modelos en el territorio* en Madrid, L., Rovacio A. y Carlis F. (Compiladores) *Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural: algunas contribuciones para pensar la Argentina pospandemia covid 19*. 1a ed. - Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://nicesite.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/05/pisac-estrategias-de-cuidado-vf3.pdf>
- Beccaria L. (2007). *El mercado de trabajo luego de la crisis* en Kosacoff, B. *Avances y desafíos en Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007* (CEPAL, 2007-11); NU. CEPAL; NU. CEPAL. Buenos Aires. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6ec1cab3-f585-4fa4-89a4-36a82c35ab92/content>
- Bonnet, A. (2022). *Elementos para el análisis de los cambios recientes en el estado argentino*, en López, X. (Comp.) *Política Social y Trabajo Social: fundamentos y debates actuales*. La Plata: CATSPBA. Disponible en <https://catspba.org.ar/wp-content/uploads/2022/05/X.-Politica-social-y-Trabajo-social-Version-web.pdf>
- Brown B. y Vitali Bernardi S. (2022). *Las políticas de Economía Social, Solidaria y/o Popular en Argentina, 2001-2019*. Revista Reflexiones 101 (1), 1-22.
- Danani, C. (2005). *Las políticas sociales de los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección*.
- De Martino Bermúdez M. y Vecinday Garrido, L. (2011). *Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales*. En: Revista Tendencias y Retos No. 16. Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia.
- Falappa Fy Andrenacci L. (2009). *La política social de la Argentina democrática en La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires, Argentina, Universidad Nacional de Sarmiento. Recuperado de <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/9789876300568-completo.pdf>
- Fernández, J. (2012). *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales*. Documento de Trabajo Nro. 96. CIPPEC. Disponible en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2421.pdf>
- Guerra, Y. (2015). *La crisis contemporánea y los impactos en la instrumentalidad del Trabajo Social en: Trabajo Social: Fundamentos y contemporaneidad*. CATSPBA, La Plata.
- Leda V. (2023). *El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023). Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo*. Gg. Punto seguido Revista de Gestión Gubernamental AÑO III | N° 3. Disponible en <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/PS/article/view/1516/1425>
- Madrid, L. (2020). *Asistencia social alimentaria durante la gestión macrista. El caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)*. Revista Plaza Pública, Año 13-N° 23 ISSN 1852-2459 Recuperado de <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/844/764>
- Madrid L. (2023). *Estrategias de cuidado en contextos de pobreza urbana y rural en la Argentina en PISAC COVID-19: la sociedad argentina en la postpandemia: tomo III: salud y género: Educación / Fernando Peirano (Comp) Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Agencia de I+D+d*. Disponible en <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/244906>
- Madrid, L. (2024). *La asistencialización de la provisión de cuidado alimentario por parte del Estado argentino durante el período democrático (1983-2023)*. Revista Cátedra Paralela, Nro. 24. Disponible en <https://catedraparalela.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/418/327>
- Mallardi M y Cimarosti M (2023). *El cotidiano profesional en Trabajo Social: Elementos para su crítica* en Cappello, M (Comp) *Perspectiva histórico crítica en trabajo social. Fundamentos y procesos de formación e intervención profesional*. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP). Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/149739/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/149739/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Mallardi, M., Musso, M., & González, M. (2013). *Cuestión social y relaciones familiares: Aproximación a las tendencias en las políticas sociales en América Latina*. *Revista Palobra*, (13), 172-187. <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palobra/article/view/56/55>

- Merklen, D. (2005). Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). Buenos Aires, Borla.
- Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. (2020). Hablemos de cuidados: Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de géneros. Gobierno de Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado.pdf>
- Piva, A. (2013). ¿Cuánto hay de nuevo y cuánto de populismo en el neopopulismo? Kirchnerismo y peronismo en la Argentina post 2001. *Trabajo y Sociedad*, (21), 135-157. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/27674/CONICET\\_Digital\\_Nro.e71ee74a-f445-415e-9122-fc5e24dbde81\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/27674/CONICET_Digital_Nro.e71ee74a-f445-415e-9122-fc5e24dbde81_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021). *Revista Argumentos*, (95), 157-192. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/200357/CONICET\\_Digital\\_Nro.6bdbe205-faf9-480a-a26c-ed9efadccbdd\\_D.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/200357/CONICET_Digital_Nro.6bdbe205-faf9-480a-a26c-ed9efadccbdd_D.pdf?sequence=5&isAllowed=y)
- Spina, M., Madrid, L., & Rebori, L. (2022). El cuidado comunitario como respuesta a las necesidades alimentarias en contexto de COVID-19 (Tandil 2020-2021). *Revista ConCiencia Social*. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/39214>
- Trenta, A. (2017). Políticas sociales y organizaciones populares en Argentina (2003-2011): mediación social y movilización política en los barrios periféricos de Buenos Aires. *Caderno CRH*, 30(81). <https://www.redalyc.org/journal/3476/347660629009/347660629009.pdf>

## Artículos seleccionados

# Transferencias monetarias y derecho a la asistencia: aportes para un debate latente.

**Martin Hornes<sup>a</sup>**

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2025  
Fecha de aceptación: 7 de mayo de 2025  
Correspondencia a: Martin Hornes  
Correo electrónico: hornesmartin@gmail.com

- a. Doctor en Sociología / Magíster en Antropología y Licenciado en Trabajo Social. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Docente Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional José Clemente Paz.

### Resumen:

La propuesta de este artículo es realizar una reposición de la historia reciente de las políticas de transferencias monetarias (TM) en la República Argentina, con el objetivo de aproximarnos a algunas de las aristas centrales que promueve el campo profesional del Trabajo Social respecto de la necesidad de promulgar una Ley Nacional de Asistencia Social. Para tal fin, el trabajo repone nociones centrales de las TM (nociones de capital humano, condicionalidades, titularidad femenina, etc.) para realizar un detallado análisis de las mismas y demostrar el rol que desempeñaron en las transformaciones sobre los esquemas de protección social en los países de la región de América Latina. Prestaremos atención a las particularidades del caso argentino para identificar momentos significativos referidos al surgimiento de las iniciativas en el país y sus periodos de expansión. Analizando las tendencias controversiales existentes en las mismas, abordaremos algunas ideas respecto de los desafíos de integrar a las TM en los esbozos de la Ley Nacional de Asistencia Social.

**Palabras clave:** Transferencias monetarias – Controversias y oportunidades – Asistencia social.

*Summary*

*The proposal of this article is to make a revival of the recent history of cash transfer (CT) policies in the Argentine Republic, with the aim of approaching some of the central edges promoted by the professional field of Social Work regarding the need to enact a National Law on Social Assistance. To this end, the paper replaces central notions of CT (notions of human capital, conditionalities, female ownership, etc.) to carry out a detailed analysis of them and demonstrate the role they played in the transformations of social protection schemes in the countries of the Latin American region. We will pay attention to the particularities of the Argentine case in order to identify significant moments related to the emergence of initiatives in the country and their periods of expansion. Analyzing the controversial trends existing in them, we will address some ideas regarding the challenges of integrating CT in the drafts of the National Social Assistance Law.*

*Key words: Cash transfers; Controversies and opportunities; Social assistance.*

**Introducción**

“A 10 años de la Asignación Universal Por Hijo” versan los principales portales de noticias de los diarios nacionales de la República Argentina. 29 de octubre del año 2019 es la fecha exacta de conmemoración de la creación de una de las políticas de transferencia monetaria de mayor alcance y cobertura dirigida a los hogares más pobres del país y concentrada en los derechos primordiales de las niñeces e infancias. La fecha señala, además, la instauración definitiva en el esquema de las políticas sociales argentinas de una serie de intervenciones monetarias destinadas a garantizar esquemas amplios de seguridad social.

Junto a la AUH para la protección social, durante los últimos 20 años vimos emerger en el campo asistencial de la República Argentina un conjunto de políticas centradas en transferencias de dinero dirigidas a grupos vulnerables popularmente conocidas como transferencias monetarias (TM). Instaladas al calor de la crisis económica, política, social e institucional del año 2001, las TM se han incorporado en las áreas de la protección y la previsión social de nuestro país, estableciéndose como políticas de asistencia dirigidas a diferentes sectores sociales con demandas y necesidades sociales particulares. Se trata de una historia reciente, la cual arroja desafíos para pensar los escenarios actuales de las políticas sociales y los deba-

tes latentes en torno a la sanción de una Ley Nacional de Asistencia Social (Campana & Hermida, 2020)<sup>1</sup>.

A lo largo de este artículo realizaremos una reposición de la historia reciente de las políticas de transferencias monetarias (TM) en la República Argentina (tanto en su formato condicionadas como no condicionadas), con el objetivo de aproximarnos a algunas de las aristas centrales que promueve el campo profesional del Trabajo Social respecto de la necesidad de promulgar una Ley Nacional de Asistencia Social. Nuestra reconstrucción comenzará por resaltar aspectos centrales que rodean a las TM: las nociones de capital humano, condicionalidades, titularidad femenina, etc. En segundo lugar, nos detendremos en demostrar que estas políticas contaron con un fuerte impulso por parte de los organismos internacionales, encontrando en tales antecedentes claves para comprender las transformaciones sobre los esquemas de protección social en los países de la región. En un tercer apartado, identificaremos momentos significativos referidos al surgimiento de las TM en nuestro país y su posterior expansión, prestando atención a las particularidades del caso argentino. En un cuarto apartado analizaremos tendencias controversiales presentes en las TM en tanto políticas de asistencia. En el apartado final abordaremos algunas ideas respecto de los desafíos de integrar las TM en los esbozos de la Ley Nacional de Asistencia Social<sup>2</sup>.

1. Nos referimos al aporte de la Red Argentina de Investigaciones sobre Asistencia Social que ya ha desarrollado dos foros de alcance nacional e internacional (2019 y 2024) los cuales contaron con gran participación del colectivo profesional de Trabajo Social e innumerables expertas/os en la temática. Para acceder a un primer documento de trabajo, se puede consultar: <https://tssantafesur.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/RAIAS-DocumentodeTrabajoN%C2%BA1-2019-1.pdf>

2. Este artículo retoma discusiones de la exposición oral realizada en el marco de la clase abierta “Derecho a la asistencia” de la Diplomatura en Intervención Social de la Universidad Arturo Jauretche (noviembre de 2024). Agradezco a los colegas Javier Brancoli, Noelia Sierra y a les participantes del curso por los valiosos aportes.

## Una caracterización general de las transferencias monetarias

En una definición acotada acerca de los programas sociales de TM podemos referirnos a intervenciones centradas en entregas de dinero en efectivo dirigidas a hogares pobres, las cuales establecen prerrequisitos, corresponsabilidades o condicionalidades según la aceptación experta que se tome (Cecchini, 2013). En la mayoría de las iniciativas presentes en los países de América Latina, las sumas de dinero en efectivo que se entregan de forma mensual a los sectores vulnerables se encuentran definidas por la función que cumplen ciertas estadísticas descriptivas vinculadas a la canasta básica de alimentos o cifras como el salario mínimo vital y móvil. Según los países de la región pueden variar las formas de definir la población objetivo, pero en la mayoría de ellos refiere a condiciones de empleabilidad (desocupación o inserción precaria/ informal) del jefe/a de hogar, condiciones de pobreza e indigencia o la combinación de ambas.

Autores como Midaglia y Silveira (2011) plantean que los programas sociales de TM representan la tercera oleada de las políticas neoliberales del “combate a la pobreza” en la región, identificando la primera oleada en el surgimiento de los programas de entrega masiva de alimentos y su transformación en vales de comida propios de los años 80’ y, la segunda oleada, en torno al surgimiento de las políticas sociales focalizadas, descentralizadas y tercerizadas que caracterizaron a los años 90’. La protección social del siglo XXI basada en las tecnologías monetarias de la inclusión social conectará aspectos de diferentes oleadas: propondrá cierta universalidad, pero a la vez impondrá requisitos focalizados para el acceso y condiciones a cumplir por los titulares, aspectos que se anidaran en el corazón de la formulación de las iniciativas.

Pero no será solo la entrega de dinero el aspecto distintivo de estas políticas sino, además, el surgimiento de condicionalidades o co-responsabilidades vinculadas a trabajo, salud, educación y nutrición. Con estas nociones nos referimos a responsabilidades que deben asumir las/os titulares de derecho (contraprestaciones laborales, por ejemplo) o condiciones impuestas sobre las infancias (inserción educativa, vacunación y controles de salud regulares). En este caso, también se tratará de la evolución de otras nociones promocionales que acompañaron a las intervenciones del estado en periodos anteriores, tales como; la promoción social en los

años 60, el *empowerment*/ empoderamiento de los años 80 y las contraprestaciones de los programas *workfare* de los años 90 (Arias, 2012).

Cabe resaltar que el término neurálgico que acompañará la evolución de dichas discusiones es la noción de capital humano: las TM a los pobres serán consideradas como inversiones que logren romper la pobreza que se transmite de una generación a la siguiente (Banco Mundial, 2010). El concepto de capital humano surge en los años 60, en el marco de la teoría económica neoliberal de Gary Becker (1983), e introduce la caracterización de entender a la fuerza laboral como dotada de diferentes tipos de capitales (económicos, sociales, educativos, culturales, etc.) y, a partir de los cuales, el sistema económico puede promover inversiones para maximizar sus ganancias o potenciar las capacidades existentes. Desde este punto de vista, interpretan que los pobres se encuentran descapitalizados o desprovistos de recursos, por lo cual es necesaria una inversión monetaria que garantice una probable capitalización a futuro y permita que la pobreza se supere generacionalmente (Dallorso, 2014).

Un último criterio medular característico atraviesa a estas políticas desde sus orígenes y se trata de la premisa de garantizar la titularidad femenina del derecho y condicionar las prestaciones en las infancias/ niñeces. Sobre la primera, infinidad de estudios expertos sostienen que la titularidad femenina garantiza un mayor compromiso por parte de los hogares en el cumplimiento de las condicionalidades, siendo que las mujeres poseen cualidades altruistas e innatas vinculadas a los cuidados y la reproducción del espacio doméstico. Además, se trata de personas que realizan un mejor uso o un uso más adecuado del dinero transferido por el estado. Respecto de la segunda, diferentes trabajos señalan la aceptabilidad política y el consenso social que logran obtener las TM estatales entre los grupos no receptores, cuando las condicionalidades de las prestaciones se concentran en las infancias/ niñeces (Blotied, Franzoni y Arza: 2024).

## Antecedentes necesarios

Como han señalado Hulme y Barrientos (2008) en su célebre libro “Just give money to the poor”, podemos referirnos a las políticas de TM como iniciativas latinoamericanas del combate a la pobreza. Sin embargo, al hurgar un poco sobre la cuestión, podemos identificar una incidencia notable de los organismos internacionales

les en la diseminación de las TM en la región de América Latina y el Caribe.

Las primeras implementaciones de programas de TM en la región de América Latina datan del año 1997 y refieren al lanzamiento del programa "Progresía" (Programa de Educación, Salud y Alimentación) dirigido a las comunidades rurales pobres de México. La política que, años más tarde se presentará como emblemática, introducirá tres condicionalidades centrales sobre las TM dirigidas a los hogares pobres: 1) sobre la asistencia escolar de los menores pertenecientes al hogar, 2) sobre la atención primaria de la salud (controles sanitarios y de vacunación) y, 3) sobre aspectos referidos a la nutrición. Estas premisas se constituirán como los ejes fundamentales de las TM - "a dual policy" siguiendo la denominación experta- con efectos de corto plazo ("short time") y largo plazo ("long time"): proveer ingresos a los hogares más necesitados incentivando el consumo de bienes básicos e invirtiendo en el capital humano de los menores para quebrar la pobreza que se transmite de forma intergeneracional (Banco Mundial, 2009).

Durante el año 2001, el "Progresía" pasó a llamarse programa "Desarrollo Humano Oportunidades", y amplió su alcance a las poblaciones urbanas. Se trató de una transformación sustancial cuando observamos que, de un contexto rural donde la cobertura alcanzaba a 300 mil familias, a principios de 2002 la intervención social llegaba a más de 2 millones de hogares de todo el país. Durante el transcurso del año 2014, la política de TM mexicana recibió una nueva denominación: "PROSPE-RA: Programa de Inclusión Social", incorporando en sus líneas de intervención una batería de transferencias diferenciadas según grupo etario y género de los distintos miembros de las familias beneficiarias (Dapuez, 2011).

De forma simultánea, comenzaría un proceso de expansión de las TM en la República Federativa de Brasil. A partir del año 1995 surge en Brasil el primer programa de TM denominado Programa Bolsa Familiar para la Educación, el cual exigía condicionalidades educativas a los niños. Se trataba de la primera experiencia de TM que se emprendía en Brasilia y, en el mismo año, se replicaría en distintas municipalidades, en los diferentes estados y en el gobierno federal bajo el nombre de Bolsa Escola (Sugiyama, 2011). Para el año 2001, y con el objetivo de agrupar programas sociales municipales, surgió el programa Bolsa Escola Federal. En octubre de 2003, durante el primer gobierno de Luis Inacio Lula

Da Silva, se crea el programa Bolsa Familia que logra unificar distintas transferencias existentes y se consolidaba como el más ambicioso y mayor instrumento de política social brasileña.

Los trabajos de Teichman (2007), Sugiyama (2011) y Lomeli (2013) demostraron que la expansión de los programas emblema y la proliferación de intervenciones monetarizadas en América Latina contaron con el apoyo de los organismos internacionales de crédito. A partir de estas experiencias emblemáticas, organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, destinaron grandes recursos económicos para financiar diferentes TM y recursos institucionales y humanos para promover encuentros de expertos, talleres de planificación y capacitación a formuladores de políticas, monitoreo y evaluación de iniciativas en curso, evaluaciones de impacto, etc.

Nos hemos detenido en analizar estos fenómenos junto a Carolina Maglioni (Hornes y Maglioni, 2018), para señalar dos aspectos sustanciales de la intervención de los organismos internacionales y los saberes expertos en políticas sociales de TM: por un lado, motorizando una reestructuración de la noción y los esquemas de protección social en la región y, por otro lado, impulsando un consenso global acerca del rol de las TM como instrumentos de asistencia en el "combate a la pobreza" el siglo XXI. Resulta pertinente realizar una breve mención sobre estas dos dimensiones.

Hacia fines de los años 90' los diferentes organismos internacionales comenzaron a realizar intervenciones para redefinir la noción de protección social. Durante la primera década del siglo XXI emergieron términos diferenciados para rediscutir esta categoría central: desde la noción de construir intervenciones acerca del "manejo y reducción de los riesgos" de los pobres y "trampolines" para que abandonen la pobreza, pasando por la necesidad de construir "pisos de protección social" para los sectores más vulnerables, hasta declarar la protección integral con "enfoque de derechos" como un nuevo contrato social ante los escenarios de desigualdad persistente en la región (Hornes y Maglioni, 2018: 113). En el movimiento de debates que generó la triada "riesgos-pisos-derechos", durante una década se destacaron las TM como políticas estratégicas para abordar ciertas poblaciones objetivo con perfiles semi contributivos o no contributivos. Por tal razón, las TM surgen con la impronta de incluir a las poblaciones desocupadas

o con una inserción precaria en el mercado de trabajo debido al creciente desempleo en la región, para luego virar hacia los extremos etarios y extender la protección con enfoque de derechos a las infancias y vejezes (hijo/as de sectores pobres y personas que no gozaban con la totalidad de haberes para jubilarse) (Hornes y Maglioni, 2018: 115).

Los consensos en torno a la tercera oleada de transformaciones en la lucha contra la pobreza en América Latina resultarán particulares en cada ámbito local, por lo que, en el próximo apartado nos detendremos en las particularidades de la República Argentina para poder prestar atención a las dinámicas locales.

### **Particularidades locales: la monetarización de las políticas sociales argentinas**

Podemos identificar el surgimiento de las TM en la República Argentina bajo el gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003), cuando comenzó a implementarse durante abril del año 2002 el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para la Inclusión Social (PJJHD). Basado en una entrega de dinero mensual concentrada en jefes/as de hogar desocupados y con niñez a cargo, el PJJHD introduce la lógica de una asistencia monetaria con contraprestación laboral, en un escenario donde la crisis económica, política y social más importante de la historia de nuestro país y la situación de pobreza e indigencia demandaban una política masiva (Arcidiacomo, 2003).

El PJJHD surge como resultado de la Mesa del Diálogo Social Argentino; un espacio de convergencia de organizaciones eclesíásticas, sociales, políticas, sindicales y cámaras empresariales, donde se define por consenso establecer un mecanismo redistributivo hacia los sectores más vulnerables en el marco de una crisis de empleo inédita en la historia (con índices del 25% de desocupación; 1 de cada 4 argentino/as se encontraban desocupados) (ATE, 2011). El programa, que llegó a contar con más de dos millones de titulares, se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina y su implementación se realizaba de forma descentralizada a partir de los distritos municipales (Golbert, 2004).

Durante los años venideros (2003-2008) surgieron un conjunto de TM que incorporaron nuevas figuras para la asistencia. El Ministerio de Desarrollo Social jugó un rol preponderante en la difusión de líneas políticas vinculadas al empoderamiento de las tramas territoriales y el sector cooperativo, impulsando intervenciones como el Plan Manos a la Obra, el Programa Argentina Trabaja y otras medidas. Las intervenciones del dinero estatal fortalecieron el trabajo de las organizaciones y los movimientos sociales de base involucrados tanto en actividades asociativas y cooperativas, de servicios y promoción social como, de asistencia directa e integración comunitaria. Las transferencias del estado incorporaban una matriz ligada a las tramas productivas de la economía social y las redes comunitarias del cuidado. Las nuevas herramientas de política social introdujeron la figura del Monotributo Social, garantizando la posibilidad de facturar servicios y actividades productivas, gozar de aportes jubilatorios y la prestación de obra social (Gobert, Roca y Lanari, 2012).

En dichas transformaciones también sucedió la descomposición del PJJHD: por un lado, surgió el Seguro de Capacitación y Empleo (2006) bajo la órbita del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y, por otro lado, el programa Familias por la Inclusión Social en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El primero centraba sus intervenciones en las personas desocupadas con una transferencia mensual de duración semestral, mientras que el segundo iniciaba el ciclo de TM centradas en las infancias y dirigidas a los sectores vulnerables (Hornes, 2020).

A partir del año 2009, con el advenimiento de la Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social (AUH), se inaugura una etapa diferente para las TM argentinas: aproximándose a las discusiones que se expanden en la región respecto de la idea de pisos mínimos de protección y a la noción de reparación histórica, las TM comenzaron a inscribirse como políticas de inclusión social con enfoque de derechos. La experiencia de la AUH implicó un nuevo pasaje del dinero estatal, incorporando un componente de la protección social dirigido a trabajadoras y trabajadores de la economía informal o con inserciones precarias en el mercado de trabajo (Repetto & Langou, 2011)<sup>3</sup>.

3. Suscribimos a la reflexión de Claudia Krmpotic: "La AUH ha implicado en la Argentina una decisión que sintetiza un registro económico -clásico en el bienestarismo- que se completa con un registro jurídico a través del derecho a un complemento del ingreso como las asignaciones familiares. La transferencia monetaria es la modalidad administrativa, el carácter no contributivo su encuadre normativo, y el básico de inserción su meta sociopolítica" (Krmpotic, 2018: 125).

Durante aquellos años también identificamos hitos significativos en términos de TM prestando atención a la consagración del ANSES como un organismo que inaugura un proceso de previsualización de la asistencia (Arias, 2012). El organismo a cargo de la seguridad social lanzó iniciativas de becas económicas de terminalidad educativa como el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), el programa de entrega de notebooks y formación digital "Conectar igualdad", e impulsó el Plan de Inclusión Previsional bajo la Ley n° 25.995 sancionada en el año 2005. Esta última iniciativa resultó determinante para que aquellas personas que cumplieran con la edad jubilatoria, pudieran hacerlo sin reunir el requisito específico de los 30 años de aportes acumulados o recurriendo al sistema de jubilación anticipada aportando los últimos cinco años correspondientes a la edad mínima jubilatoria. La medida no sólo favoreció el acceso a la jubilación a un número significativo de personas, además impulsó la sanción de la Ley n° 26.426 de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) unificando el sistema previsional y recuperando el Estado los fondos del régimen de capitalización individual creados durante la década del 90' (Arza, 2013).

En una radiografía acerca de las políticas sociales argentinas de TM de la última década encontramos un denominador común: la preocupación de gobiernos de diferente signo político por transformar las intervenciones monetarias asistenciales en trabajo formal. Durante el período de gobierno de Cambiemos (2015-2019), se desplegó el programa "Empalme" que perseguía el objetivo de vincular titulares de programas sociales al denominado "mercado formal de trabajo". En un movimiento similar, el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) promovió convertir los planes sociales en "trabajo genuino". Paralelamente, los movimientos sociales y diferentes actores de la economía popular, impulsaron un debate respecto de la necesidad de emparentar las TM estatales con diferentes experiencias asociativas: la Ley de Emergencia Social (2016) y la existencia del Salario Social Complementario lo confirman. Otro detalle a resaltar es que, durante la pandemia COVID-19 el estado argentino impulsó un conjunto de TM innovadoras y dirigidas a diferentes sectores sociales. Nos referimos a la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), al programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) para el pago de salarios, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), a los Créditos a Tasa Cero destinados a monotributistas y trabajadores autónomos, entre otras medidas de refuerzos

de ingresos (Hornes, 2024). En un contexto excepcional de emergencia sanitaria y crisis económica, las TM se consolidaron como las tecnologías sociales primordiales de asistencia a amplios grupos poblacionales.

La experiencia argentina de monetización de las políticas sociales revela las cualidades centrales del proceso regional y destaca las particularidades específicas del contexto nacional: por un lado, las intervenciones iniciaron como políticas de asistencia masiva para luego convertirse en estrategias económicas reparatorias e integrales y, por otro lado, adquirieron características particulares anexándose a esquemas tradicionales de la historia de la seguridad social en la República Argentina (Servio, 2021).

## Tendencias controversiales

En este apartado señalaremos algunas tendencias controversiales en torno a las políticas sociales de TM. La selección de estas tendencias no agota las reflexiones en torno a las paradojas que anudan a estas intervenciones, sin embargo, en este texto nos sirven de disparador para problematizar ventajas y desventajas de las medidas en relación a su vinculación con una posible Ley Nacional de Asistencia Social y las estrategias de intervención en lo social plausibles.

### - *Universalización vs Focopolítica o políticas de la individuación*

Los debates expertos en programas de TM sostienen que las políticas han garantizado la universalidad de las prestaciones, siendo que se trata de iniciativas precisas en términos de definición de la población objetivo, criterios claros en las condiciones de acceso y las responsabilidades a cumplir por parte de los titulares, la transparencia en los procesos de implementación (sin mediaciones) y otras acepciones, las cuales garantizan a su vez derechos a los titulares (alimentación, educación, salud, etc.) (Cecchini y Martínez, 2013). Como contrapunto, diferentes autores han realizado tenaces críticas sobre las TM al caracterizarlas como focopolíticas (Álvarez, 2011) o políticas de la individuación (Kessler & Merklen, 2013). Estas afirmaciones argumentan que las políticas con condicionalidades han colocado en una posición controversial a los derechos que deberían estar garantizados por los estados, responsabilizando a los pobres respecto de su cumplimiento y de la capacidad de los diferentes actores de desplegar estrategias individuales de inserción social y desarrollo.

### - *Alcance y cobertura vs transformación de dinámicas socio-territoriales*

Una característica distintiva de los programas de TM es el alcance y la cobertura de los mismos. Datos provistos por el BID señalan que, en los momentos previos a la pandemia COVID-19, las TM en su carácter no contributivo cubrían al 26% de la población de la región. Durante la crisis desatada por el COVID-19 y, tras la implementación de más de 100 medidas de TM de emergencia promovidas por los estados de América Latina, la cobertura alcanzó al 34% de la población de la región (Stampini et al., 2021).

Cuando miramos los datos de la República Argentina, solo tomando algunos registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) referidos a las asignaciones familiares, podemos constatar que la tendencia a la cobertura se extiende de forma proporcional. Argentina representa junto a la República Oriental del Uruguay un modelo ejemplar de cobertura por asignaciones familiares contributivas y no contributivas. Según el Informe de Estadística de la Seguridad Social del III Trimestre de 2024, en septiembre de 2024 nuestro país garantizaba una cobertura por asignaciones familiares (correspondiente a trabajadores en relación de dependencia, monotributistas, pasivos o titulares de la prestación por desempleo) de 3.096.7479, y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) alcanzó a 2.339.502 titulares y 68.423 mujeres embarazadas la Asignación por Embarazo para Protección Social (Anses, 2024). Estos datos revelan la complementariedad de las medidas que componen el subsistema de las asignaciones familiares que alcanza al 95% de la población infantil en la República Argentina.

Como lo han documentado Pilar Arcidiacono & Luisina Perelmiter (2024), el estado se ha convertido en un cagero de expedición de prestaciones económicas de protección: ANSES paga 22 millones de prestaciones de forma mensual y cubre a personas de diferentes clases sociales, en diversas condiciones laborales (formales e informales) y en distintos momentos vitales (jubilaciones, pensiones, asignaciones, etc.). Incluso se ha convertido en un organismo relevante al momento de intervenir en situaciones de catástrofe (inundaciones y/o temporales), contextos de crisis económica (refuerzos extraordinarios de ingresos) o de cese económica excepcional (pandemia COVID-19). En una línea similar, Ana Arias, Florencia Hiquis, & Noelia Sierra (2024) documentaron que durante el año 2023 el Ministerio de

Desarrollo Social de la Nación desembolsó el 76 % de su presupuesto en transferencias directas de dinero a titulares del Programa Alimentar y el Potenciar Trabajo.

El punto controversial respecto al alcance y la cobertura que ofrecen las TM es su interlocución con los dispositivos de abordaje territorial. En la escala local, el diálogo con este tipo de intervenciones es realmente muy acotada y, en la mayoría de las ocasiones, solo remite a la certificación de las condicionalidades solicitadas por las prestaciones. En algunas ocasiones, y tal como lo han documentado las colegas Eliana Lijterman, Carolina Maglioni, & Nadia Rizzo (2023), los profesionales que intervienen en lo social asesoran o ayudan a gestionar las prestaciones. Pero, más allá de las estadísticas descriptivas que reúne ANSES y de la capacidad de gestión operativa que aquello proporciona, poco se difunde o es utilizado para diagramar otras alternativas de intervención en las escalas locales municipales. De forma similar, las transferencias realizadas en el marco del Ministerio de Capital Humano (ex Desarrollo Social), tampoco cuentan con instancias de acompañamiento directo en dispositivos locales de intervención territorial.

### - *Indicadores positivos vs infraestructuras y servicios deficitarios*

Infinidad de trabajos académicos e informes gubernamentales hacen hincapié en el hecho de que las TM impactan positivamente sobre las condiciones de pobreza e indigencia de los sectores más vulnerables, mejoran el acceso a la educación, amplían la cobertura de salud, mejoran aspectos nutritivos en etapas de la niñez, etc. Prueba de ello es la nutrida Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y El Caribe (<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>) que reúne bibliografía diversa e informes estadísticos variados. Sin embargo, y como lo demuestra el trabajo de Benza & Kessler (2021), las prestaciones monetarias por sí solas no colaboran en un aspecto central de larga data que atañe a los países de la región: en la última década los estados no han garantizado el desarrollo de infraestructuras estatales de envergadura e innovación y, además, retrocedieron en la calidad de los servicios educativos y sanitarios.

### - *Experiencias asociativas de servicios vs tercerización*

En la última década, una serie de trabajos académicos

han demostrado el rol de los programas de TM en el empoderamiento de experiencias asociativas y cooperativistas en la República Argentina. Los trabajos de Malena Hopp & Valeria Lazarini (2022), Pilar Arcidiacono, Ana Pilar & Gustavo Gamallo (2023), Denise Fiquelprón & Martín Hornes (2025) probaron que las transferencias del dinero estatal lograron fortalecer políticas de prevención y atención de situaciones de violencia de género, institucionalizar dinámicas de cuidado, garantizar funciones básicas de provisión de bienestar y/o favorecer tramas comunitarias de asistencia, prevención y promoción.

El punto controversial que hemos advertido en otras producciones (Hornes, 2023) es el hecho de que las experiencias que resultaron impulsadas vía las TM estatales surtieron un efecto de expansión de dinámicas de tercerización de las políticas sociales: organizaciones de base y movimientos sociales ocuparon el rol del estado en la provisión de ciertas necesidades, el abordaje y la resolución de problemáticas sociales, constituyéndose como mediadoras entre el estado y las familias. Esta tercerización implicó que los titulares de las TM desplegaran tareas en organizaciones sociales o movimientos, complementando y/o supliendo las funciones que tradicionalmente realizan diferentes agentes estatales, sin contar con los recursos materiales ni el reconocimiento salarial adecuado.

#### - *Bancarización e inclusión financiera vs financiarización de la política social*

Mariana Luzzi & Ariel Wilkis (2018) demostraron que desde el año 2005 la República Argentina atraviesa un proceso de creciente bancarización, con especial énfasis en la inclusión financiera de los sectores populares. Entre otras cuestiones, este proceso se vio favorecido por la expansión de las políticas sociales de TM y la consecuente emisión de tarjetas de débito para sus titulares. El aspecto controversial de este punto reside en el proceso de financiarización que ha alcanzado a las políticas sociales en la última década: en diferentes trabajos hemos demostrado la mutualización del dinero estatal en formas de endeudamiento entre los sectores populares titulares de programas sociales de ANSES e, incluso, entre los adultos mayores jubilados y pensionados (Hornes, Eraso, & Schmidt, 2019; Wilkis & Hornes, 2017). De forma reciente, Tomás Nougues (2024) ha explorado con detenimiento la financiarización de otras políticas sociales, tales como: el Programa Nacional de Microcréditos, los Créditos ANSES y el Mejor Hogar.

#### - *Discutir lógicas de reconocimiento (pujas distributivas vs redistribución del excedente estatal)*

La existencia de las TM abre un debate también para pensar la intervención del estado en tensión respecto de pujas redistributivas y la redistribución del excedente estatal. Interesa plantear el aspecto controversial del rol del dinero estatal: las TM han resultado de utilidad tanto para impulsar las propuestas de la economía popular, asociativa y solidaria, como para fortalecer las tramas productivas de las fábricas recuperadas. Prueba de ello son las experiencias productivas y asociativas que lograron consolidarse y/o expandirse a partir del Programa Potenciar Trabajo y sus respectivas reversiones (Natalucci y Mate, 2021 y Costa y D'Urso, 2024). Sin embargo, este tipo de intervenciones han tendido a ocupar un lugar en el campo de la asistencia y no han sido consideradas por los diferentes gobiernos desde la perspectiva de las agendas más económicas y como aportes a pensar nuevas formas de producción y generación de empleo. Como consecuencia, las TM se establecieron como medidas que reproducen la redistribución del excedente estatal y trascendieron parcialmente las barreras hacia otras formas de reconocimiento material y simbólico (Fraser, 2008).

#### Desafíos asistenciales y transferencias monetarias

A lo largo de este artículo trazamos un recorrido por los programas de TM como herramienta de intervención en el campo asistencial. En resumidas cuentas, realizamos una caracterización conceptual de las premisas que organizan las políticas de transferencia de ingresos a diferentes sectores sociales, prestando atención a la historia reciente de estas intervenciones en el ámbito de la República Argentina y explorando tendencias controversiales al respecto. En este apartado final aportaremos algunas reflexiones acerca de la vinculación de las TM estatales como herramientas para diagramar una nueva estatalidad asistencial.

Debemos reconocer un punto primordial para proceder con este apartado: las TM (sea en su formato condicionadas o no condicionadas) se han configurado como las tecnologías monetarias estatales esenciales en las iniciativas del combate a la pobreza. Sea porque cuentan con el aval de diferentes sectores sociales y políticos, porque resultan baratos (en relación al PBI que el país invier-

te y en comparación con otras políticas sociales) o por los dispositivos tecnológicos que le otorgan eficacia, eficiencia, permiten evaluar resultados u otras acepciones expertas (Hornes, 2019), el siglo XXI consagró la emergencia de las TM en los procesos de la arquitectura asistencial. Resulta innegable que la introducción de estas iniciativas transformó los esquemas de protección social e impuso nuevas dinámicas en las formas de intervención en lo social.

El recorrido del artículo nos permitió captar un proceso de generación de políticas asistenciales que, hace más de dos décadas, propone intervenciones constantes sobre la cuestión social. En el escenario posterior a la crisis del año 2001, las TM cumplieron con el objetivo de atender la emergencia social y garantizar la estabilidad política. A partir del año 2003, las TM jugaron un rol fundamental en procesos redistributivos bajo la premisa de garantizar pisos y movimientos integrales de protección social. Con el advenimiento de la AUH las TM se consolidaron, comenzaron a masificarse y se volvieron más versátiles, incluso ajustándose a la excepcionalidad pandémica de alcanzar a distintos grupos sociales. Todo aconteció en una sociedad que, con el correr de los años, asistió a procesos de mayor fragmentación social y desigualdad. Entonces, la masificación de las TM nos invita a reflexionar acerca del rol del estado, cuando el dinero logra democratizar ciertas formas de bienestar individualizando el ejercicio democrático.

El debate acerca del rol de las TM en la estatalidad asistencial puede resultar un argumento institucional y político importante para promover un cambio de paradigma del estado social. Un aspecto que puede resultar muy ambicioso, pero tales herramientas monetarias nos dan la posibilidad de traspasar ciertos límites acerca de cómo la asistencia dialoga con el trabajo (y expresiones diversas acerca de las formas de generación y distribución de la riqueza) y con formas de intervención social integrales articuladas con el sistema público. Esto implica poner el acento en: 1) las TM que se han concentrado en la población económicamente activa y, 2) en las prestaciones monetarias asistenciales plurales que conviven en los hogares de diferentes sectores sociales.

En relación al tópico trabajo y su vinculación con el campo asistencial, las experiencias de las organizaciones y movimientos sociales vinculadas al universo cooperativo, asociativo y/o comunitario en las últimas dos décadas han demostrado la capacidad de generar formas de producción y trabajo tradicionales y alternativas,

transformando los procesos de organización laboral y de distribución de la riqueza, y generando nuevas formas estables de protección, atención y cuidados frente a diversas problemáticas sociales. Lamentablemente, ni siquiera los gobiernos progresistas o identificados con el campo nacional y popular lograron impulsar un verdadero reconocimiento laboral de estas experiencias, alejándolas de ámbitos productivos y relegándolas al universo de lo asistencial como elemento residual.

En relación a las prestaciones monetarias plurales que mensualmente arriban a los hogares, podemos afirmar que en su formato de herramientas anonimizadas consolidan estrategias que marcan el principio y el fin de ciertas intervenciones. Sin descuidar el enfoque de derechos que a las mismas han revestido en nuestro contexto argentino, y al hecho primordial de la participación estatal en la garantía de ingresos regulares a los hogares de diferentes sectores sociales, no podemos agotar la reflexión respecto de la necesidad de que actúen como instrumentos asistenciales para la articulación de la producción del bienestar (Krpmotic, 2018).

Esto implica que a las TM regulares de nuestro país (AUH o Tarjeta alimentaria; sólo por situar dos ejemplos de políticas en la escala nacional) además de considerarlas como políticas asistenciales enmarcadas en una protección social dirigida a todos los sectores sociales, se puedan complementar nuevas formas institucionales y dispositivos de intervención territorial (Arias, Hiquis y Sierra, 2024). Trascender el anonimato al cual nos referimos implica transformar las dinámicas de trabajo de los organismos nacionales que centralizan estas iniciativas (sean ANSES o Capital Humano), construyendo dinámicas más descentralizadas y colaborativas con otras instancias provinciales y municipales.

En este punto en particular la iniciativa de una Ley Federal de Asistencia Social promueve que las personas que soliciten asistencia puedan contar con equipos interdisciplinarios de referencia en el marco de los Servicios Sociales Comunitarios (localmente situados). Avanzar en una descentralización de las TM y en esquemas colaborativos de trabajo con diferentes organismos provinciales y locales puede resultar virtuosos en diferentes aspectos: a) las instituciones intervinientes podrían modificar de hecho las lógicas de las prestaciones monetarias que abonan al anonimato y la representación estadística de los grupos sociales asistidos, b) la pluralidad de agentes estatales y del tercer sector que participan con idoneidad en la intervención en lo social

potenciarían las capacidades institucionales y el abordaje asistencial, c) como resultado, cierta intersectorialidad abonaría al surgimiento de prácticas innovadoras para crear nuevos dispositivos de asistencia integral y, d) como herramienta política, institucionalizar nuevas formas de asistencia permitiría interpelar las estructuras estatales y reconfigurar la protección social.

El estado actual de las TM argentinas presenta algunas ventajas que no debemos desconocer: han logrado centralidad en un esquema de protección, sosteniendo su

carácter de derechos adquiridos para amplios sectores sociales y en diversos periodos vitales, y avanzando parcialmente hacia la no condicionalidad. Entonces, resta desplegar un debate que no debemos eludir: la necesidad de que se constituyan en intervenciones sociales que, articuladas a los sistemas públicos y los dispositivos locales (en áreas como salud, educación, vivienda, trabajo, etc.), desplieguen acciones integrales de asistencia, prevención y promoción social, empoderando la formación y la capacitación, y promoviendo la participación y la organización social.

## Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: Los programas de transferencias condicionadas: ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En C. Barba Solano (Ed.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina*. Clacso.
- ANSES. (2024). *Informe estadístico de la Seguridad Social. III Trimestre de 2024*. <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/inlinefiles/Informe%20de%20Estadisticas%20de%20la%20SS%20III%20Trim%202024.pdf>
- Arcidiácono, P. (2003) *La política del mientras tanto*. Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P., & Perelmiter, L. (2024). *De bobo nada: Cómo funciona el Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Siglo XXI.
- Arcidiácono, P., Pilar, A., & Gamallo, G. (2023). Transferencias de ingresos para personas en edad de trabajar: Dos décadas de programas sociales en Argentina. *\*Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)\**, Año 2023, 394-425. <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/articulo/view/1415>
- Arias, A. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio.
- Arias, A., Hiquis, F., & Sierra, N. (2024). Institucionalizar la asistencia: Notas para pensar la necesidad de su disputa. *Debate Público*, 14(10). <https://doi.org/10.62174/DPdp.10096>
- Arza, C. (2013). La política previsional y la prevención de la pobreza: Elementos salientes de la trayectoria latinoamericana reciente. *Revista Voces en el Fenix*, (23). <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-pol%C3%ADtica-previsional-y-la-prevenci%C3%B3n-de-la-pobreza-elementos-salientes-de-la-trayectoria>
- ATE. (2011). *A diez años de la consulta popular de la FRENAPO*. <http://www.agenciacta.org>
- Banco Mundial. (2010). *World Report: Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment, and Security*.
- Banco Mundial. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas: Reduciendo la pobreza actual y futura*.
- Barrientos, A., Hulme, D., & Hanlon, J. (2008). *Just give money to the poor: The development revolution from the Global South*. Brooks World Poverty Institute.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Alianza Editorial.
- Benza, G., & Kessler, G. (2021). *La ¿nueva? estructura social de América Latina*. Siglo XXI.
- Campana, M., & Hermida, C. (2020). Hacia una ley nacional de asistencia social. En M. Campana & C. Hermida (Eds.), *Derecho a la asistencia*. Espacio.
- Campana, M. (2018). *La asistencia social en Argentina y América Latina: Avances, problemas y desafíos*. Pegues.
- Kessler, G., & Merklen, D. (2013). Una introducción cruzando el Atlántico. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen & N. Murard (Eds.), *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2013). *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Diálogos Interamericanos de Protección Social*. CEPAL.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (Cuadernos de la CEPAL No. 95). <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>
- Costa, I., & D'Urso, L. (2024). Versiones y reversiones de programas de transferencias de ingresos dirigidos a la población en edad de trabajar en la postpandemia, Argentina (2020-2024). Ponencia presentada en las *VI Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe IEALC-UBA*.
- Dallorso, N. (2014). La teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como fundamentos teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Rethinking Development and Inequality*, 3.
- Diálogo Argentino. (2002). *Diálogo Argentino - Bases*. <http://www.presidenciauhalde.com.ar>
- RAIAS. (2019). *Documento de trabajo No. 1*. <https://tssantafesur.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/RAIAS-DocumentodeTrabajoN%C2%BA1-2019-1.pdf>
- Fiquepron, D., & Hornes, M. (2025). El péndulo entre el Estado y el sector cooperativo: Desafíos actuales desde un abordaje situado en San Martín (Provincia de Buenos Aires, Argentina). *Cuadernos de Extensión Universitaria de la UNLPam*. En prensa.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4 (6), 83-102. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2009n06\\_revistadetrabajo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2009n06_revistadetrabajo.pdf)

- Blofield, M., Franzoni, J., & Arza, C. (2024). *Sobre las transferencias monetarias para niños, niñas y adolescentes en Argentina: Nueve de cada diez personas encuestadas apoyan una mayor suficiencia*. Universidad de Costa Rica Ediciones. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?pid=5853>
- Golbert, L. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. CEPAL. [https://www.cepal.org/sites/default/files/documento\\_golbert\\_2004.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/documento_golbert_2004.pdf)
- Hornes, M. (2024). Ayuda estatal en tiempos de la Covid-19 en el caso de la República Argentina. *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (25), 239–257. <https://doi.org/10.12795/anduli.2024.i25.10>
- Hornes, M. (2023). Políticas sociales en 40 años de democracia. *ConCienciaSocial. Revista Digital de Trabajo Social*, 7 (13), 114–128.
- Hornes, M., Eraso, P., & Schmidt, A. (2021). ¿Políticas de bienestar? El caso de los créditos ANSES (2015-2019). *Cuestión Urbana*, (8-9), 73–82.
- Hornes, M., & Maglioni, C. (2018). Los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 8 (15-16). [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2018/12/14\\_Hornes.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2018/12/14_Hornes.pdf)
- Hornes, M. (2020). *Las tramas del dinero estatal: Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas*. Editorial Teseo.
- Hoop, M., & Lazarini, V. (2022). Estado y trabajo: ¿Asuntos separados? *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/estado-y-trabajo-asunto-separado/>
- Krmpotic, C. (2018). La asistencia social como espacio controversial en la experiencia argentina reciente. En M. Campana & C. Hermida (Eds.), *La asistencia social en Argentina y América Latina: Avances, problemas y desafíos* (pp. 107-128). PEGUES Editorial.
- Lijterman, E., Rizzo, N., & Maglioni, C. (2023). ¿Asistir a distancia? Saberes, prácticas y sentidos de las protecciones sociales en los procesos de monetarización de las políticas. *Revista Debate Público*, 13(26), 115–123. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/debatepublico/article/view/9323/7896>
- Lomelí, E. (2013). *Actores y políticas sociales en Brasil y México* [Borrador de trabajo]. [http://www2.iberopuebla.mx/microSitios/CEAPE/docs/mesa\\_4/Actores%20y%20pol%C3%ADticas%20sociales%20en%20Brasil%20y%20M%C3%A9xico%20\(Valencia\)%20M%204.pdf](http://www2.iberopuebla.mx/microSitios/CEAPE/docs/mesa_4/Actores%20y%20pol%C3%ADticas%20sociales%20en%20Brasil%20y%20M%C3%A9xico%20(Valencia)%20M%204.pdf)
- Luzzi, M., & Wikis, A. (2018). Bancarización y acceso al crédito. En J. Piovani & A. Salvia (Eds.), *La Argentina en el Siglo XXI*. Siglo XXI editores.
- Midaglia, C., & Silveira, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: Programas de Transferencia Condicionada de Renta en Uruguay. En C. Barba Solano (Ed.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina*. Clacso.
- Natalucci, A., & Mate, E. (2021). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: Revisitando la Ley de Emergencia Social. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (12). <https://doi.org/10.35428/cds.vi12.209>
- Nougues, T. (2024). Los canales de financiarización de la política social: El caso de la Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 10 (20), 109–133. <https://www.sociedadecriticacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/353>
- Repetto, F., & Langou, G. (2011). *El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral* (Documento de trabajo No. 55). CIPPEC.
- Roca, E. (2013). Políticas de protección social y su impacto en la reducción de la pobreza en Argentina 2003-2012. *Revista Voces en el Fénix*, (23).
- Servio, M. (2021). La configuración histórica de la Asistencia Social en Argentina: Los debates académicos. *ConCiencia Social. Revista Digital de Trabajo Social*, 5 (9), 41–58. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/35347>
- Stampini, M., Ibararán, P., Rivas, C., & Robles, M. (2021). *Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud.
- Sugiyama, N. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfers programs in Latin America. *Global Social Policy*, 11 (2–3), 250–278.
- Teichman, J. (2007). Multilateral lending institutions and transnational policy networks in Mexico and Chile. *Global Governance*, 13 (4), 557–573.
- Wikis, A., & Hornes, M. (2017). Negociando la inclusión al mercado de consumo: Los programas de transferencia condicionada de dinero y el orden familiar. *Civitas*, 17 (1), 61–78.
- Wikis, A., & Luzzi, M. (2018). Bancarización y acceso al crédito. En J. I. Piovani & A. Salvia (Eds.), *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 389–420). Siglo XXI Editores.

# Producciones de fin de grado





## Producciones de fin de grado

# Salud Mental Comunitaria en Argentina: Programa de Rehabilitación y Externación Asistida (P.R.E.A).

**Lucía Dominguez<sup>a</sup> y Ignacio Rial Mattos<sup>b</sup>**

Fecha de recepción: 4 de junio de 2025  
Fecha de aceptación: 6 de junio de 2025  
Correspondencia a: Lucía Dominguez  
Correo electrónico: ludominguez2704@gmail.com

- a. Licenciatura en Trabajo Social Universidad de Buenos Aires.
- b. Licenciatura en Trabajo Social Universidad de Buenos Aires.

### **Resumen:**

El presente artículo fue logrado a partir de la producción de tesina de grado de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires. La misma conlleva una investigación que buscó describir, caracterizar y analizar los procesos de producción de cuidados en los tratamientos de usuarias externadas del Hospital Esteves (Temperley, Provincia de Buenos Aires) en relación a la perspectiva des/institucionalizado

ra que impulsan los equipos interdisciplinarios del Programa de Rehabilitación y Externación Asistida (P.R.E.A). En convergencia con este encuadre, la Ley de Salud Mental N°26.657 del año 2010 ha constituido uno de los ejes principales de análisis. La perspectiva de salud mental comunitaria y sus aportes, nos invitan a pensar en modelos de intervención en el campo de la salud mental que fortalezcan a las usuarias como sujetos de derecho en el despliegue de trayectorias vitales por fuera de las instituciones asilares. La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación es cualitativa y se construyó a partir de entrevistas semi-estructuradas a psicólogos/as, trabajadores/as sociales, psiquiatras y enfermeros/as comunitarios/as del PREA e informantes claves. La información obtenida por medio del trabajo de

campo se articula con la revisión y profundización teórica sustentada fundamentalmente en la revisión de fuentes secundarias en relación con las conceptualizaciones sobre des/institucionalización (Faraone, 2013, 2015), Salud Mental Comunitaria (Bang, 2014) y producción de cuidados (Merhy, Feuerwerker y Silva, 2012) centrales para el objetivo propuesto. El análisis de las prácticas comunitarias promovidas por un dispositivo alternativo al modelo manicomial-asilar como el PREA, nos permite comprender que las redes de cuidado se pueden tejer por fuera de los dispositivos sanitarios, a fines de proyectar una vida fuera del hospital para las personas con padecimiento mental.

**Palabras clave:** Des/Institucionalización - Salud Mental Comunitaria - Producción De Cuidados.

### *Summary*

*This article was produced from the undergraduate thesis for the Social Work Degree at the University of Buenos Aires. This involves an investigation that sought to describe, characterize and analyze the care production processes in the treatments of users discharged from the Esteves Hospital (Temperley, Provincia de Buenos Aires) in relation to the de/institutionalizing perspective promoted by the interdisciplinary teams of the Assisted Rehabilitation and Externment Program (P.R.E.A). In line with this framework, Argentinian Mental Health Law No. 26,657 of 2010 has been one of the main axes of analysis. The community mental health perspective and its contributions invite us to consider intervention models in the field of mental health that strengthen users as legal subjects in the development of life trajectories outside of asylum institutions. The methodology used for the development of this research is qualitative and was based on semi-structured interviews with psychologists, social workers, psychiatrists, and community nurses from PREA and key informants. The information obtained through fieldwork is articulated with the review and theoretical deepening supported fundamentally in the review of secondary sources in relation to the conceptualizations of de/institutionalization (Faraone, 2013, 2015), Community Mental Health (Bang, 2014) and production of care (Merhy, Feuerwerker and Silva, 2012) central to the proposed objective. The analysis of community practices promoted by an alternative device to the mental hospital model such as PREA, allows us to understand that care networks can be woven outside of health devices, in order to project a life outside the hospital for people with mental illness.*

*Key words: De/Institutionalization; Community Mental Health; Production Of Care.*

## Introducción

La presente investigación se propone realizar una descripción, caracterización y análisis sobre los procesos de producción de cuidados en los tratamientos de las usuarias externadas del “Hospital Esteves” (Temperley, Provincia de Buenos Aires) con relación a la perspectiva des/institucionalizadora que impulsa Programa de Rehabilitación y Externación Asistida (P.R.E.A). El interés por investigar sobre esta temática surge a partir de experiencias en el campo de la salud que nos llevaron a problematizar los servicios de salud mental en instancias de seguimiento ambulatorio, pues hemos percibido incontables situaciones donde los/as usuarios/as con padecimiento mental sufren las falencias del sistema de salud al momento de pensar e instrumentar la necesidad de creación de una red de dispositivos comunitarios que promuevan la atención y cuidado en salud mental a la vez que eviten internaciones innecesarias en concordancia con el marco normativo en vigencia. En este sentido, las falencias se expresan en escasas ofertas de dispositivos y/o instituciones donde realizar el tratamiento (ya sea por obra social, prepaga o de la esfera pública), saturación en las vacantes para las admisiones, reinternaciones por no realizar un tratamiento adecuado a las indicaciones post-alta luego del paso por la internación, entre muchas otras problemáticas. Es en esta instancia de complejidad en la accesibilidad a la atención por la falta de políticas en salud mental articuladas con recursos para la implementación de la normativa vigente, cuando las redes de cada usuario/a configuran relaciones objetivas entre posiciones dentro del gran campo de la salud.

Por otro lado, y pensando en términos de actualidad, el campo de la salud mental (en adelante SM) se ve atravesado por múltiples condicionantes que dificultan la plena implementación de la Ley Nacional de Salud Mental (Ley 26.657, en adelante LNSM), normativa vigente desde el año 2010. Esto se vincula con una dirigencia política nacional de gobierno que promueve el desfinanciamiento al sector de la salud pública, sumándole a esto un detrimento de las condiciones materiales de vida de las personas con padecimiento de salud mental y retrocesos en términos legislativos con la intención

del regreso del manicomio como metodología posible de intervención en el campo<sup>1</sup>. Estos puntos mencionados operan en contra de lo establecido en la LNSM, y específicamente el último al que hacemos referencia se opone a los procesos des/institucionalizadores que se manifiestan en la normativa. Consideramos que la mejor forma de establecer la relevancia y el avance que representa la LNSM, es poder analizar un ejemplo como el PREA -que más allá de que su inicio es previo a la Ley, mantuvo su vigencia a lo largo de todos estos años- pues trabaja desde una perspectiva comunitaria en defensa de los derechos de las mujeres usuarias del dispositivo.

En este contexto, poder pensar alternativas al manicomio y analizar dispositivos que han logrado resultados que perduran en el tiempo desde su implementación, nos parece pertinente para ponderar un abordaje comunitario con una perspectiva social por sobre lógicas de encierro. El análisis de los procesos de intervención y las estrategias impulsadas por los/as profesionales en la búsqueda de fortalecer las redes vinculares, como desarrollaremos a lo largo de esta investigación, pretende visibilizar la restitución de los derechos vulnerados de las usuarias<sup>2</sup> perpetrados por la prolongación del encierro en hospitales monovalentes, en este caso particularmente en el Hospital Dr. José A. Esteves, de la localidad de Temperley, Provincia de Buenos Aires. En el marco de los procesos que transitan las usuarias hacia la externación, consideramos que es relevante la comprensión de las estrategias de intervención comunitaria en salud mental para dar cuenta de cuáles son los abordajes en este campo que fortalecen las redes vinculares en aquellas usuarias con trayectorias vitales atravesadas por las prácticas del manicomio y por falta de políticas específicas en el campo de la salud mental.

## Pensar la “Des/Institucionalización”

Es necesario reflexionar sobre uno de los ejes principales de la presente investigación, que son los procesos de des/institucionalización. Pero, ¿qué implica en un proceso “des/institucionalizar”? ¿Se trata de un tipo de práctica/s determinada/s? ¿O podría ser una construc-

1. Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, 27 de diciembre de 2023, art. 34.

2. Consideramos la utilización del término “usuaria” en contraposición a “paciente”, ya que el primero ubica a la persona que recibe atención por padecimientos de salud mental en un lugar activo y de decisión sobre su tratamiento por sobre la denominación de “paciente” que no ubica a la persona en un lugar protagónico dentro de su tratamiento. (Lemus Alcántara et al., 2017).

ción de un tipo de intervención con un objetivo claro? Quizás, una de las cuestiones centrales de los debates en torno a la des/institucionalización es el cómo.

Al momento de reflexionar en torno a los procesos considerados, recurrimos a la exploración de dos sentidos y prácticas asociados con el concepto de desinstitucionalización, sin barra: prácticas deshospitalizadoras y prácticas de expulsión.

Siguiendo a Rotelli, De Leonardis y Mauri (1987), la desinstitucionalización en múltiples casos se ha practicado (y se practica) con fines administrativos con el objetivo de realizar una reducción económica y de camas hospitalarias, y por ende, se produce un desplazamiento del Estado como responsable de las personas con padecimientos de salud mental. Estas prácticas, denominadas de deshospitalización incurrir en el abandono de usuarios/as en el proceso de desinstitucionalización. Las mismas se tratan de iniciativas e intervenciones vinculadas al arco político del neoliberalismo y el conservadurismo. Al mismo tiempo, los/as autores/as refieren un sentido contrapuesto del término desinstitucionalización tomado por ciertos técnicos/as y políticos/as retomado con "...la esperanza de la abolición de todas las instituciones de control social y se amparaba en la perspectiva antipsiquiátrica" (Rotelli, De Leonardis y Mauri, 1987, p. 166). En su análisis, destacan la coexistencia y tensión entre prácticas de deshospitalización (reducción de camas en hospitales, política de altas) en relación a procesos transformadores encuadrados en la restitución de derechos y abolición de formas de control social<sup>3</sup>.

Para poder avanzar en los procesos de transformación de la atención y cuidado en SM, consideramos que es de vital importancia ubicar al sujeto con padecimiento mental como sujeto de derecho activo en todo el proceso, hasta poder alcanzar una posible externación para su inserción progresiva en la comunidad, con todas las complejidades que esto implica. En este sentido, decidimos seleccionar el concepto que utilizamos a lo largo de la investigación que es el de des/institucionalización -con barra invertida-, por las fortalezas y alcances que contiene para el problema de investigación que abordaremos. Siguiendo los aportes de Silvia Faraone (2015), la noción de des/institucionalización contribuye a la problematización de la definición de afecciones de SM

limitadas en muchos casos a dimensiones patológicas tales como enfermedad o trastorno. La definición de padecimiento, acogida por los procesos de des/institucionalización "afines a la garantía de los derechos sociales y políticos de los sujetos usuarios de los servicios de salud mental" (p. 37), instituyen subjetividad en la persona que atraviesa una afección en SM. Asimismo, esta cuestión nominal implica también una decisión política, haciendo referencia a un dispositivo de SM en cárceles (Faraone, 2015), la autora indica que la decisión de implementar estrategias des/institucionalizadoras en estos ámbitos implica cuestionar "la opresión y la ausencia del derecho a la asistencia en salud mental en población privada de libertad" (p. 75).

Consideramos que la fuerza de esta concepción reside en pensar nuevos dispositivos que desafíen lógicas manicomiales y deshumanizantes, a partir de una perspectiva ideológica anclada en recuperar y legitimar las voces de las más vulneradas y en la producción de estrategias que promuevan la vida en la comunidad. El componente político de la concepción nos permite comprender los procesos de des/institucionalización como prácticas generadas en escenarios complejos que implican tensiones, oportunidades, avances y retrocesos en la búsqueda de proponer prácticas transformadoras y dispositivos innovadores extra murales.

La incorporación de esta perspectiva para los procesos que estamos analizando, es fundamental en la construcción y reflexión en torno a las prácticas que buscamos ponderar y valorar, en pos de la recomposición de los lazos sociales de las usuarias con sus familiares y/o vínculos afectivos que acompañan.

### **Programa de Rehabilitación y Externación Asistida (P.R.E.A).**

El decreto para la constitución del PREA fue presentado a fines de la década del '90; "cuando la desocupación masiva, el hambre, la desafiliación de grandes sectores y la situación crítica del sistema de salud ya eran una realidad cotidiana, preanunciando las características catastróficas que se sucedieron poco tiempo después" (Cáceres *et al.*, 2009, p.300). En ese contexto, cobra especial significación una premisa central de este progra-

3. Cabe destacar que el artículo de Rotelli, De Leonardis y Mauri (1987) reflexiona desde la experiencia italiana y europea, por lo tanto, lo que nos interesa destacar son algunos primeros puntos de vista en torno a las concepción de desinstitucionalización. Los/as autores/as en el desarrollo del artículo apoyan las prácticas mencionadas desde una perspectiva antipsiquiátrica y transformadora anclada en la experiencia italiana de Trieste.

ma: utilizar los recursos del propio sistema de salud para una construcción colectiva orientada a la restitución de derechos.

La experiencia del PREA comienza a construirse en el Hospital Esteves con una invitación de la Dirección a todo el personal (médico, administrativos, enfermeras, etc.), a un curso de capacitación a cargo de un equipo provincial principalmente orientado a enfermeros/as trabajadores/as del hospital, con el fin de revertir y/o transformar las prácticas encarnadas en la institución. Nacido en una situación crítica, viene a demostrar en los hechos que es posible una transformación en las políticas en salud mental que combine la coherencia entre los objetivos enunciados y las acciones; con eficiencia en la distribución de sus recursos. Las autoras aclaran en esta instancia de su análisis, que aquí no se está poniendo en discusión la necesidad de un mayor presupuesto en salud, sino que el debate sobre este tema es una barrera que en muchos casos impide transformaciones, imposibilitando una discusión seria tanto desde el campo científico como desde el enfoque de derechos humanos. La experiencia del impulso del programa, en este sentido, permite comprender a los servicios de salud mental de base comunitaria y territorial como una respuesta no sólo científica y éticamente insoslayable para el tratamiento de personas con padecimiento mental, sino como una decisión política racional para la distribución del gasto público en salud. “Rehabilitación y Externación Asistida” es el tránsito de estas personas que se encuentran en situación de encierro y pérdida de sus libertades, a una vida en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos (derecho al trabajo, derecho a la vivienda, a proyectar sus vidas), contando con la asistencia y los apoyos que cada situación requiere. Esta asistencia constituye a su vez, “un derecho ciudadano, y por lo tanto una obligación por parte del Estado” (Cáceres *et al.*, 2009, p.300).

En síntesis, el PREA propone la reasignación de recursos propios del sistema de salud utilizados para la internación, a favor de la externación de las usuarias a fines de obtener una construcción colectiva orientada a la restitución de sus derechos. Una de las formas de restituir las subjetividades arrasadas por el manicomio son las propuestas de talleres junto a la comunidad para que a partir del encuentro con otros/as, las usuarias puedan fortalecer lazos sociales a través de actividades que las convoquen y al mismo tiempo, aprender nuevamente a constituir rutinas en el proceso de externación.

Por otro lado, el Centro Comunitario “Libremente” (en adelante CCL) opera como un dispositivo estratégico para el fortalecimiento de vínculos y constitución de la comunidad como sujeto activo de transformación social. Tal como promueve la LNSM en sus artículos 9 y 11, el PREA realiza el proceso de atención fuera del ámbito de internación hospitalaria y en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial, basado en los principios de la atención primaria de la salud (APS). “Libremente” funciona como un dispositivo extrahospitalario brindando servicios de inclusión social para personas después del alta institucional. Es el nudo donde convergen y se articulan las redes que sostienen la externación. El nivel de relevancia que tiene en usuarias que participan de las actividades es central. En un estudio llevado a cabo en dicha institución (Ardila-Gómez, Hartfiel, Fernández, Ares Lavalle, Borelli, Stolkiner, 2016) se identificó en entrevistas realizadas a participantes de las actividades, que en un 84% se generaron nuevos vínculos y casi la mitad de ellos implican relaciones por fuera del centro comunitario. Esto denota la importancia que toma el establecimiento en la construcción de lazos sociales contribuyendo al bienestar integral de las usuarias externadas. Tiene el doble objetivo de ser el centro de referencia para las mujeres externadas y ser un espacio abierto a la comunidad con propuestas tendientes a la integración social y la promoción de la salud.

Siguiendo a Tisera *et al.* (2013) la construcción de lazos sociales constituye un eje del proceso de rehabilitación a través de la promoción de todo tipo de actividades sociales, “de espacios de encuentro e intercambio entre diferentes actores y reconocimiento territorial” (p.255). Según la información recabada en las entrevistas con los/as informantes claves, a “Libremente” asisten unas trescientas personas de la comunidad que concurren mensualmente a los distintos talleres expresivos, de capacitación laboral y de trabajo corporal. En estos espacios se pone especial cuidado, tanto en el aprendizaje técnico de distintas manifestaciones artísticas y culturales que incentivan la libertad de expresión personal, como en el encuentro y la integración de quienes participan. Esto nos permite pensarlo como una propuesta sostenida desde el enfoque de salud mental comunitaria. Teniendo en cuenta cómo se constituye, opera como nexo entre las mujeres recientemente externadas y el vecindario del que pasan a formar parte. En sintonía con lo afirmado, podríamos enmarcar el abordaje del PREA en Libremente dentro de lo que Bang (2014) comprende como una perspectiva epistemológica de Atención Primaria de Salud. Desde este punto de vista, se incluye

lo colectivo como una estrategia de promoción en Salud Mental Comunitaria, y se orienta a la generación de procesos participativos que pongan en juego la creatividad, lo cual promueve las redes de contención. Este tipo de acciones se presentan como una vía facilitadora para la transformación hacia una comunidad más inclusiva; ya que "para que personas con padecimientos mentales puedan ser asistidas en su comunidad, ésta también debe estar preparada" (Bang, 2014, p.112).

Entre sus tantas y fatales consecuencias, la institución manicomial genera un mecanismo de segregación, pero ésta no nace en el hospital sino mucho antes, en los tejidos vinculares que la persona fue construyendo a lo largo de su vida; con su familia, amigos/as, vecinos, en la escuela, etcétera. Con ello queremos expresar que es el factor social -sin negar ni rechazar otras cuestiones que confluyen- uno de los principales determinantes del destino que tiene la persona que atraviesa el padecimiento mental. La sociedad genera muros simbólicos que impiden ingresar al status de "normal" a todo aquel que piensa y actúa como el resto a partir de ciertos parámetros de "normalidad" (Foucault, 2002).

El concepto de des/institucionalización desarrollado en distintos artículos por Silvia Faraone y trabajado también en "*A diez años de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental*" (2020), se encuentra anclado sobre la base de pensar, construir e implementar institucionalidades alternativas al modelo manicomial, en este sentido, encontramos un anclaje directo con el enfoque de la Salud Mental Comunitaria. La implementación de éste, cuestiona al manicomio como institución custodial y desarrolla una red asistencial alternativa ubicada en la comunidad, en clave de reconstruir los tejidos vinculares. Paralelamente, la legislación vigente a nivel nacional en nuestro país, promueve adaptar en las instituciones de internación monovalente -tanto pública como privada- a los objetivos expuestos en la LNSM hasta la sustitución definitiva por dispositivos alternativos (LNSM, 2010, art. 27) que implementen acciones de inclusión social y laboral. Los postulados de la LNSM previamente mencionados permiten comprender las expectativas de la legislación a fines de lograr cambios en las percepciones sociales que existen sobre el padecimiento mental. La redefinición de prácticas en el Área de Salud Mental que se oponen a la institución psiquiátrica como instancia de cronicidad, implica un cambio de óptica que pretende promover modelos de abordaje alternativos al orden manicomial, centrándose en el trabajo comunitario y en la defensa por los derechos a la salud y a la libertad.

Lo que se empieza a contemplar con tal proyecto político y en términos legislativos y jurídicos, son los derechos de las personas con padecimiento de salud mental a la hora de estar bajo tratamiento. Se encuentran incluidos dentro de ellos el derecho al cuidado sin encierro y sin ruptura de lazos sociales, el reconocimiento de las capacidades jurídicas, la construcción de un sistema de apoyo (para la toma de decisiones, para el acceso a vivienda, educación, trabajo, etc.) y para la vida en comunidad (CELS, 2015).

La producción de cuidados, un concepto ampliamente difundido por Merhy (Merhy *et al.*, 2012), ubica la protección de la vida individual y colectiva como un eje conductor para la SM. Lo manifestado por una entrevistada en el proceso de investigación converge con las reflexiones de Merhy en cuanto a que

"un modelo (...) centrado en proyectos terapéuticos fragmentados e integralizados por sumatoria no puede aspirar a la formación de un profesional cuidador y responsable que luche por el derecho del paciente y que lo aborde de un modo más humanizado" (Merhy, 2021, p. 72).

Por ende, realizar un llamado a la transformación en las prácticas hospitalarias es un primer paso fundamental para difundir prácticas innovadoras que involucren a usuarias y trabajadores/as en formas alternativas de prevención y promoción de la salud.

## Haciendo camino a la externación

En este apartado, nos interesa reflexionar sobre aquello que implica la instancia de internación psiquiátrica, las pérdidas, la construcción de lazos sociales generados a lo largo de este proceso y las trayectorias vitales de las usuarias del PREA, para luego profundizar sobre el proceso de externación en sí mismo. Un desafío para los profesionales del dispositivo ya que trata de un proceso atravesado por los múltiples efectos que dejó en las usuarias el paso por el hospital, y más específicamente, por el manicomio.

Siguiendo a Cáceres *et al.* (2009), la instancia de externación siempre fue difícil, sobre todo cuando el momento de crisis que concluye con la internación, generó ruptura con los lazos familiares y comunitarios. Eso revelan los registros escritos y la memoria viva de los/as trabajadores/as del hospital que hemos entrevistado. Luego, si

la internación se prolonga, se cierra sobre cada usuaria un círculo que la pobreza estructural consolida.

Dicen las autoras: “la ‘locura’ puede ser pensada como un fracaso en la difícil tarea de articular estos términos -alienación, agresividad y violencia- en la relación con las demás personas (...) como una fractura en el lazo social” (Cáceres *et al.*, 2009, p. 300). Las prácticas de internación crónica han estado basadas históricamente en la asociación de las ideas de agresividad-violencia-peligrosidad, atribuidas a los/as sujetos con padecimiento mental; esto ha justificado no sólo la reclusión, sino un tratamiento discriminatorio en lo social y jurídico destinado a estas personas.

Muchas veces, se encierra bajo el criterio de prevenir que el “enfermo” atente contra sí mismo o contra terceros y no necesariamente porque haya cometido actos de naturaleza “peligrosa”. Entonces, dado que “podría suceder”, queda “legitimado” que se extienda indefinidamente. Bajo este enfoque, se interpreta como más peligroso no darse cuenta de la enfermedad, que brindar cuidados sobre la salud, escogiendo el lado de la prudencia y suponiendo enfermedad en muchos casos aún en los sanos.

Al momento de evaluar la externación de una usuaria, es preciso revisar la red social que la puede acompañar en este proceso. Los y las familiares, pueden llegar a ocupar este lugar en mayor o menor medida dependiendo la situación, pero se puede identificar que “para muchísimos de los pacientes que pasan largas estadías en el hospital psiquiátrico, el programa rehabilitativo debe prescindir del tratamiento sobre la familia, pues ésta ya no existe” (Saraceno, 2003, p. 94).

A medida que las internaciones se prolongan en el tiempo, toda posibilidad de tejer redes se comienza a dificultar debido a la fractura en los lazos sociales que conlleva la institucionalización. Comienza a construirse una barrera entre el hospital y el “afuera”. Aquellos/as allegados/as que formaron parte de sus vidas previo a la internación, se convierten en eso; todo lo que significó una vida con respecto a la que se perdió tras ingresar de manera indeterminada por las puertas del hospital. Pero ¿qué es lo que se pierde en el hospital y en la institucionalización de las usuarias? Las pérdidas, pasan desde las cosas materiales, pérdida de hijos/as, los cuáles dejan de saber sobre su paradero y que conviven con otras familias, hasta el avasallamiento de su intimidad que en su internación se nota hasta en la pérdida de toda su

ropa (Ardila-Gómez, 2019). Es decir que además de las pérdidas, la nueva vida en el hospital también conlleva nuevas relaciones sociales y, generalmente comienzan a aferrarse al lugar que pasa a convertirse en su nuevo hogar. El aferrarse al hospital también implica amoldarse a la dinámica de éste, por lo que muchas veces acaban convirtiéndose en “funcionales” a su estructura realizando tareas que generalmente están asociadas al personal hospitalario y no a la figura de paciente. En relación a esto, y retomando a Rosenhan (1988), cuando una persona es ingresada a la internación, todas sus formas de conducta y rasgos característicos se verán teñidos por la clasificación diagnóstica que otorga el equipo de salud mental. Los comportamientos provocados y conducidos por el mismo entorno, son adjudicadas por lo general a la enfermedad de la usuaria, ya que “una clasificación psiquiátrica crea una realidad propia y con ello, sus propios efectos” (Rosenhan, 1988, p. 107). Lo que sucede efectivamente, es que el mismo entorno institucional es el que produce efectos iatrogénicos, como la despersonalización y/o la cronificación. Es decir, una vez “diagnosticadas”, sus conductas serán reducidas a lo que una persona con aquel diagnóstico haría.

Consideramos a partir de los aportes de Rosenhan, que aquellas conductas a las que nos referimos en realidad podrían derivarse de lo que produce el mismo entorno atravesado por un modelo asilar manicomial. Esto aleja cada vez más a las usuarias de su vida fuera de la institución manicomial-monovalente, y con ello su capacidad de vincularse con sus afectos, generando la pérdida de habilidades sociales, laborales, económicas y, en definitiva, diluyendo su propia personalidad. Asimismo, como consecuencia de su internación, la usuaria es desprovista de muchos de sus derechos legales y en base a su clasificación psiquiátrica pierde credibilidad.

Si hay algo a tener en cuenta sobre las usuarias que se externan a partir del dispositivo PREA, es que muchas de ellas vivieron en el hospital entre quince, veinte o hasta más de treinta años. Por ende, lo que se puede identificar e inferir a partir de esto es que

El vivir prolongadamente en el hospital psiquiátrico produce marcas en los modos de ser de las personas que se van entremezclando con su propio padecimiento, hasta que en cierto punto resulta difícil establecer qué fue producido por éste y qué por las condiciones de vida en el hospital. (Ardila-Gómez, 2019, p.11).

Es decir, que la externación se basa en el principio de considerar que la mayoría de las usuarias, transitaron una extensa internación que generó deterioro en sus habilidades de socialización, derivando en una instancia regresiva en el tratamiento del padecimiento mental. Por lo que se construye una estrategia profesional que incluye a las redes de la comunidad para la rehabilitación desplegada fuera del hospital.

Para no desarraigar a las usuarias, y al mismo tiempo potenciar los vínculos construidos, en muchos casos en el proceso de externación impulsado por el PREA pasan a convivir en grupos de otras tres o cinco usuarias, en casas que el hospital alquila en el barrio con su propio presupuesto, siendo el programa garante de la atención clínica y social. Se pondera la importancia adquirida a los lazos sociales que las usuarias generaron durante su internación, pues no se trata meramente de un vínculo pasajero, sino que estas nuevas relaciones influyen directamente sobre las decisiones y los deseos de las usuarias. La potencia y el apoyo de las compañeras lo encontramos, por ejemplo, en el siguiente relato de una de las usuarias: "yo entré al PREA porque una compañera me dijo, y bueno, hay que probar" o también, "mi compañera aceptó, entonces yo también probé" (Ardila-Gómez, 2019, p. 167). Consideramos que en los procesos de externación que acompañan los/las profesionales del PREA, es importante no subestimar los vínculos conformados entre usuarias ya que pueden tener una gran significancia no sólo para priorizar el cuidado y el respeto sobre sus decisiones sino también, en la generación de lazos sociales fuertes en la restitución de sus vínculos.

## Conclusiones

Pudimos identificar a partir del análisis realizado en torno la producción de cuidados, los efectos positivos y la transformación que generan sobre las trayectorias vitales de las usuarias la implementación de la perspectiva de abordaje del PREA. En el proceso de investigación logramos identificar que los distintos obstáculos, dificultades y facilitadores que consolidaron estos ya casi veinticinco años de funcionamiento ininterrumpido del PREA, se encuentran atravesados por una historia nacional en el campo de salud mental con múltiples complejidades, en el sentido de las dimensiones sociopolíticas y económicas, con avances y retrocesos que caracterizan al día de hoy el espíritu del programa como una alternativa al manicomio.

Las prácticas des/institucionalizantes impulsadas por el PREA buscan transformar el paradigma que crea y sostiene al hospital monovalente como institución asilar-custodial; apoyándose en la comunidad y focalizándose en el deseo de las usuarias con respecto al destino de sus vidas. A partir de lo analizado, consideramos que el programa tiene una fuerte apoyatura en la Ley Nacional de Salud Mental en varios aspectos, tales como los criterios de internación/externación, la sustitución del hospital monovalente por dispositivos alternativos, el trabajo interdisciplinario e intersectorial y la promoción de lazos sociales comunitarios, entre otros.

En el proceso de restitución de los derechos de las personas con padecimiento mental, concluimos que es importante acompañar la intervención con una intencionalidad y un compromiso ético-político por parte de sus trabajadores/as. En este sentido, como primer hallazgo de esta investigación señalamos que la relación directa que tienen los dispositivos de SM con el Estado, será decisiva para un tratamiento integrado y complementario a la búsqueda de justicia por los/as usuarios/as con padecimiento mental ante una trayectoria histórica rodeada de vulneración y/o violación de derechos de todo tipo. La asignación de recursos es importante en estos procesos, pero también es necesario acompañar la intervención con una intencionalidad y una direccionalidad política conjunta.

Adentrando nuestro análisis en los procesos de externación en sí mismos, pudimos inferir que éstos se encuentran atravesados por los múltiples efectos que dejó en las usuarias el paso por el manicomio. En este punto, toda posibilidad de tejer redes se comienza a dificultar debido a la fractura en los lazos sociales que conlleva la institucionalización y los mecanismos de segregación que nacen mucho antes, es decir, en los tejidos vinculares que la persona fue construyendo a lo largo de su vida. En este aspecto, comprendimos que es el factor social uno de los principales determinantes del destino que tiene la persona que atraviesa el padecimiento mental. Distinguimos como segundo hallazgo de esta investigación, que el sostén social y terapéutico extendido en el tiempo, son factores decisivos en lo que hace a la posibilidad de producir una integración social efectiva de quienes padecieron los efectos de la internación indebidamente prolongada, así como las consecuencias de su paso por una institución psiquiátrica.

Profundizando en las prácticas desplegadas por el programa desde el Centro Comunitario Librementemente, com-

prendimos que cada usuaria es convocada a ocupar un rol elemental en la construcción singular de su propio recorrido; tarea que implica un tránsito desde las modalidades de intervención consagradas por la práctica hospitalaria tradicional, a la construcción de un rol protagonista en el trabajo de su propia externación. En relación con esto, destacamos a la Salud Mental Comunitaria como perspectiva de abordaje impulsada por los/as profesionales desde la constitución y el fortalecimiento de redes vinculares y que tiene como objetivo favorecer estos procesos de externación. El tercer hallazgo que identificamos es que las redes de cuidado pueden existir fuera del sistema de salud, lo que implica la consolidación de un espacio como el CCL que además del seguimiento para la continuidad del tratamiento, pondera la inclusión social y laboral, entre otros aspectos.

La relevancia del eje comunitario en el acompañamiento avocado a la efectivización de la inclusión laboral, implica además, destacar las potencialidades de cada usuaria del dispositivo. Por lo que el último hallazgo al que podemos hacer referencia, es el lugar preponderante que ocupa en las estrategias del PREA la proyección de una vida fuera del hospital, enfrentando los temores y/o dificultades que pueden emerger en la búsqueda de construir un espacio de trabajo -entre otros proyectos que puedan tener las usuarias- que cumpla con las condiciones necesarias para el desarrollo de esta actividad esencial y fundamental para muchas de las usuarias en el deseo impulsado por cada una de sus aspiraciones.

En referencia a las implicancias para la formación y las prácticas desde el Trabajo Social, pudimos reflexionar sobre la importancia de la inserción de la profesión en el campo de la SM y la obligación de revisar las prácticas a partir de un pensamiento crítico en torno a las institucionalidades vigentes en salud. La actividad de los/as trabajadores/as sociales como parte del equipo interdisciplinario, implica un reconocimiento como actor competente para el abordaje del cuidado de las personas con padecimiento mental. En concordancia con los lineamientos de la LNSM, su rol en la conformación de equipos es fundamental para la construcción de una intervención integral que promueva el acceso a derechos a los/as usuarios/as del sistema de salud y en SM específicamente.

Por último, concluimos en que la producción de cuidados construida desde y con la comunidad, posibilita la conformación de un imaginario social no discriminatorio y, por lo tanto, favorable a la integración de las personas externadas de hospitales monovalentes como parte de la vida comunitaria. La proyección de una estrategia que contemple estas cuestiones, implica una decisión ética y política, por lo tanto, no se puede escindir la direccionalidad que se le puede dar desde el aparato estatal -municipal, provincial y/o nacional- de las instituciones sanitarias. Ubicar estas principales coordenadas para la posterior implementación de este tipo de dispositivos, es el primer paso para trabajar sobre el reconocimiento y la restitución de derechos ciudadanos de las personas con padecimiento mental.

## Bibliografía

- Ardila Gómez, S. (2019). *En nombre propio: Relatos de vida de mujeres que tuvieron internaciones psiquiátricas prolongadas y ahora viven en la comunidad*.
- Bang, C. (2014). Estrategias comunitarias en promoción de salud mental: Construyendo una trama conceptual para el abordaje de problemáticas psicosociales complejas. *Psicoperspectivas*, 13(2), 109-120.
- Cáceres, C., Druetta, I., Hartfiel, M., & Riva Roure, M. R. (2009). El P.R.E.A, una experiencia alternativa a las lógicas manicomiales. *Vertex Revista Argentina de Psiquiatría*, 20, 299-307.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2015). *Cruzar el muro*.
- Faraone, S. (2015). Más allá de las fronteras de la des/institucionalización. El dispositivo de salud mental en cárceles: Una estrategia consolidada en la provincia de Santa Fe. *Delito y Sociedad*, 24(40), 63-79.
- Foucault, M (2002). *Vigilar y castigar*. Editorial Siglo XXI.
- Merhy, E. E. (2021). *Salud: Cartografía del trabajo vivo*. Editorial UNLa Cooperativa.
- Merhy, E. E., Feuerwerker, L. C., & Silva, E. (2012). Contribuciones metodológicas para estudiar la producción del cuidado en salud: Aprendizajes a partir de una investigación sobre barreras y acceso en salud mental. *Salud Colectiva*, 8(1), 25-34.
- Rosenhan, D. (1988). *Acerca de estar sano en un medio enfermo*. Editorial Gedisa.
- Rotelli, F., De Leonardi, O., & Mauri, D. (1987). Desinstitucionalización: Otra vía (La reforma psiquiátrica italiana en el contexto de la Europa Occidental y de los países avanzados). *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 7(21), 165-187.
- Saraceno, B. (2003). *La liberación de los pacientes psiquiátricos*. Editorial Pax. <https://books.google.com.ar/books?id=WaH3nkL4WtkC>
- Tisera, A., Leale, H., Lohigorry, J., Pekarek, A. L., & Joskowicz, A. (2013). Salud Mental y Desinstitucionalización: Resistencias y obstáculos en los procesos de externación en un hospital monovalente de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Anuario de Investigaciones*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Psicología, Volumen XX. [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-16862013000100025&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1851-16862013000100025&script=sci_arttext&tlng=en)

## Leyes

- Argentina. Ley Nacional de Salud Mental, Ley N° 26.657. (2010, 25 de noviembre). *Boletín Oficial*, (32.041).

## Producciones de fin de grado

# La Agroecología, una invitación a coproducir conocimientos y saberes.

**Vanina Biondo<sup>a</sup> y María Jose Berdeja<sup>b</sup>**

Fecha de recepción: 4 de junio de 2025  
Fecha de aceptación: 6 de junio de 2025  
Correspondencia a: Vanina Biondo  
Correo electrónico: vaninabiondo@gmail.com

- a. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.
- b. Estudiante avanzada de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires.

### **Resumen:**

El presente trabajo pretende constituirse en un aporte al campo disciplinar del Trabajo Social en tanto aproximación a una problemática social emergente poco abordada por nuestra disciplina. Para ello, realizamos un análisis de las prácticas organizativas construidas por la cooperativa agroecológica de Guernica, Partido Presidente Perón, Provincia De Buenos Aires. El objetivo fue analizar cómo se configuran los procesos organizacionales de la Cooperativa Agroecológica C.O.P.A. en relación a la producción y reproducción de saberes en torno a la Agroecología. El diseño de investigación se enmarcó en una metodología cualitativa utilizando técnicas de entrevistas semi-estructuradas. Con respecto a los resultados de la investigación, observamos la experiencia de este tipo de cooperativas como formas de prefigurar nuevas relaciones sociales, entre sociedad y naturaleza, entre espacios y relaciones sociales, entre sujetos colectivos y democracia. Estas otras formas de sociabilidad, implican una apuesta epistemológica, que puede evidenciarse en la horizontalidad del conocimiento, la convergencia entre los conocimientos científicos y los saberes ancestrales y populares y la revalorización del saber situado. La perspectiva integradora señalada, implica una toma de posición no sólo epistemológica, sino también ético-política con relación al compromiso con la lucha del campo popular.

**Palabras clave:** Producción de conocimientos y saberes - Cooperativismo - Agroecología.

### Summary

*This work aims to contribute to the disciplinary field of Social Work by addressing an approach that has received little attention in our field. For that purpose, we analyzed the organizational practices constructed by the agroecological cooperative of Guernica located in Presidente Perón, Province of Buenos Aires. The objective was to examine how the organizational processes of the Agroecological Cooperative (C.O.P.A) are configured, particularly, in relation to the production and reproduction of knowledge around Agroecology.*

*The research design is framed within a qualitative methodology using semi-structured interview techniques. Regarding the results, we observe that the experience of this type of cooperative indicates new forms of social relationships - between society and nature, between spaces and social relationships, between collective subjects and democracy. These alternative forms of sociability imply an epistemological stake, evident in the horizontality of knowledge, the convergence between scientific knowledge and ancestral and popular knowledge and the revaluation of situated knowledge.*

*This integrated perspective suggests a stance that is not only epistemological, but also ethical-political in relation to the commitment to the struggles of the popular classes.*

*Key words: Production knowledge and wisdom; Cooperative; Agroecology.*

## Introducción

El presente artículo representa un resumen de nuestro Trabajo de investigación Final (TIF) en el marco de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). El tema de investigación elegido propone indagar acerca de prácticas organizativas construidas en una organización cooperativa de producción agroecológica situada en zona periurbana del Área Metropolitana de Buenos Aires, en torno a la producción y circulación de conocimientos y saberes sobre Agroecología.

Desde nuestro campo disciplinar, el Trabajo Social, nos resulta clave aportar a la discusión sobre las dimensiones políticas, sociales y económicas involucradas en los diferentes modelos productivos. En particular, el tema elegido nos interpela desde la dimensión ética del Trabajo Social, dado que nos preocupa la cuestión de la profundización y expansión del modelo productivo agroindustrial, como problemática social, cultural y ambiental, que afecta a los ecosistemas y repercute negativamente en toda la sociedad, acentuando la pobreza y la desigualdad social. Como contrapartida, nos parecía importante dar visibilidad a modos de producción alternativos al modelo hegemónico agroindustrial, tales como la Agroecología.

Por tal motivo, decidimos realizar nuestro estudio en base a la cooperativa de producción agroecológica, en adelante C.O.P.A, en la localidad de Guernica perteneciente al partido de Presidente Perón. Nos interesaba conocer la lógica de aquellos actores sociales que resisten al agronegocio, los modos de organizarse y la producción y circulación de saberes en base a la perspectiva agroecológica.

Con respecto a la metodología utilizada para el desarrollo de la investigación, el trabajo realizado es de carácter exploratorio ya que la finalidad del mismo es examinar un problema de investigación que no ha sido abordado en profundidad por el Trabajo Social hasta el momento.

## Contextualización política, social, económica y cultural

En el presente artículo comenzaremos por describir ¿de qué manera se instauró el modelo del agronegocio en Argentina? En principio, podemos decir que sus orígenes se sitúan en los años setenta, con la instauración de un modelo neoliberal a la par de un esquema agropecuario, orientado a beneficiar intereses focalizados en el mercado externo para aumentar sus ganancias, sin reparar en el efecto en la vida de las poblaciones.

Posteriormente, se intensifica el modelo de agronegocio, en los años noventa, década caracterizada por el auge de las commodities en el mercado internacional. En ese contexto aparece el paquete tecnológico de la llamada “revolución 4.0” aplicada a la agricultura, el cual incluye nano-tecnología, alteración genética de organismos, agrotóxicos y transgénicos. La aprobación de la soja transgénica, en el año 1996, generó en una rápida expansión del agronegocio<sup>1</sup>, y una reestructuración del sistema agrario tradicional local: pasando de cultivos tradicionales al monocultivo de soja con un alto componente de insumos energéticos y químicos (Svampa y Viale, 2021). Tal reestructuración provocó la destrucción y desplazamiento de otros modos de cultivar y habitar los territorios.

Tanto el entramado socioeconómico, como el andamiaje normativo-jurídico, operaron como factores facilitadores para la instauración y sostenimiento de este modelo productivo que prioriza la rentabilidad, por encima de la sustentabilidad. Los efectos del agronegocio no tardaron en manifestarse: la deforestación, la contaminación del agua, la desertización de los suelos, las enfermedades y muertes en especies humanas y no humanas, a causa de las fumigaciones con agrotóxicos a gran escala. En suma, el agronegocio se configura como un modelo que repercute negativamente en la sociedad, acentuando la pobreza y la desigualdad social.

## La contracara del agronegocio, su alter ego la Agroecología

Varios autores como Harvey (1977), Leff (2014), Lander (2013), Svampa y Viale (2019), adhieren a la hipótesis, que a nivel mundial estamos atravesando una crisis civilizatoria sin precedentes, en la cual confluyen múltiples aspectos interrelacionados: crisis energética, crisis económico-financiera, crisis ambiental y crisis alimentaria. Esta crisis civilizatoria, nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de un cambio de paradigma que involucre otra manera de relacionarnos con el medio que habitamos. La Agroecología constituye una apuesta en ese sentido, dado que representa una propuesta transformadora, cuya principal premisa es el cuidado y preservación de la naturaleza y de los derechos de los pueblos que habitan los territorios.

La Agroecología representa un modo alternativo de producción, sustentable y socialmente justo, que promueve el sostenimiento de la biodiversidad, el cuidado y la preservación de los bienes comunes, el acceso a alimentos sanos, seguros y soberanos y la generación de formas de trabajo asociativas.

Este modo de producción alternativo (ecológico, social y humano), se remonta a prácticas ancestrales de comunidades indígenas, quienes realizaban agricultura a pequeña escala por medio de energía humana y animal, preservando los territorios. (Toledo, 2019).

Como área de conocimiento específica, la Agroecología se consolida entre la década de los 70 y 80, como respuesta a las consecuencias negativas de la Revolución Verde, proceso intensivo de tecnificación de la producción agrícola, extendido a nivel mundial, el cual combina la alteración genética de las variedades de semillas, la utilización de productos químicos en forma indiscriminada y la utilización de grandes maquinarias.

Esta nueva rama de la ciencia [la Agroecología] surgió como respuesta los innumerables problemas inherentes a la agricultura moderna, como la contaminación de suelos y aguas, la erosión genética, los monocultivos, las afectaciones a la salud humana, los desequilibrios ecológicos locales y regionales, y finalmente el cambio climático global, por el uso del petróleo en toda la cadena alimentaria. (Toledo, 2019. 2do párrafo)

Un punto que nos parece relevante en relación a la Agroecología, refiere al carácter multidimensional de esta disciplina, ya que propone una transformación en diferentes dimensiones: lo epistémico, las prácticas productivas y la vida social y política.

“Propuesta que viene siendo puesta en práctica desde las técnicas de producción, la interrelación con los ecosistemas, la recuperación de los saberes tradicionales, la comercialización e incluso las formas de financiamiento.” (Zuberman, 2022: 48)

En este sentido, se diferencia de otras formas alternativas de producción como lo orgánico, por su claro componente político:

1. Solo entre 2000 y 2004 las plantaciones de soja en América del Sur, se ampliaron en 29 millones de hectáreas, extensión comparable al tamaño de Ecuador. Brasil y Argentina concentran cerca del 90% de la producción regional. Datos Informe de OXFAM, año 2016.

Promueve la justicia social y el desarrollo local y endógeno; valora las identidades y la diversidad cultural; piensa en una Economía Social; se propone como una estrategia de desarrollo viable para la pequeña agricultura familiar, para las comunidades campesinas e indígenas; también atiende la problemática de los consumidores urbanos y da la discusión de la alimentación desde la concepción de la Soberanía Alimentaria. (Zuberman, 2022: 50)

Aquellos países donde ha alcanzado mayor desarrollo como disciplina y como práctica social y política, son México, Brasil, Cuba, Colombia, Argentina y el norte de Centroamérica. México (Toledo, 2019).

## La Agroecología, el camino hacia la Soberanía Alimentaria

La Agroecología, como forma de producción, se engloba dentro de una categoría más amplia que denominamos Soberanía Alimentaria. Como categoría política, la soberanía alimentaria persigue el bien común de la sociedad, promoviendo el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para toda la población. Un actor social importante que propuso por primera vez el concepto de soberanía alimentaria, fue Vía Campesina<sup>2</sup>, en la Cumbre Mundial de los Pueblos en 1996.

El enfoque desde la Soberanía Alimentaria, implica la resistencia política, social y cultural a las consecuencias que trajo la expansión del agronegocio. En tal sentido, no se limita a garantizar el acceso de alimentos, la soberanía alimentaria es un término emancipador que comprende una de las aristas en la lucha por la soberanía político-económica y social.

## Conflictos socioambientales: El avance del modelo neoliberal en zonas periurbanas

Nuestro estudio fue realizado en base a una cooperativa de producción agroecológica, C.O.P.A, ubicada en la localidad de Guernica, zona periurbana de la provincia de Buenos Aires. En los últimos años, Guernica se ha caracterizado no solo por el avance de los barrios privados sobre los espacios verdes comunes, sino también por la expansión de la frontera agraria para el cultivo de soja, incumpliendo en ambos casos, las normativas de regulación del uso del suelo.

Este corrimiento de la frontera agraria sin ningún tipo de control por parte del Estado, provocó que dos de los barrios de Guernica<sup>3</sup> quedaran, literalmente, encerrados por cuatro campos en los cuales se plantaba soja transgénica. La población de estos barrios comenzó a notar las consecuencias de las fumigaciones con agrotóxicos<sup>4</sup> en sus propios cuerpos<sup>5</sup>: problemas respiratorios, erupciones en la piel, reacciones epilépticas, diarreas, abortos espontáneos, nacimientos con malformaciones y fundamentalmente casos cáncer.

En este escenario de avance de la frontera del capital sobre zonas estratégicas, el territorio comienza a ser disputado por actores sociales con diferentes lógicas de territorialidad: por un lado, grupos económicos (corporaciones, productores de la agroindustria, empresarios inmobiliarios), el Estado en sus diferentes dependencias y jurisdicciones, y por el otro, movimientos sociales, organizaciones y comunidades vecinales, en defensa de la justicia ambiental, el derecho de los pueblos y la preservación de los bienes comunes. En este campo complejo de disputa territorial, como resultado de una extensa lucha para detener las fumigaciones en Guernica, en el año 2012, surge la Cooperativa de Producción Agroecológica, en adelante C.O.P.A, como una alternativa productiva con principios agroecológicos y por la Soberanía Alimentaria.

2. Movimiento internacional que nuclea campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo.

3. Barrios Santa Teresita y Las Lomas.

4. Produce grandes consecuencias en todos los niveles, es por eso elegimos llamarlos Agrotóxicos, no de otra manera entendemos que utilizar el término "agroquímico", tiende a minimizar su peligrosidad y sus efectos.

5. Entre los agrotóxicos utilizados se encontraba, Paratión, un potentísimo insecticida y acaricida extremadamente tóxico, el cual liquidaba no sólo insectos y plantas, sino también pájaros y otra fauna de los alrededores.

En cuanto a su conformación e identidad colectiva, la C.O.P.A. está integrada por 31 (treinta y uno) cooperativistas de diversos perfiles y trayectorias: profesionales de grado, estudiantes de licenciaturas y tecnicaturas, oficios, y otras personas con mucha experiencia en trabajo en campo, huertas o viveros. Como colectivo, la C.O.P.A. tiene una serie de definiciones, determinada por la corriente social y política a la cual pertenecen, denominada Marabunta. Desde el proyecto político de izquierda Marabunta, se definen como feministas, anti-capitalistas, latinoamericanistas, internacionalistas, eco-socialistas, antiimperialistas, antirracistas y latinoamericanistas.

## Puntos de confluencia entre la Agroecología y el Cooperativismo

Para poder comprender en qué medida convergen ambas categorías, en principio nos parece importante mencionar de qué manera conciben las experiencias de cooperativismo en la organización la C.O.P.A. En el siguiente extracto de un cuadernillo de Marabunta, corriente política de la cual es parte la C.O.P.A., podemos observar su posicionamiento en relación a la conformación de cooperativas como formas de prefigurar nuevas relaciones sociales.

(...) valoramos nuestras pequeñas experiencias de productivos autogestionados. Entendemos, que más allá de la dependencia con el estado, estas experiencias poseen cierto carácter prefigurativo del proyecto revolucionario que pretendemos encarnar. Es así que en la cooperativa se desarrollan relaciones solidarias y de democracia de base, al tiempo que representa un lugar organizativo y cultural desde donde se construir y dar la disputa por una identidad clasista y feminista (Marabunta: 2020: 8)

Podemos entender, que la C.O.P.A como forma de organización, no se restringe a la gestión productiva económica, sino también cuestiona al capitalismo a nivel social, como modo de organización social y cultural. En ese punto es que converge con la Agroecología, que como hemos desarrollado anteriormente, también apunta a construir otro tipo de relaciones sociales.

Que se plantee la socialización de los medios de producción pero que no se detenga allí, sino que se proponga profundizar qué tipo de producción necesitamos como sociedad: ¿Qué y cómo producimos?, ¿a costa de qué? ¿qué consumimos? ¿Qué vínculo se construye entre la industria y la naturaleza?. (Marabunta: 2020:8)

Para finalizar, reforzamos la idea que existen puntos de unión entre lo presentado en torno al Cooperativismo y la Agroecología, dado que ambas formas representan instancias de construcción alternativas que persiguen el cuidado de la vida y la construcción de otra forma de producir, bajo uno de los principales valores que es la solidaridad.

## Construcción y Circulación de los conocimientos y saberes sobre Agroecología

Una de las principales preguntas que estructuró nuestra investigación, fue conocer cómo se construyen los conocimientos y saberes en torno a la Agroecología en la C.O.P.A. En principio, de acuerdo a los testimonios de las entrevistas, podemos afirmar que los conocimientos y saberes adquiridos se fueron construyendo en el quehacer cotidiano, por transmisión horizontal y de manera colectiva.

(...) la construcción del conocimiento es súper cotidiano de hecho, se da más en el día a día, en el compartir el trabajo, en la práctica, en el mirar, en el aprender, creo que se termina dando en mayor medida de esa forma más colectiva cooperativa y cotidiana, que en las otras formas quizás más tradicionales que a veces las usamos (talleres de formación). (Entrevista a S., integrante de la C.O.P.A. 8 de diciembre 2023)

Por otra parte, también nos preguntamos cuáles son los saberes que circulan en la cooperativa en torno a la Agroecología. Como respuesta a esta pregunta, encontramos dos grupos de saberes disímiles: no científicos y científicos. En cuanto a los saberes no científicos, a partir de las entrevistas identificamos saberes ancestrales, los cuales fueron incorporados a través de los intercambios con productores y campesinos de otras provincias o de países hermanos como Paraguay, Perú, Bolivia y Brasil.

A continuación se describe algunos de los rituales ancestrales puestos en práctica en los productivos<sup>6</sup>:

En esa siembra de maíz enorme, (señala el campo) nos reunimos, sahumamos, hicimos un altar, trabajamos qué queremos que suceda acá, de dónde viene esta semilla, bueno estas semillas las trajeron compañeras de Perú, qué intención tiene esto, bueno vamos a trabajarlo. Después tenemos un millón más, toma de ruda, recibir a la pacha todos los años. (Entrevista a L., integrante de la C.O.P.A. Fecha: 8 de diciembre, 2023).

Así también, dentro de los saberes no científicos, encontramos los saberes locales, aquellos que se producen en el propio territorio. Según los autores Gómez y Gómez (2006), los saberes locales son transmitidos de generación en generación, por medio de la tradición oral. Son saberes que derivan de la experiencia, la cual genera un cúmulo de saberes que posteriormente serán relativamente socializados entre la comunidad "(...) los saberes de acá de gente del territorio, es gente que conoce la tierra, que conoce los animales, que conoce el clima". (Entrevista a S., integrante de la C.O.P.A. 8 de diciembre 2023)

En cuanto a los saberes científicos, podemos enunciarlos como saberes que "se asocian a lo operativo, a lo instrumental, al saber hacer a la experiencia. En la práctica aplican procedimientos, abrevando de referencias teóricas incorporadas por los agentes". (Melano, 2017:167)

" (...) cosas como el curado de la semilla, el secado, la identificación de puntos de cosecha, la estructura de cómo cosechar, de cómo producir abono, son todas cosas técnicas que están súper reales". (Entrevista a L., integrante de la C.O.P.A. 8 de diciembre 2023)

(...) "Yo digo que lo tecnológico tiene que estar también, tenemos que trabajar en conjunto, no sé si tenemos una máquina que nos empaqueta, nos saca 20 paquetes de semillas en un minuto. Bueno, pongámosla también a nuestro servicio".

(Entrevista a M., integrante de la C.O.P.A. 8 de diciembre 2023)

Este último fragmento de entrevista, nos permite reflexionar acerca de la complementariedad de los saberes y entender que la cuestión no se centra en la jerarquización, sino en la retroalimentación de los saberes para que puedan ser utilizados al servicio de la comunidad.

### **Relación entre las diferentes comunidades epistémicas: comunidad científico académica y comunidad local**

Para analizar este eje, teórica y conceptualmente nos basaremos en concepciones tales como, la perspectiva de la colonialidad del ser y del saber y su propuesta decolonización o giro epistémico (Aníbal Quijano), las epistemologías del sur<sup>8</sup> (De Sousa Santos), zonas del ser no ser (Fanon), y la perspectiva de coproducción del saber (Bialakowsky y Montelongo). Todas estas teorías, convergen en reconocer la profunda crisis de los paradigmas epistemológicos de la modernidad (en términos de Leff "crisis de la racionalidad de la modernidad") y pensar y proponer nuevos campos de conocimiento experimentales (el nuevo pensamiento latinoamericano de nuestro siglo).

En principio, nos preguntamos si es realmente azaroso que la explotación del modelo del agronegocio surja en mayor medida en América Latina, región de pueblos colonizados y expropiados. Para explicar la relación entre ambas cuestiones, utilizaremos la categoría de "colonialidad" impulsada por el pensador peruano Aníbal Quijano.

La "colonialidad del poder" se constituye como un patrón de dominación global propio del sistema capitalista, que se origina a partir del colonialismo europeo. Se consolida como una forma de pensamiento hegemónico que se mundializa, estableciendo un determinado modo de organización de la sociedad.

6. Los productivos son espacios dentro de la cooperativa, que se encargan de la producción que luego será vendida y comercializada. La C.O.P.A. se organiza en siete productivos (Huerta, Semillas, Vivero, Medicinales, Apicultura y Cerámica)

7. Es técnico especializado en Agroecología. En la C.O.P.A trabaja en la elaboración de biopreparados, en general purines, abonos, repelentes y fungicidas.

8. Epistemologías del Sur, es un término acuñado por De Sousa Santos, como noción que propone nuevos procesos de producción de conocimientos científicos y no científicos, y de nuevas relaciones sociales entre diferentes tipos de conocimiento.

La colonialidad del poder se funda en la implantación de una clasificación racial/étnica de la población mundial, a través de la idea de raza, estructura biológica, que ubica en inferioridad a las comunidades indígenas. La categoría de raza es introducida por el capitalismo eurocentrado, para legitimar la subordinación de unos a otros: “El colonizado aparece así como lo «otro de la razón», lo cual justifica el ejercicio de un poder disciplinario por parte del colonizador” (Lander: 2000:10). Esta lógica de la colonialidad, se denomina colonialidad del ser.

El pensador Fanon, retoma esta categoría de colonialidad del ser, al explicar los mecanismos de clasificación social a partir de la concepción de raza. En efecto, este autor se refiere a la existencia de una frontera divisoria entre dos planos: la zona del ser y zona del no-ser. Esta frontera es definida racialmente. La zona del ser, hombre-blanco, y del no ser, todo aquello alterno. Según Ramón Grosfoguel, estas zonas pueden entenderse más ampliamente como una división entre lo humano y lo subhumano (Grosfoguel, 2013). En la historia argentina, se puede evidenciar este modo de colonialidad, en aquellos intentos de eliminación de la otredad, tanto en el plano discursivo como físico, por medio del etnocidio y genocidio.<sup>9</sup>

Ahora bien, nos preguntamos ¿qué relación tiene la colonialidad del poder y el saber?

El discurso de la colonialidad del poder, conlleva una tercera forma de colonización, cultural y epistemológica, la cual impone la premisa que la comprensión de la sociedad se produce únicamente a través de formas de conocimiento universales provenientes de la ciencia moderna. Por lo tanto, todos aquellos saberes, conocimientos, experiencias y formas de vida que no responden al eurocentrismo (centralidad histórica de Europa), quedan subalternizados. Con esto nos referimos a la “colonialidad del saber”. Al respecto señala Quijano: “...el patrón de poder fundado en la colonialidad implicaba también un patrón cognitivo, una nueva perspectiva de conocimiento dentro de lo cual lo no-europeo era pasado y de ese modo inferior, siempre primitivo” (2020: 221).

Estas nociones epistemológicas de la colonialidad del saber y las zonas del ser-no ser, formaciones discursivas

hegemónicas sobre el conocer, son retomadas por otros autores latinoamericanos, como Boaventura de Sousa Santos. Sousa Santos (2009), introduce el concepto de pensamiento abismal, para referirse a una forma de pensamiento que prevalece en la práctica occidental moderna (capitalista-global-patriarcal-colonial). Este término fue desarrollado por el autor, para hacer alusión a la existencia simbólica de una línea que separa el mundo en dos planos: por encima de la línea se encuentra lo humano, y por debajo de esa línea se encuentra lo subhumano. Según el autor, estos conocimientos producidos “por debajo de la línea” los cuales son adquiridos desde la informalidad o transmitidos de generación en generación, resultan invisibilizados por no ajustarse a la metodología de la ciencia global.

Retomando el análisis de Sousa Santos, el autor discute con esta visión/concepción de pensamiento abismal. Para fundamentar su crítica a este pensamiento imperante, hace referencia al principio de incompletud de todos los saberes, reflexionando acerca de los límites internos y externos que estos mismos poseen: “todas las prácticas relacionales entre seres humanos y también entre los seres humanos y la naturaleza, implican más de una forma de saber y por lo tanto, de ignorancia” (Sousa Santos, 2009:114).

En pos de superar esta mirada incompleta, recortada, sesgada y no situada de la realidad, desde una perspectiva subalterna, Sousa Santos propone otro pensamiento, una nueva epistemología, que él denomina pensamiento postabismal. Es un pensamiento rupturista en relación a los modos de pensar modernos, al incorporar la diversidad de culturas y formas de actuar. Esto no solo implica la inclusión de otras prácticas no occidentales y formas de ver el mundo, sino también el reconocimiento de las diferencias, adjudicándose la seriedad y legitimidad que merecen.

El autor denomina al pensamiento postabismal como “pensamiento ecológico” o “ecología de saberes”. La ecología de saberes es entendida como:

la posibilidad de que la ciencia entre no como monocultura sino como parte de una ecología más amplia de saberes, donde el saber científico pueda dialogar con el saber laico, con el saber popular, con el saber de los indígenas, con el sa-

9. Etnocidio refiere a la eliminación material de la producción cultural de una determinada etnia, y genocidio, la eliminación de los propios cuerpos de una población determinada (Mignolo, 2007).

ber de las poblaciones urbanas marginales, con el saber campesino. (Sousa Santos, 2006:26)

Al indagar sobre este concepto/noción en las entrevistas, a través de los discursos pudimos evidenciar, cómo en la cotidianidad "dialogan" y conviven ambos saberes (lo técnico/lo alternativo).

(...) la práctica del saber, se construye en el encuentro con la observación y el saber que podemos traer de nuestra historia personal o de las personas que nos cruzamos en el camino, que para nosotros es súper válido, por la historia que te decía de la cooperativa, que ha sido la forma principal de la que hemos construido el conocimiento y el hacer, pero también entendemos que hay todo un acervo científico y teórico (...) que también lo ponemos en juego porque también nos aporta algunos atajos. (Entrevista a P., integrante de la C.O.P.A. 8 de diciembre 2023)

En continuidad con la perspectiva de la ecología de saberes, nos parece pertinente traer un concepto mencionado en las entrevistas, que da cuenta de la perspectiva de retroalimentación de saberes al interior de la COPA. Las/los integrantes de la COPA, en su lógica interna de producir y compartir conocimiento parten de un concepto denominado "coproducción". Este mismo se presenta como una conjunción entre el conocimiento y la práctica, en el cual las ideas no se encuentran jerarquizadas, sino que son debatidas entre las/los integrantes. No existen unos sobre otros, por el contrario, se retroalimentan en ese sentido "el método de coproducción abarca sendos objetivos sintetizados en una misma praxis". (Bialakowsky y Montelongo, 2020:22)

Por lo tanto, entendemos por "coproducción", igualdad de condiciones de participación en la construcción de saberes. El prefijo "co", representa "junto con", por lo tanto, implica un proceso de co-creación, entre científico-técnico y comunidad-colectivo. En el siguiente fragmento de entrevista de un integrante de la cooperativa, se expresa esa idea mencionada:

Nosotros cuando hablamos de coproducción pensamos con la etimología de la palabra significa "producir en conjunto", no solo desde la universidad (...), sino desde los territorios enten-

diendo que todas las personas sabemos algo (...) lo más rico y nutritivo en realidad es cuando esos entrecruces se dan. (Entrevistado, integrante de la C.O.P.A, 8 de diciembre 2023).

Hay varios puntos interesantes en estas elaboraciones teóricas desarrolladas de carácter "dialógico", como el pensamiento postabismal o ecológico y la coproducción de saberes. En principio creemos que son claves para entender la emergencia de incorporar diversidad de epistemologías/alteridades epistémicas para construir diálogos de saberes en el nivel global, que puedan dar respuesta a la crisis actual socioecológica que estamos viviendo.

En este sentido, el autor mexicano Leff, afirma que la crisis ambiental (civilizatoria) tiene como origen y raíz el conocimiento (Leff, 2014). Encuentra una relación directa entre la crisis ambiental y las formas de conocimiento (hegemónicas), argumentando que el mundo está siendo gobernado por la ciencia "sobrehumana" de la Economía, la cual tiende a cosificar y objetivar el mundo:

La crisis ambiental es pues un problema del conocimiento, de las formas de conocimiento con las cuales hemos construido la civilización moderna en tránsito a una cierta posmodernidad y de las formas como hemos destruido la naturaleza, degradado los ecosistemas y contaminando el ambiente, al tiempo que hemos subyugado los saberes que se fueron construyendo en el proceso de co-evolución de las culturas con sus naturalezas, con sus territorios y sus mundos de vida. (Leff: 2019:380)<sup>10</sup>

Para finalizar, dando respuesta a la pregunta inicial sobre la relación entre el agronegocio y el paradigma eurocentrista, antropocéntrico y eficientista de la ciencia moderna, afirmamos que existe una funcionalidad entre tal paradigma y la lógica del capitalismo vigente en clave eficientista. Por lo tanto, si no cambia el paradigma actual del saber, es difícil pensar en cambiar la realidad social.

## Conclusiones

El modelo productivo de agronegocios, constituye la expresión de la lógica mercantilizadora del capital, el

10. Este autor, al igual que Sousa Santos propone la emergencia de un pensamiento ambiental latinoamericano.

cual a través de la dinámica de apropiación de bienes comunes y producción a gran escala orientada a la exportación, reconfigura territorios, desplaza poblaciones y destruye ecosistemas. En este contexto emergen problemáticas territoriales y socioambientales, las cuales impactan sobre las comunidades que habitan los territorios. En este marco, surge la organización la C.O.P.A, como una forma de resistencia colectiva, que el mismo modelo de agronegocios genera.

A partir de la investigación que realizamos, observamos que experiencias autogestivas como la de la C.O.P.A se constituyen como experiencias prefigurativas de lucha y resistencia, que muestran la posibilidad de construir otras relaciones sociales. Por lo tanto, para los y las cooperativistas aparece el trabajo como configurador no solo de ganancias, sino de otros modos de relaciones sociales, otra lógica civilizatoria.

En cuanto a uno de los principales ejes de nuestra investigación, la producción y circulación de los conocimientos y saberes, entendemos que el conocimiento fue construido mayormente a partir de sus vivencias cotidianas, por medio de la transmisión de otras/otros compañeras/os, así también por historia de militancia, viajes que realizan algunas/os de las/los cooperativistas en los cuales intercambian saberes.

En lo que respecta al posicionamiento epistemológico, como cooperativa, adhieren a la perspectiva de coproducción de conocimiento, en la cual no prevalece una posición sobre otra, sino que, se asume la multiplicidad de conocimiento para comprender una realidad deter-

minada. En lugar de “hablar por” se “construye con” otras/os. De allí que el pensamiento latinoamericano ha realizado contribuciones sustanciales para recuperar esas otras miradas y voces.

En relación a nuestra investigación, nos parece clave posicionarnos desde esta perspectiva sociológica descolonial, la ecología de los saberes y el pensamiento posabismal visibilizando las experiencias de las zonas del no ser, recuperando modos alternativos de producción tales como la Agroecología, enmarcada en la Soberanía Alimentaria.

Esta crisis civilizatoria a la cual aludimos, lo que pone en evidencia es también la crisis de nuestras estructuras de pensamiento, esta idea de la modernidad de pensar todo en términos duales. Hablar de crisis civilizatoria nos interpela pensarnos también como parte del problema, como discutir la cuestión que plantea la modernidad de hombres/sociedad por un lado y naturaleza por el otro.

Para concluir, consideramos que se presentan como desafíos de la intervención profesional: contribuir a la problematización de los conflictos socio-ambientales derivados de la apropiación de los bienes comunes por parte del sector privado, promover el ejercicio del derecho al Ambiente Sano del conjunto de la población, promover intervenciones que aborden desde una mirada integral e interdisciplinar temas vinculados al uso del suelo, los procesos productivos, la infraestructura y la urbanización, y propiciar instancias donde se recupere la pluralidad de voces y se revaloricen los saberes de la comunidad.

## Bibliografía

- Bialakowsky, A y Montelongo Diaz B. (2020). Condiciones de la praxis para un nuevo paradigma científico: la coproducción investigativa. En Bialakowsky Coord editorial *Cuadernos abiertos de crítica y coproducción. Número 1* pp 19-29 CLACSO Disponible en <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/11475/1/Cuadernos-abiertos-de-Critica-y-Coproduccion-1.pdf>
- De Sousa Santos, Boaventura (2009) Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes. En *Pluralismo epistemológico*. Muela del Diablo editores/ Comuna /CLACSO/UMSA. (pp31-66) <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20160315033237/05santos.pdf>
- Gómez, J. y Gómez, J. (2006). Saberes tradicionales agrícolas indígenas y campesinos: rescate, sistematización e incorporación a las IEAs. *Ra Ximhai*, 2 (1): 97-126.
- Grosfoguel, R. (2011) La Descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura de Sousa Santos. En *AAVV. Formas-Otras: Saber, nombrar, narrar, hacer* (pp. 97-108). Barcelona: CIDOB.
- Harvey, D (1977) *Urbanismo y Desigualdad Social*. Siglo XXI Editores.
- Lander, E(2013) Con el tiempo contado. Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia. En Lang, M., López, C., Santillana, A., *Alternativas al capitalismo/ colonialismo del siglo XXI* (pp. 27 – 61). Abya Yala/ Fundación Rosa Luxemburg.
- Lander, E (2000) La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100708034410/lander.pdf>
- Leff, Enrique (2014) *Diálogo de saberes, saberes locales y racionalidad ambiental en la construcción social de la sustentabilidad*. Disponible en <https://redinterculturalidad.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/04/dic3a1logo-de-saberes-saberes-locales-y-racionalidad-ambiental-en-la-construccion-social-de-la-sustentabilidad-enrique-leff.pdf>
- Zuberman, F (Coord Gral) (2022) Manual de Formación para la Diplomatura en Promoción de la Agroecología en la Cuenca Matanza-Riachuelo Universidad Nacional de Hurlingham.
- Marabunta (2020). Cuadernillo disponible en <https://www.corientemarabunta.org/wp-content/uploads/2020/06/Economia-popular.pdf>
- Melano, M C (2015) Los saberes en la intervención social. En Cano Aguilar A y Chaparro D (Coord) Experiencias y reflexiones en investigación e intervención social y humanística desde Argentina, Colombia, Brasil y México. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. pp 157- 179.
- Mignolo, W. (2007) *La idea de América Latina: La herida colonial y la opción decolonial*. Biblioteca Iberoamericana De Pensamiento.
- Quijano, A (2000) Colonialidad del poder y clasificación social en: *Journal of world-systems research*. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein – Part I; 342-38.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina*. CALAS Disponible en <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5179/pm.5179.pdf>
- Svampa, M. y Viale, E. (2021). *El colapso ecológico ya llegó: Una brújula para salir del (mal)desarrollo*. Siglo XXI.
- Toledo, V. (2019). La revolución agroecológica, la FAO y la 4T. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/05/21/opinion/014a1pol>

## Producciones de fin de grado

# Construyendo identidad: memoria(s) de Ex Centros Clandestinos de Detención, Tortura y Exterminio (CCDTyE) Club Atlético.

**Giselle Rukmini Jauregui<sup>a</sup> y Natalia Stahl<sup>b</sup>**

Fecha de recepción: 4 de junio de 2025  
Fecha de aceptación: 6 de junio de 2025  
Correspondencia a: Giselle Rukmini Jauregui  
Correo electrónico: natirukmi@gmail.com

- a. Licenciada en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- b. Licenciada en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

### **Resumen:**

El presente artículo pretende dar cuenta de la investigación que realizamos en el marco del Trabajo de Investigación Final de la carrera de Trabajo Social de la UBA, la misma consiste en el proceso de recuperación y construcción de memoria(s) e identidad del ex CCDTyE Club Atlético para posteriormente convertirse en el primer sitio constituido como Espacio para la Memoria y Promoción de los Derechos Humanos. Siendo este sitio pionero en las acciones que dieron origen a las primeras políticas públicas en materia de memoria. En este sentido, nos propusimos analizar el proceso no solo de recuperación, sino también de resignificación de este espacio, teniendo en cuenta la lucha de los/as sobrevivientes, familiares y militantes de agrupaciones de derechos humanos.

**Palabras clave:** Políticas Públicas - Memoria - Identidad.

### Summary

*This article aims to present the research we conducted as part of "the Final Research Project for the Social Work degree at the University of Buenos Aires (UBA)". The study focuses on the process of recovery and reconstruction of memory(ies) and identity at the former CCDTyE Club Atlético, which later became the first officially recognized Site of Memory and Promotion of Human Rights. This Site was a pioneer in the initiatives that laid the groundwork for the first public policies on memory in Argentina. In this context, our objective was to analyze not only the process of recovery but also the re-signification of this space, taking into account the struggles of survivors, families, and human rights activists.*

*Key words: Memory; Public Policy; Identity.*

## Introducción

El presente artículo pretende acercar al lector algunos de los resultados obtenidos de una investigación llevada a cabo en uno de los ex Centros Clandestinos de Detención, Tortura y Exterminio (CCDTyE) más emblemáticos de la Ciudad de Buenos Aires el llamado "Club Atlético". La particularidad de este Sitio radica en que su descubrimiento, recuperación y posterior sostenimiento sentaron un precedente para futuras recuperaciones de otros ex centros clandestinos. Asimismo, este Sitio se diferencia de los demás por no solo ser considerado un Espacio para la Memoria, sino también por considerarse un sitio arqueológico urbano, función principal en la obtención de pruebas ante los juicios de lesa humanidad.

La investigación que dio origen a este escrito se desarrolló durante los años 2023 y 2024, y abarcó un análisis desde el inicio de las acciones que se desarrollaron para recuperar al Sitio como tal, hasta las formas que fueron adoptando para poder seguir transmitiendo la memoria. Por tal razón, el período de análisis desarrollado es desde 1996, momento donde comienzan las irrupciones de los organismos de derechos humanos en la escena pública y el surgimiento de nuevos actores sociales, hasta el 2023, año en el que finalizamos el trabajo de campo y las entrevistas, y donde, además se produce un cambio de gobierno. La decisión metodológica del período

seleccionado, está ligada al contexto histórico y al crecimiento de los movimientos de derechos humanos que venían realizando hacia varios años, distintas acciones tendientes al reclamo de justicia por delitos de lesa humanidad. Al cumplirse los 20 años del golpe de estado, se produjo un momento bisagra en donde confluyeron diferentes organismos, sobrevivientes, familiares y, la sociedad en general, se plegó al reclamo por "Memoria, Verdad y Justicia". Por primera vez, el reclamo era masivo y visible, gracias a las intervenciones en la vía pública y los diferentes actos conmemorativos que lo hicieron posible.

La metodología que utilizamos para abordar el problema de investigación fue la de tipo cualitativa, con entrevistas semi-estructuradas a diversos actores (sobrevivientes, familiares de detenidas/os-desaparecidas/os, trabajadores/as del espacio, militantes de agrupaciones de derechos humanos) y con análisis de fuentes secundarias que enriquecieron el análisis, aportando información no verbalizada. Por otro lado, recurrimos a información a través de fuentes documentales y recursos normativos como las leyes que protegen estos espacios. El conjunto de estos recursos metodológicos nos han posibilitado la visibilización de múltiples tensiones y acuerdos a lo largo del proceso de recuperación del Sitio, tanto en las esferas gubernamentales como en la población afectada.

## Breve contexto histórico Última dictadura militar 1976 - 1983

Durante la última dictadura cívico, eclesiástica, militar, para llevar a cabo el nuevo orden social, las Fuerzas Armadas -entre otras cosas- crearon nuevos instrumentos de detención: los centros clandestinos. Esta fue una política institucional de desaparición de personas con el silencio y consentimiento del gobierno (Calveiro, 1995). En la dictadura de 1976 los centros clandestinos dejaron de ser una forma de represión, para convertirse en una modalidad represiva del poder (Calveiro, 1995).

Esto significó un cambio importante en los mecanismos de represión que se veían hasta entonces en las dictaduras anteriores. Por lo tanto, para llevar adelante este accionar se requirió de la existencia de estos centros, lugares donde alojar a los secuestrados/os-detenido/as de manera ilegítima. Para ello a lo largo del país, se crearon y funcionaron más de 500 centros clandestinos de detención, en su mayoría edificios que pertenecían a las fuerzas de seguridad nacional y se estima que pasaron por ellos alrededor de 15 y 20 mil personas, de las cuales el 90% fue asesinado (Calveiro, 1995).

En el caso particular del Ex CCDTyE Club Atlético, este funcionaba en los sótanos del edificio del Servicio de Aprovisionamiento y Talleres de la División Administrativa de la Policía Federal Argentina, ubicado en la Avenida Paseo Colón, entre Cochabamba y Avenida San Juan, en el barrio de San Telmo. Este centro clandestino formó parte del circuito de detención ABO (Atlético, Banco y Olimpo) desde principios de 1977 hasta el 28 de diciembre del mismo año.

Las/os detenidas/os fueron trasladados al ex CCDTyE Banco y seis meses después, en agosto de 1978, comienza a funcionar el ex CCDTyE “El Olimpo”, que fue equipado con parte de la estructura desmantelada del ex Atlético. Una vez desalojado el edificio, se procedió a su demolición que finalizó a fines de 1979 para la ejecución de las obras de la Autopista 25 de Mayo. Los datos arrojados por la Comisión de Trabajo y Consenso, afirman que el lugar tenía una capacidad para unos 200 detenidas/os y se estima que, durante su funcionamiento, habría alojado a más de 1500.

Los centros clandestinos representaron el accionar represivo que no solo torturó y asesinó, sino que hizo parte de esta clandestinidad para hacer desaparecer miles

de personas sin distinción de clase social, edad, género u ocupación (Messina, 2008).

## Vuelta a la democracia: Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)

Con la vuelta de la democracia y siendo presidente Raúl Alfonsín, se comienzan a reconocer por parte del Estado, los delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. Si bien durante este tiempo hubo un gran avance en materia de derechos humanos, también se produjeron algunos retrocesos con las leyes sancionadas posteriormente. En un primer momento, el presidente sanciona el decreto 158/83 mediante el cual se ordena someter a juicio a nueve integrantes de las fuerzas armadas que participaron del golpe de estado, que debían ser sancionadas por la justicia militar a través del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Pero esta decisión generó rispideces con los organismos de derechos humanos que reclamaban y sostenían que los juicios debían ser llevados a cabo por la justicia civil y no por la justicia militar.

A los días de sancionado el mencionado decreto, se crea la Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas (CONADEP) con el objetivo de recepcionar denuncias e investigar los delitos cometidos durante la dictadura (Jelin, 2017). Por otro lado, tampoco hubo demasiada aceptación en cuanto a la CONADEP, ya que se esperaba que fuera una comisión bicameral integrada por el Poder Legislativo la que investigara los delitos. Sin embargo, tanto las organizaciones de derechos humanos como las/os sobrevivientes y familiares, colaboraron aportando testimonios y pruebas (Jelin, 2017; Messina, 2012).

En medio de tensiones y disputas, el presidente Alfonsín impulsó la Ley 23.049 mediante la cual se modifica el Código de Justicia Militar y fue entonces cuando la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal le fijó a la Justicia Militar un plazo de 180 días para que investigue la existencia de violaciones a los Derechos Humanos, y si las Fuerzas Militares eran responsables de las mismas.

En noviembre de 1984, el informe de la CONADEP, conocido como “Nunca Más” fue presentado y entregado al presidente de la nación. Al respecto, Vezzetti (2002) afirma que el informe del “Nunca Más” produjo un reordenamiento de las significaciones de ese pasado

e impuso un polo de referencia para los trabajos de la memoria. Se construía una memoria ejemplar cargada de una toma de posición moral hacia el futuro, la voluntad de no olvidar lo que no debe repetirse, de esta manera la memoria ha adquirido en nuestro país el sentido de una responsabilidad ética y política colectivas. Por consiguiente, no fue un mero informe, sino que se convirtió en una intervención política que postuló una verdad pública de carácter oficial sobre las desapariciones, secuestros y detenciones. De este modo, el informe se constituyó como prueba fundamental que dio lugar luego al primer "Juicio a las Juntas" en el año 1985 (Crenzel, 2008).

A pesar de este avance político y judicial, el gobierno de Alfonsín no pudo afrontar las correlaciones de fuerzas que imponían los sectores militares aún latentes, en consecuencia, impulsó la promulgación de dos leyes: la Ley de Punto Final N° 23.492 (1986) y la Ley de Obediencia Debida N° 23.521 (1987). De esta manera dieron fin al proceso judicial, que tanto había costado lograr, dejando sin condena y sentencia firme a los dirigentes y partícipes ideológicos que habían llevado a cabo este plan sistemático de tortura y exterminio, implementando de esta manera políticas de olvido, ocultando los crímenes de Estado. Sin embargo, esto no mermó los reclamos y la lucha que venían llevando a cabo diferentes movimientos de derechos humanos que fueron gestándose en nuestro país desde la década de los '70.

## Movimiento de derechos humanos

Adentrándonos en los años '90 comienzan a surgir nuevos actores en la escena pública, como sobrevivientes, familiares de detenidas/os-desaparacidas/os y los organismos de derechos humanos que empiezan a fortalecerse. Paralelamente en estos años comienza a circular un discurso referido a la "reconciliación nacional" por parte del entonces presidente de la Nación, Carlos Saúl Menem. Las primeras acciones tomadas por este gobierno, fue la sanción del decreto 8/1998 que determinaba la demolición y el traslado de la ex ESMA a la Base Naval de Puerto Belgrano. Posteriormente, también se otorgaron los indultos -hasta aquellos que jurídicamente no podían beneficiarse con esa medida por no haberse concluido su proceso judicial-, y además se intentó compensar con una indemnización a los afectados de la dictadura por recomendaciones de los organismos internacionales (Escalante, 2021).

Sin embargo, este discurso en efecto, tuvo un resultado contraproducente puesto que la reconciliación fue tomada por la sociedad como una imposición. En consecuencia, las/os sobrevivientes, familiares y organismos de derechos humanos rechazaron el intento de demolición de la ex ESMA y en respuesta presentaron un recurso de amparo argumentando que se borrarían pruebas para poder reconstruir los hechos ocurridos en los ex centros de detención, ante el cual la Cámara de Apelaciones falló a favor y dispuso la preservación del edificio (D'Ottavio, 2017). Es a partir de este punto que comienza a surgir la importancia de preservar los patrimonios donde habían funcionado los centros clandestinos.

El contexto político de mediados de los '90 se caracteriza por las incansables labores por parte de los organismos de derechos humanos, sobrevivientes y familiares en materia de señalización de los centros clandestinos. Por lo tanto, podría decirse que fue un momento fundamental en los procesos de territorialización de las memorias y la conexión entre el pasado y el presente, logrando de esta manera el reconocimiento del sentido que trascendió el descubrimiento de evidencias, hacia una apropiación social del pasado (Barbuto, 2013).

## Proceso de recuperación del ex CCDTYE Club Atlético

El proceso de recuperación del ex Club Atlético se fue gestando cuando aún la dictadura militar no había terminado. En base a los relatos obtenidos de las entrevistas, uno de los sobrevivientes nos cuenta cómo fue que llegaron a dar con la ubicación exacta del lugar. Los datos que aportó fueron de gran relevancia, como por ejemplo, sabía que en ese lugar antes había un edificio de la policía federal -además había visto las tareas de demolición- y enfrente, había otro que pertenecía a la gendarmería. Conocía la zona, ya que concurría a la escuela secundaria al momento de su secuestro a unas cuadras del ex Club Atlético. Desde su liberación, comenzó a atar cabos a partir de la información que conocía.

Lo que recordaba, es que antes de entrar al centro clandestino, el auto que lo llevaba, bajó por una rampa como a un subsuelo y allí se detuvo. Las/os detenidas/os eran trasladadas/os con capuchas en sus cabezas, por lo que no podían ver nada. Además, durante su detención escuchó dos datos claves que lo orientaron hacia donde se encontraba el edificio. Un día, escuchó pasar

a la hinchada del Club Boca Juniors -que se encuentra muy cerca-, y en otra ocasión, escuchó a uno de los guardias que le decía a otro: “¿Me cubrís que voy un rato a la cancha?”

Sin embargo, este relato comienza a tomar fuerza en el año 1984 cuando comenzaron a agruparse las/os sobrevivientes y familiares de detenidas/os-desaparecidas/os para compartir sus experiencias y de este modo, ir conformando un testimonio colectivo que sirva de sustento para corroborar el mecanismo del centro clandestino. Esto fue posible gracias a la investigación de la CONADEP que permitió que las/os sobrevivientes pudieran reencontrarse.

El trabajo que llevaron a cabo dejó como saldo información y datos precisos que sirvieron como prueba en posteriores juicios. Empezaron armando listas de personas que habían visto con vida mientras estuvieron detenidas/os y listas con los represores que recordaban, cuáles eran sus fisonomías, sus características, en qué centros habían estado. Por otro lado, recibían información de familiares de desaparecidas/os que articulaban con organizaciones y otros espacios.

De esta manera, comenzaron a nutrir sus archivos y a dar cuenta de la continuidad del circuito de detención pudiendo establecer las relaciones y vínculos entre esos datos. En este punto, la importancia y relevancia que implicó todo el trabajo de las/os sobrevivientes, radica en que se pudo elaborar un testimonio colectivo que avaló las denuncias de las/os pocas/os sobrevivientes que quedaron y que se animaron a brindar su testimonio.

Las/os sobrevivientes del ex Club Atlético junto a familiares de detenidas/os-desaparecidas/os y con distintas organizaciones de derechos humanos y barriales, continúan un arduo trabajo no solo de investigación, sino también de señalización que dio lugar a un hito fundamental como lo fue la “Jornada por la Memoria” el 24 de marzo de 1996. Decimos que fue un hito fundamental, porque él mismo sucedió en el espacio donde se encontraba el ex centro clandestino -aunque en ese momento se encontraba bajo tierra por la construcción de la autopista- pudiendo de esta manera transformarlo, resignificarlo y otorgarle un nuevo sentido.

Si bien esta jornada representó la lucha impulsada por las/os sobrevivientes en un primer momento y luego con las/os familiares, en articulación con otros organis-

mos, se convirtió en un hecho que dio apertura al inicio de la señalización y posterior recuperación del primer centro clandestino empalmado en el centro de la Ciudad de Buenos Aires. De igual manera, estas distintas acciones sirvieron como precedente en la recuperación de otros ex centros clandestinos a lo largo de todo el país. Las señalizaciones terminaron convirtiéndose en símbolos emblemáticos en la marcación de las memorias. Los procesos sociales involucrados en marcar y señalar, expresan el valor simbólico y político en los rituales colectivos de conmemoración -como lo fueron las Jornadas- y como a través de ellos se buscó el reconocimiento y la legitimación por parte del Estado (Jelin y Langland, 2003). La marcación pública fue un punto de inicio para comenzar a interpretar nuevas luchas y el sentido de la memoria, las marcaciones de los espacios ya sean placas, murales, parques, calles o monumentos, operaban y operan hoy en día, como espacios de re apropiación y transmisión de los hechos relacionados con la última dictadura (Colosimo, 2013).

## **Estatización de la memoria**

Como mencionamos anteriormente, las distintas acciones de marcación y señalización buscaban el reconocimiento y la legitimación por parte del Estado, y lo lograron luego de algunos años mediante un acuerdo con el GCBA para crear un proyecto de recuperación arqueológica. El proyecto se inició en el año 2002 con el fin de realizar las excavaciones y recuperar evidencias de su existencia y funcionamiento del ex centro de detención. Para ello, fue necesario contratar especialistas en arqueología de la arquitectura, conocer la historia del lugar, sus planos y se incorporó el testimonio de las/os sobrevivientes que sirvió como línea de información para guiar las excavaciones que fue de suma importancia para el contexto interpretativo. De esta manera el proyecto de “rescate arqueológico” se constituye como la primera experiencia de arqueología urbana en la Ciudad relacionada con la recuperación de la memoria. Es a partir de las obras arqueológicas que fue posible encontrar los restos del sótano y una gran cantidad de objetos que fueron pruebas materiales del testimonio de las víctimas en los juicios.

Con la asunción de Nestor Kirchner en el año 2003, las políticas de memoria comienzan a ser parte de la agenda del Estado. Ese mismo año bajo la órbita de la Subsecretaría de Derechos Humanos, se crea el Programa de Recuperación de la Memoria del ex CCDTyE Club

Atlético y paralelamente se conforma la Comisión de Trabajo y Consenso, integrada por las/os sobrevivientes, familiares, organizaciones barriales y organizaciones de derechos humanos, junto con áreas específicas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), otorgándoles la gestión del Sitio.

En el 2004, se inauguró la "Plaza 30.000 compañeros", frente al ex Club Atlético en un predio que les había sido cedido por el GCBA y en el año 2005 fue declarado por la implementación de la Ley N° 1.794 de la Ciudad de Buenos Aires como "Sitio Histórico". En esta etapa comienza una nueva puesta en valor del ex CCDTyE Club Atlético y los objetivos de su recuperación se fueron orientando a consolidar metodologías de trabajo sistemático tanto de investigación, como de registros de hallazgo, lo que permitió continuar con las excavaciones y las tareas del laboratorio con objetivos a largo plazo.

Con la presidencia de Cristina Fernández, se acrecentaron las políticas de memoria que iniciaron con el gobierno de Néstor Kirchner y se implementaron otras. Asimismo, se hizo mucho hincapié en la aceleración de los Juicios de lesa humanidad y en la protección de testigos, querellantes y funcionarios/as involucrados/as en el proceso de esos crímenes. Estas acciones fueron relevantes para el ex Club Atlético ya que gracias a ellas en noviembre de 2009 se da el inicio al primer juicio ABO (Atlético, Banco y Olimpo), en donde a través de la elevación del juicio oral y público se re agruparon 181 casos de delitos cometidos siguiendo el testimonio oral de los sobrevivientes en los tres centros clandestinos que comprueba este circuito represivo.

Por otra parte, también se sanciona la Ley de Sitios de Memoria N° 26.691 en el año 2011, que luego se modifica por el decreto 1986/2014, creando la Dirección Nacional de Sitios de Memoria, y deja de depender del Archivo Nacional de la Memoria, pasando a la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos, otorgándole un marco normativo al área que llevaría a cabo estas actividades, permitiendo de esta manera, el involucramiento de los gobiernos provinciales y municipales a lo largo de todo el territorio (Balé, 2020). Siguiendo esta línea y en relación al Ex Club Atlético, el mismo es declarado "Sitio Histórico Nacional" en el año 2014, a través del decreto 1762/2014 en donde se firmó un convenio entre el GCBA y el Gobierno Nacional.

En síntesis, si bien las políticas de memoria fueron materializadas y convertidas en cuestiones de Estado du-

rante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, hay que destacar que las mismas son y fueron una construcción de la lucha colectiva que venían llevando adelante los organismos de derechos humanos, sobrevivientes y familiares, que luego se extendió al resto de la sociedad civil. Estas políticas no solo han sido de gran relevancia para la búsqueda de verdad y justicia, sino que han logrado el reconocimiento y la resignificación de los Sitios de Memoria que al día de hoy cumplen una función social y comunitaria que pretende mantener viva la memoria sobre una perspectiva de derechos.

## Las políticas de memoria y la identidad

Las políticas de memoria surgen con el objetivo de reivindicar las luchas y en ese proceso se esfuerzan precisamente por forjar una identidad colectiva con el fin de poder transmitir e intentar prevalecer cierta identidad del pasado. En ese proceso es en donde se inscriben la multiplicidad de sentidos de los distintos actores presentes en la fase de recuperación de los Sitios. Se desarrollan en el tiempo e implican luchas sociales, esto significa que el otorgamiento y la transformación de los sentidos hacia los Sitios se encuentran también sujetos a la acción colectiva, política y simbólica de actores específicos, en escenarios y coyunturas dadas (Jelin, Langland, 2003).

En este sentido, la política de memoria se presenta como un proceso de construcción en donde está presente el resultado histórico de las luchas entre distintos actores que disputan y negocian sus intereses y visiones del mundo. Que una política de memoria sea exitosa va a depender del uso público que sus "emprendedores o militantes de memoria", como lo define Jelin (2002), puedan llevarlo adelante y cómo esa política impacta en la sociedad.

Asimismo cuando hablamos de memoria también hablamos de identidad, ya que la memoria es el principal fundamento de la identidad tanto individual como colectiva. Por ende, perder la memoria es igual a perder la identidad (Groppo, 2002). La identidad no es inmutable, no es determinada y fija, no se transmite de una generación a otra de igual manera, sino que es una construcción social y cultural. Es el producto de un proceso histórico que se apoya en la memoria. A medida que los trabajos de la memoria se modifican, también se modifica la identidad. Esto quiere decir que no son estáticas, ya que ambas se encuentran continuamente en una reconstrucción del pasado y utilizan en esa reconstrucción datos del presente (Groppo, 2002).

## Las políticas de memoria como fuente de transmisión de la memoria

Los ex centros clandestinos son constituidos como Espacios para la Memoria a partir del 2003, dotándolos de nuevos sentidos que impulsaron una reconstrucción dual: colectiva y singular. Por un lado, establecieron vínculos comunitarios y recompusieron el tejido social, mientras que, por el otro, permitieron recuperar la identidad de aquellos que fueron despojados de ella. Esto abarca no solo a las víctimas directas, sino también a la sociedad en general. De igual modo, estos Espacios tienen un doble sentido: cómo vehículos de la memoria que quieren transmitir y cómo conmemoración y rememoración de las/os detenidas/os- desaparecidas/os.

En relación al ex CCDTyE Club Atlético, a lo largo de los años posteriores a su recuperación comienza un proceso de organización y profesionalización, esto significa, que para poder transmitir las memorias del espacio, fue necesario crear distintas áreas destinadas a la labor pedagógica y contar con profesionales de distintas disciplinas, entre ellas se encuentran: educación, comunicación, investigación, mantenimiento, arqueología y conservación. El objetivo de incorporar estas áreas fue acercar a las/os visitantes una mirada más pedagógica en lo que respecta a la transmisión de la memoria.

Desde el punto de vista de la pedagogía la transmisión de la memoria y de los relatos, invita a reflexionar y a pensar sobre procesos complejos, conflictivos e incompletos de vínculos intergeneracionales (Minatti, 2011). La transmisión de saberes, conocimientos y patrones de conducta no se da de manera automática a través de la transmisión de información de una generación a otra. Quedarnos solo con esta concepción de que la transmisión es meramente discursiva y narrativa, no nos permitiría entender cómo se dan los procesos de identificación, interpretación y explicaciones del pasado.

En este sentido la pedagogía de la memoria es un enfoque educativo que busca fomentar la reflexión crítica y consciente sobre los procesos de significación y apropiación de nuestra historia reciente. Se articula a las prácticas del conocimiento de la memoria, entre ellas, a través de los recorridos por el Espacio para la Memoria, donde se pretende que las/os visitantes puedan mantenerse en un rol activo en el proceso de la construcción

del saber; con una perspectiva dialogal y el uso circular de la palabra, permitiendo de esta manera cuestionarse sobre su posicionamiento frente a la realidad observada, resignificada y conservada (Minatti, 2011).

En un principio, los recorridos eran denominados “visitas guiadas”, con la nueva propuesta pedagógica esta noción comienza a tensionarse, debido que “guiar” significa, dirigir a alguien, mostrar el camino, señalar, etc. Y lo que se pretende es invitar a las personas a poder reflexionar en la práctica de la visita. Desde esta perspectiva se conceptualiza estas prácticas como “recorridos” por el Espacio para la Memoria, entendiendo que el mismo es una experiencia formativa (Minatti, 2011).

En este sentido, la pedagogía de la memoria se basa en que la memoria no es solo un proceso cognitivo individual, sino que es un proceso social y cultural, es una construcción constante en donde la memoria no sólo recuerda hechos o acontecimientos, sino que también los interpela, les da significado, en el contexto de la sociedad y en la cultura donde sucedieron, permitiendo de esta manera no sólo apropiarse del legado, sino también transformar ese relato en pertenencia, para así también sentirse parte de la historia.

## Prácticas de la Memoria

A partir de las entrevistas y el trabajo de campo, pudimos identificar que las actividades que se producen desde el Sitio son llevadas a cabo, por un lado, por la Comisión, y por el otro, por las/os trabajadoras/es del Sitio. Si bien, difieren en las formas de transmisión, existe un consenso generalizado acerca de qué es lo que se quiere transmitir como Sitio de Memoria.

Las actividades que realiza la Comisión se basan en charlas en las que participan algún sobreviviente o familiar de desaparecida/o y/o en conjunto con otras organizaciones de derechos humanos. Las mismas se realizan en escuelas primarias, secundarias, terciarias y universidades. Estas actividades se realizan sin trabajadoras/es del Sitio y la dinámica de estos encuentros es que sea un diálogo abierto, sin algo planificado, más bien exponen sus vivencias y experiencias y se invita a las/os alumnas/os a dialogar.

El equipo del Sitio trabaja principalmente con las escuelas, arman talleres que se complementan con los re-

corridos. Estas actividades normalmente se enmarcan dentro de los proyectos educativos sobre el Terrorismo de Estado que vienen desarrollando las escuelas previamente. También realizan actividades de acuerdo a las edades, con los secundarios se hacen recorridos por el Sitio y concluyen con un espacio de reflexión. Las/os trabajadoras/es suelen armar estos proyectos de manera interdisciplinaria con las distintas áreas, de manera que lo que se transmita sea lo más real posible. Las propuestas se orientan a la reflexión constante, a un diálogo fluido y se invita a las/os visitantes a que conozcan el espacio a través de una recorrida por el sitio arqueológico, su historia y los relatos que en él circulan, para que puedan apropiarse de ese relato y transformar así su propia mirada desde una lectura crítica de lo que están observando.

En resumen, podríamos decir que estas actividades, además de transmitir la memoria, buscan generar espacios de diálogo y reflexión que invitan a cuestionar el presente a través de sucesos del pasado. Esto tiene que ver también, con la promoción de derechos humanos que son parte de la función que tienen los Espacios para la Memoria.

## Consideraciones finales

Con la irrupción de los organismos de derechos humanos en la escena pública en 1996 y con la primera "Jornada por la Memoria" impulsada por el ex Club Atlético comienza un nuevo período en materia de recuperación de lo que la historia oficial había negado u ocultado sobre la generación de los setenta. Por consiguiente, se produce un movimiento que impulsa a señalar los sitios donde habían funcionado los centros clandestinos y se comienza a utilizar el escrache como acción política con el objetivo de lograr la condena social de los represores y cómplices de la dictadura.

Asimismo, pudimos dar cuenta que estas acciones fueron los antecedentes de las políticas de memoria que luego fueron materializadas entre 2003-2015. Constituir a los ex centros clandestinos como Espacios para la Memoria, dio lugar a que las vivencias y los sentimientos anclados al pasado reciente, pudieran transformar y resignificar estos Sitios otorgándoles un nuevo sentido. Transformando el dolor en un símbolo de lucha que representa a las/os detenidas/os-desaparecidas/os, construyendo un relato que interpele a la sociedad y a las personas que recorren estos espacios. Permitiendo de este modo que transformen esos relatos, que los vuelvan parte de ellos y que puedan reflexionar desde una mirada crítica sobre cómo el pasado reciente es parte de la construcción de nuestro presente.

En base a nuestra investigación pudimos dar cuenta que el proceso de recuperación del ex Club Atlético está íntimamente vinculado a la construcción de memoria del Sitio y con ello a la identidad del mismo. En este sentido, entendemos que la construcción de memoria se da a partir de relatos que se reinterpretan y resignifican una y otra vez. Estas resignificaciones se basan en las experiencias vividas de quienes integran la Comisión y que son repensadas por los profesionales del equipo de trabajo del Sitio. El punto de encuentro entre las/os trabajadoras/es y la Comisión se da en presencia de aquello que quieren rememorar, conmemorar y transmitir.

No obstante, a pesar de los obstáculos que debieron atravesar en el proceso de recuperación, desde el Sitio se logra mantener activa la memoria, dándola a conocer por diferentes ámbitos. En este punto, destacamos la fuerza y el compromiso con el que traccionan la difusión del proyecto de memoria, instalando nuevos debates en torno a una reflexión crítica que permita pensar en un pasado reciente que no debió acontecer y que no debería repetirse.

## Bibliografía

- Balé, C. (2020) La producción estatal de memoria en la Argentina reciente: un abordaje desde el proceso de señalización de ex Centros Clandestinos de Detención y lugares de reclusión ilegal del terrorismo de Estado (2003-2015). *Revista Clepsidra*, (13), 10-31. <http://hdl.handle.net/11336/207069>
- Barbuto, V. (2013) Los sitios de la memoria en la agenda de la democracia: Memoria, Verdad y Justicia. *Revista Democracia y Derechos*, 2(3), pp 125-137 Disponible en [https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/antropo\\_barbuto.pdf](https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/antropo_barbuto.pdf)
- Calveiro, P (1995) *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Colihue.
- Colosimo, A. (2013) *Patrimonio y territorialización de la memoria: Espacios de memoria y representación material en la postdictadura argentina*. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti.
- Crenzel, E. (2008) Desaparición, memoria y conocimiento. En *La historia política del Nunca Más* (pp. 27-51). Siglo XXI.
- D'Ottavio, A. L. (2017). *Si algo es capaz de decir, de sí mismo o de algo, algo: intervenciones expertas sobre las materialidades de los ex centros clandestinos de detención, tortura y exterminio de la Ciudad de Buenos Aires* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín]. <https://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/150>
- Escalante, L. (2021) La memoria como derecho humano en Argentina: Una reconstrucción desde la teoría crítica. *Derecho y Ciencias Sociales*, (24),1-22 <https://doi.org/10.24215/18522971e089>
- Grosso, B.(2002) Las políticas de memoria. *Sociohistórica*, (11-12). [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3067/pr.3067.pdf](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3067/pr.3067.pdf)
- Jelin, E. (2002). *Los trabajos de la memoria*. Siglo XXI de España Editores / Siglo XXI de Argentina Editores.
- Jelin, E, Langland, V (comps.) (2003) *Monumentos, memoriales y marcas territoriales*. Siglo XXI.
- Jelin, E. (2017) “Certezas, incertidumbres y búsquedas. El movimiento de derechos humanos y la construcción democrática en la Argentina”. En *La lucha por el pasado: Cómo construimos la memoria social* (pp. 85-150). Siglo XXI.
- Messina, L. (2008). El circuito represivo «Atlético-Banco-Olimpo»: ¿Distintas sedes de un mismo centro clandestino de detención? En *Actas de las V Jornadas de Sociología de la UNLP* (pp 1-20 ). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/v-jornadas-200>
- Messina, L. (2012). Reflexiones en torno a la práctica testimonial sobre la experiencia concentracionaria en Argentina. *Revista Sociedad y Economía*, (23), 37-58.
- Minatti, A. (2011). Pedagogía de la memoria: Desafíos de la transmisión y debates en torno al abordaje del pasado reciente con jóvenes. *Revista Apertura*, (1),1-9 <https://rdu.unc.edu.ar/items/1e988432-a1ac-4439-b13e-17f6a4909280>
- Vezzetti, H. (2002). *Pasado y presente: Guerra, dictadura y sociedad en Argentina*. Siglo XXI.

### Legislación consultada

- Ley N° 23.492 “Punto Final” (1986).
- Ley N° 23.521 “Obediencia debida” (1987).
- Ley N° 26.691 “Sitios de Memoria del Terrorismo de Estado” (2011).
- Decreto 1762/2014 “Lugares Históricos Nacionales” (2014).



# Miradas sobre la intervención





## Miradas sobre la intervención

# Pensar las adolescencias en torno al debate por la baja de punibilidad.

**Marcela Velurtas<sup>a</sup> y Virginia Guardia<sup>b</sup>**

Fecha de recepción: 3 de junio de 2025  
Fecha de aceptación: 6 de junio de 2025  
Correspondencia a: Virginia Guardia  
Correo electrónico: virginia.guardia@gmail.com

- a. Dra en Trabajo Social UNLP. Docente e Investigadora Facultad de Trabajo Social-Universidad Nacional La Plata. Integrante de los equipos interdisciplinarios Justicia Nacional de Menores. Miembro del CEDIM.
- b. Licenciada en Trabajo Social. Docente e Investigadora Carrera Trabajo Social- Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires. Integrante de los equipos interdisciplinarios Justicia Nacional de Menores. Miembro del CEDIM.

### Resumen:

El presente artículo se propone aportar al debate vinculado a la reforma de la Ley 22278 de Régimen Penal de la Minoridad, en virtud de la aprobación en comisión de un nuevo proyecto de ley que fue difundido a partir de dar centralidad a la baja de edad de punibilidad penal a 14 años. Una de las alertas que despierta este proyecto de ley refiere al incumplimiento respecto de la normativa vinculada a los estándares internacionales en la materia. De este modo, se pondrá el foco tanto en la satisfacción de las necesidades de las/os adolescentes como en la promoción del desarrollo personal, con especial atención a situaciones de vulnerabilidad social (Directrices de Riad).

Discutiremos las afirmaciones respecto del incremento de la participación adolescente en actos delictivos a partir de la recuperación de datos estadísticos oficiales que realizan las jurisdicciones con mayor población (CABA y Pcia. de Buenos Aires), que rebaten la construcción mediática respecto de las y los adolescentes como un «otro peligroso». Estas representaciones y formas de

nominar a estas y estos sujetos van impregnando lo que se denomina como «sentido común». El delito adolescente resulta la punta de un iceberg que pretende invisibilizar las condiciones de posibilidad en que estas y estos adolescentes llegan a la justicia en términos de ciclo fallidos y rosarios de desacoples (Marcón, 2015).

Planteamos algunos puntos críticos que están vinculados a las penas privativas de libertad, el desconocimiento de la arquitectura institucional y la especialidad e interdisciplina que ya presentan el sistema de justicia y los organismos administrativos que atienden esta población, y los déficits evidentes de las políticas públicas en un marco de desmantelamiento de los programas de protección de niñas, niños y adolescentes.

Como argumenta O'Malley (2011), entendemos que parte del problema que sostiene la propuesta de baja de edad de punibilidad se plantea en clave del desplazamiento de la preocupación de la protección, cuidado y atención de niñas, niños y adolescentes a la sanción.

**Palabras clave:** Adolescencias- Justicia - Políticas.

### *Summary*

*This article aims to contribute to the ongoing debate respecting the reform of Act No. 22278, which establishes the criminal regime applicable to minors, in view of the passing in committee of a new bill disseminated with the purpose of lowering the age of criminal responsibility to 14.*

*One of the major concerns raised by this bill relates to its failure to comply with international standards on the matter. Such measures are essential both for meeting the needs of adolescents and for promoting their personal development, with particular attention to situations of social vulnerability (Riyadh Guidelines).*

*We will discuss claims regarding the alleged increase in adolescent involvement in criminal acts by retrieving official statistical data provided by the jurisdictions with the largest populations (the Autonomous City of Buenos Aires and the Province of Buenos Aires). These data challenge the media-driven narrative that constructs adolescents as a "dangerous other." These representations and ways of labeling young people shape what is commonly referred to as "common sense."*

*We argue that adolescent criminal acts represent merely the tip of the iceberg designed to obscure the underlying conditions that lead them to justice, marked by failed cycles and chains of mismatches (Marcón, 2015).*

*We outline some critical points that we believe should be included in the debate of this bill, beyond the issue of lowering the age of criminal responsibility. These include concerns related to custodial sentences, the lack of knowledge about institutional structures, and the specialty and interdisciplinary nature already present within the justice system and the administrative agencies that serve this population. We also highlight the evident deficiencies in public policies under the dismantling of programs aimed at protecting children and adolescents.*

*As O'Malley (2011) argues, we consider that part of the problem supporting the attempt to lower the age of criminal responsibility demonstrates a shift away from the need of protecting, caring for, and attending children and adolescents, towards punishment.*

*Key words: Adolescence; Justice; Politics.*

## Introducción

La reforma de la ley 22278 del Régimen Penal de la Minoridad, que data de la última dictadura militar en Argentina y que regula el abordaje penal con adolescentes, resulta una deuda histórica que no fue abordada en el marco de las transformaciones legislativas en las últimas décadas. Durante este periodo se desplegaron leyes en el marco de la adhesión de Argentina a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y tratados internacionales en la materia y, paulatinamente, las normativas nacionales y provinciales fueron incorporando estándares de derechos para el abordaje desde las políticas públicas de la población de niñas, niños y adolescentes, orientadas a promover su bienestar, garantizar el acceso a derechos y su protección especial e integral.

En forma recurrente, en diversos períodos políticos generalmente vinculados a procesos de ajuste y empobrecimiento de la población, Argentina se plantea un debate en torno a la reforma de la ley penal referidas a adolescentes que son acusados de conductas tipificadas como delito.

Hoy concentramos nuestra preocupación en el actual Proyecto de Ley de Régimen Penal Juvenil presentado en la Orden del día N.º 787 con acuerdo de las Comisiones de legislación penal, de familia, niñez y juventudes, de justicia y de presupuesto y hacienda en el que se establece la baja de edad de punibilidad a los 14 años. En ese documento se sostiene que el objetivo de la ley es *procurar que se supere el riesgo social y la conflictividad puesta en evidencia en la comisión del delito y mediante las medidas establecidas en la presente ley.* (Art 4º) Nuestra lectura de este proyecto nos permite observar que objetivos de esta reforma

no priorizan la protección y el desarrollo de las y los adolescentes sino que responden más a demandas sociales centradas en el control punitivo que a la construcción de un sistema de justicia que respete plenamente los derechos de las infancias y las adolescencias. (Vargas Vélez, 2024 s/p)

Entendemos, que el mencionado proyecto, al igual que otros presentados con anterioridad y que centran la re-

forma de la ley en la baja de edad de punibilidad, se encuentran alineados con lo que se denomina populismo punitivo “como concepto que denota las medidas represivas alimentadas por la demagogia de la inseguridad y el miedo” (Rekers, 2012, p.1). La autora refiere al populismo punitivo

como un conjunto de medidas legislativas de corte penal que privilegian las demandas mayoritarias expresadas por la opinión pública, las víctimas y los sectores sociales que se identifican como potenciales víctimas, por sobre los límites normativos consagrados en las constituciones liberales. Se distingue de otras formas de uso del poder punitivo por adoptar como meta el apoyo electoral (...) en detrimento de las garantías de quienes resultan destinatarios de la aplicación de las penas. (Rekers, 2012 p 8)

A partir de acordar con la necesidad de una reforma de la ley nacional referida al abordaje de las situaciones que involucran a adolescentes a partir de conductas tipificadas como delito, nos parece central recuperar los estándares internacionales - a los que Argentina ha adherido- en la materia y que nutren la reflexión respecto del horizonte que se procura en los ámbitos políticos-institucionales-académicos internacionales para los abordajes estatales en cuestiones penales donde estén involucrados adolescentes.

En virtud del principio de no regresividad, la CIDH expresa que los Estados deben:

Observar el principio de no regresividad, absteniéndose de adoptar medidas legislativas o administrativas que impliquen una limitación o regresión en el goce de los derechos de los niños sometidos al sistema de justicia juvenil. Los Estados deberán impedir que entren en vigencia normas que tengan por objeto suspender ciertas garantías en los procedimientos contra niños acusados de infringir leyes penales, o que pretendan la disminución de la edad mínima para infringir las leyes penales o para ser sometido a la justicia ordinaria, entre otras medidas regresivas<sup>1</sup> (CIDH, 2011. párrafo 614.B.13.g)

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, 13 de julio de 2011, párrafo 614.B.13.g)

En esta línea, el Comité de los derechos del Niño (2018) recomendó a la Argentina, que

se apruebe una ley general de justicia juvenil compatible con la Convención y las normas internacionales en materia de justicia juvenil, en particular en lo que respecta a garantizar que la privación de libertad sólo se utilice como último recurso y por el período de tiempo más breve posible, y que no incluya disposiciones que puedan endurecer las penas o reducir la edad de responsabilidad penal (CDN,2018.s/p).

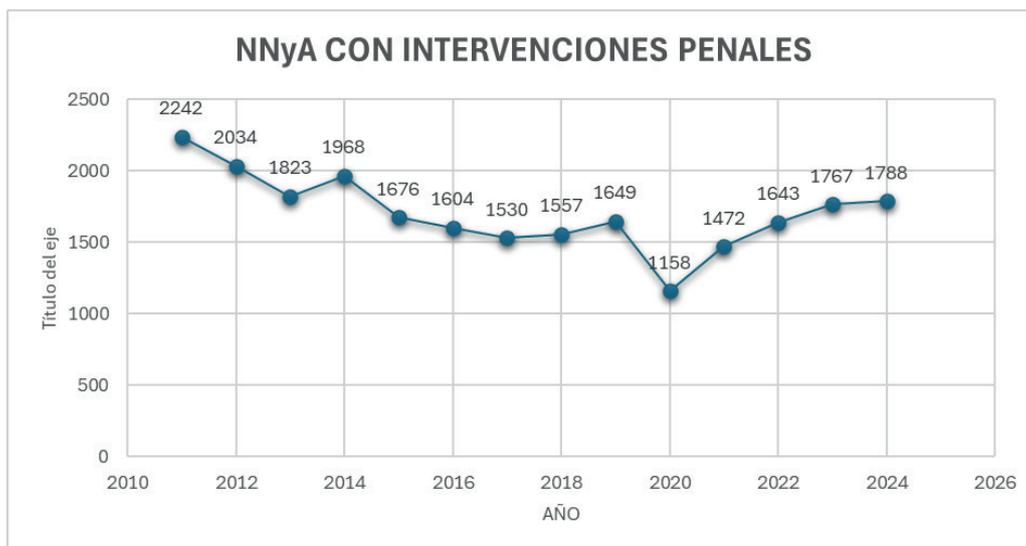
Las Directrices de Riad establecen la prioridad de los programas de prevención, que se procure un desarrollo armonioso de las y los adolescentes, se creen oportunidades, entre ellas educativas. En este sentido la prevención es entendida como la garantía y el acceso a derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, alertan sobre la importancia de reducir los efectos perniciosos

del contacto de las y los adolescentes con el sistema penal promoviendo medidas alternativas tanto al proceso como a la imposición de penas.

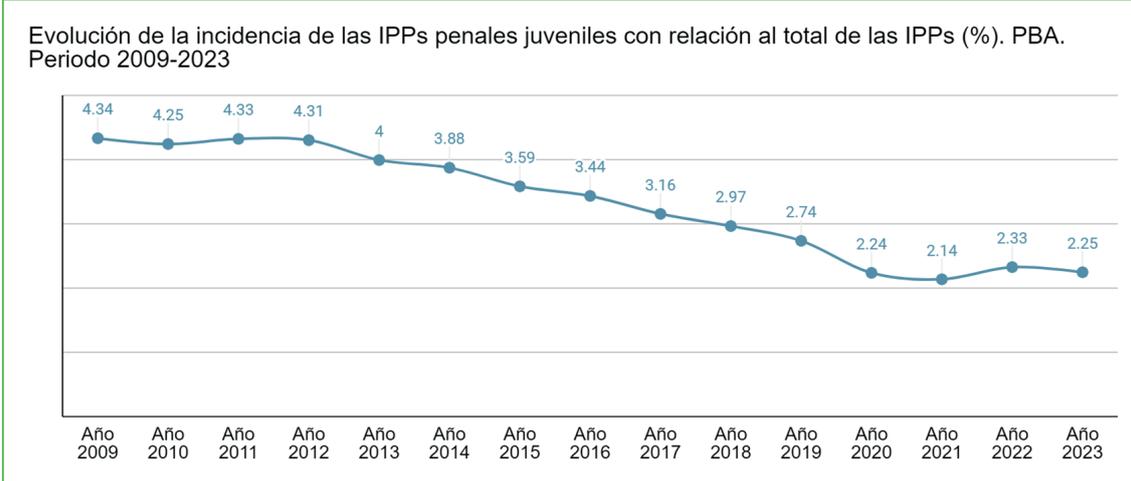
### Datos respecto de adolescentes en el Sistema Penal

Unos de los argumentos sostenidos por el Poder Ejecutivo Nacional para proponer la baja de edad de punibilidad sostienen el aumento de los delitos - en especial los violentos - cometidos por niñas, niños y adolescentes (en adelante NNyA), concentrando en esta población una de las causas de la inseguridad.

Ahora bien, si recuperamos la información elaborada por la Base General de Datos (BGD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por el Ministerio Público de la Pcia de Buenos Aires veremos que el aumento de la población adolescente en delitos es insignificante.



Fuente: Elaboración a partir de datos Base General de Datos - Corte Suprema de Justicia de la Nación.



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires.

Esta información nos reenvía a las inquietudes desarrolladas por O'Malley (2011) quien propone pensar cómo se organiza y tensiona el entramado del control social, a pensar qué se controla o que demandas de control se debe atender: grupos, víctimas de la inseguridad, quienes se consideran en riesgo o a quienes se percibe como peligrosos. Qué contenidos se asignan al concepto de seguridad o inseguridad. También ¿Cómo se piensa el riesgo, que situaciones potencian daños, si se trata de un proceso “espontáneo o inmediato”, ¿qué asusta o preocupa? Este autor alude a una “nube de tormentas”, el cúmulo de información y desinformación referida a las estimaciones que circulan sobre la base de datos de dudosa procedencia. Quién selecciona y procesa esa información, cómo se alimentan las percepciones de problemas asociados al riesgo y la inseguridad.

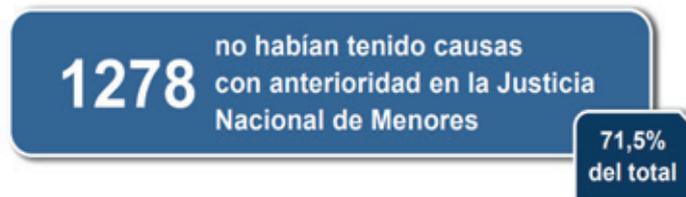
En el marco del neoliberalismo la estigmatización de ciertos grupos, representaciones de personas, construidas como la otredad; adolescentes gorritas, vagos, gente de calle, etc. asociada de manera directa con el delito, grupos vistos como peligrosos, potenciales infractores de las normas de convivencia social que podrían atentar contra los incluidos. Asimismo, en este mismo contexto, las instituciones estatales limitan los objetivos y recursos orientados a promover su inclusión. Los discursos en los medios de comunicación contribuyen en estos procesos de selección e identificación de grupos (como los

adolescentes/menores) al mismo tiempo que denostan el actuar judicial y reclaman por intervenciones de corte represivo. Se alienta mayor penalidad y menor tolerancia sobre las y los adolescentes, mientras se desarrolla la motosierra sobre mecanismos para atender y repensar estrategias de inclusión.

Wacquant (2010) desarrolla un análisis que denomina gobierno de la excedencia su mirada hace especial foco en la arena penal y el desplazamiento a lo que designa como lo socio asistencial. Advierte sobre cómo se privilegia una mirada individualista sobre los pibes “infractores”, eludiendo una perspectiva estructural que sitúa a estas personas en la trama de relaciones sociales deficitarias.

Así, estas y estos adolescentes que se configuran - desde el imaginario social como un otro peligroso- “en la distribución desigual de oportunidades van a ser candidatos a la aplicación de etiquetas que los convierten en clientes del selectivo sistema penal” (Daroqui y Guemurman 2007:73).

Nos interesa remarcar que el 71,5% del total de jóvenes con causas en la Justicia Nacional de Menores en 2024 (1278 NNyA) no había tenido otras intervenciones con anterioridad. Este porcentaje resulta similar al 71% registrado en el año 2023.



Fuente: Base General de Datos Informe Anual 2024.

Esta situación de primer contacto con el sistema penal puede ser entendida como una oportunidad para desplegar medidas alternativas conducentes a la remisión, mediación y otras medidas que sustituyan el proceso penal y que promuevan instancias de responsabilización de los actores institucionales del sistema de protección.

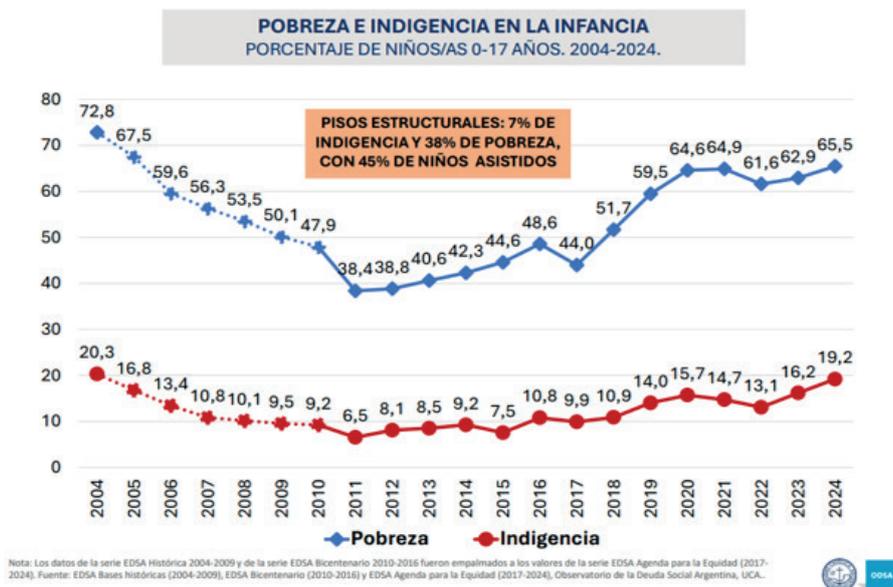
### ¿Quiénes son esos NNyA?

Los estudios referidos a la población adolescente que transita en el campo de la justicia penal juvenil dan

cuenta de que, cuando ocurre la intervención de la justicia penal, se suelen evidenciar situaciones que, encarnadas en un mismo sujeto, podrían ser objeto de sanción, a partir de conductas que son tipificadas como delito, con otras que evidencian una desprotección estatal que la antecede. Es así como se constata frecuentemente que el mismo Estado que hoy pretende punir, a través de sus distintas agencias, no ha garantizado previamente los dispositivos considerados básicos de protección, los cuales se ha comprometido a desplegar tanto en lo que respecta a acuerdos internacionales como legislación local.

En Argentina se constata un proceso que se denomina "infantilización de la pobreza" fenómeno caracterizado por niveles de pobreza más elevados en la infancia, lo cual resulta un alerta que no es adecuadamente atendido por las políticas públicas, considerando que, en comparación con otras etapas, lo que ocurre en la infancia y la adolescencia tiene mayores implicancias

en el resto de la vida. Entendemos que este grupo poblacional se encuentra en una situación de privación que se yuxtapone con un diferencial reconocimiento que se enraíza en patrones institucionalizados que han interpretado la niñez pobre desde concepciones cargadas de connotaciones negativas y estigmatizantes. (CEDIM 2017).



Fuente: Observatorio de Deuda Social Argentina. Informe diciembre 2024.

Sostenemos que el delito adolescente resulta la punta de un iceberg que anula y pretende invisibilizar las condiciones de posibilidad, en que estas y estos adolescentes llegan a transitar el sistema penal, en términos de ciclo fallidos y rosarios de desacoples (Marcón, 2015).

Del estudio realizado por el CEDIM (2018)- asociación que nuclea los equipos interdisciplinarios de la Justicia Nacional- respecto de niños, niñas y adolescentes no punibles se visibiliza que:

- el 58 % no asistía a la escuela ni concurría a instituciones sociales de proximidad, sean estos programas socio educativos, recreativos o deportivos o de educación no formal. Esto representa una de las manifestaciones más extremas de desigualdad, la exclusión de los niños en términos educativos,
- el 44% estaba en situación de calle ya sea con su familia o con grupo de pares.

Parte de los interrogantes que se plantea dicho estudio se refiere a ¿Cuál es el presente de quienes no logran sostener la inclusión escolar, en su comunidad? ¿Cuál es el futuro de quienes no logren contar con ciertas creencias educativas establecidas como obligatorias?

En ese debate se incluye la idea de responsabilización, de manera imprecisa, dado que se pretende que NNyA las asuman mientras se soslaya que la responsabilidad por el cuidado de esta población corresponde a las instituciones, los adultos referentes y la sociedad en general. (CEDIM; 2017) La idea de responsabilización individual y des-responsabilización colectiva y estatal ha sido claramente un planteo por Arias (Velurtas y Guardia 2025) que se pregunta sobre esta reconfiguración de lo social.

Asimismo, nos interesa recuperar las reflexiones de Mercurio y García López respecto de los NNyA no punibles:

no implica desconocer la responsabilidad de los menores de 16 años en los hechos y tampoco negarles un debido proceso, que clarifique si la acusación que se realiza tiene sustento o no, sino que se busca limitar, racionalizar y corresponsabilizar el poder punitivo del Estado y discutir otras medidas alternativas a la privación de libertad, que suele presentarse como la única respuesta, dejando entrever entonces la consabida máxima de no pretender justicia, sino ejercer venganza (2017: 5)

Por otro lado, los autores nos advierten “que el internamiento de adolescentes en edades tempranas, impactará notablemente y en perjuicio del crecimiento y maduración del cerebro, ya que este proceso se encuentra íntimamente influenciado por el medio ambiente en que se desarrolla” (2017:5) por lo que aluden a que “hay disponible una buena cantidad de publicaciones que refieren al impacto en la salud mental que deja la prisionización” (p 5).

Los gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires, como de la Pcia de Buenos Aires y muchos de sus municipios que componen el área metropolitana, han desarrollado programas y dispositivos que intervienen desde el sistema de protección de manera específica con NNyA (más allá de la edad) que presentan intervenciones de la justicia penal juvenil. Esto nos permite afirmar que existe un conjunto de recursos que se han dispuesto para atender un fenómeno que claramente no es creciente, pero si resulta sostenido en el tiempo de preocupación de los organismos de protección, como parte del imperativo de prevención.

## ¿Qué se discute detrás de la baja de edad de punibilidad?

El proyecto oficial que fuera presentado al Congreso de la Nación a mediados del año 2024, con algunas modificaciones alcanzó un dictamen de las mencionadas comisiones en mayo de 2025.

Si bien es difundido por su meta de ampliar la población de adolescentes punibles, contiene otros planteos que también resultan preocupantes, entre los que se destaca que las autoridades judiciales podrían tomar medidas sobre personas consideradas no punibles, tal como se advierte en los artículos 24, 25 y 26.

Se prevé la extensión de las sanciones de privación de libertad hasta 15 años lo que equivale para un adolescente casi exactamente toda su vida - es decir 15 años. Un sistema de justicia juvenil que prioriza penas largas para adolescentes revela un fundamento asociado a un sistema de revancha o la «pena como castigo ejemplar», en lugar de abrazar un enfoque restaurativo y reparador. Esta dinámica retributiva choca con las tendencias internacionales, experiencias reconocidas y las recomendaciones de organismos de derechos humanos, que abogan por medidas socioeducativas, alternativas a la privación de libertad y penas proporcionales y acordes

a NNyA. Tanto la CDN como los estándares internacionales al respecto sostienen la limitación de la pena máxima. Cuando a un NNyA se le imputa un delito, su derecho primero, es el derecho a ser tratado como tal ya que no pierde su condición de protección especial garantizado por la Ley 26061. En este sentido el Relator Especial de la O.N.U., en su informe de 2018 alerta sobre “el efecto causado por las instituciones penitenciarias va mucho más allá de la restricción de la libertad física de los niños; su bienestar mental y su potencial de crecimiento psicológico y cognitivo quedan afectados de forma profunda y negativa” (p 15).

Tal como sostiene Velurtas (2024) se observa una clara disputa respecto de qué prevalece cuando se debate la seguridad y la protección, si el cuidado y reaseguro de un bien material, considerando que mayoritariamente los delitos cometidos por NNyA son robo, o la búsqueda de la seguridad que incluye un tratamiento adecuado para estos problemas sociales que involucra a niñas, niños y adolescentes.

## Trabajo Social: aportes disciplinares

El presente artículo intenta poner en debate los argumentos que sostiene como única respuesta estatal a las situaciones en que los adolescentes presentan conductas disvaliosas, la baja de edad de punibilidad. Como sostiene Beloff (2025) la propuesta es un fuego artificial, en tanto una manera fácil de plantear que se da respuesta a un problema complejo que genera mucha alarma social. Es como una fórmula placebo que genera la ilusión de que realmente se aborda el problema, pero la evidencia científica y la teoría demuestra que no solo no resuelve el problema, sino que agrava sustancialmente la situación de los NNyA que transita por el sistema.

Ejemplo de ello lo constituye la creación de la figura del supervisor que exhibe un profundo desconocimiento sobre la arquitectura institucional y especialmente la existencia de equipos interdisciplinarios que, tanto en el marco de la justicia como en los organismos de infancias y adolescencias en cada jurisdicción, cuentan con formación especializada y trayectoria en la atención de esta población y esta temática/problemática. Instancias que han sido escasamente consultadas para elaborar esta propuesta.

Consideramos que las y los trabajadores sociales contamos con una larga trayectoria disciplinar en esta materia. En los últimos años se han producido numero-

sos estudios e informes disciplinares que nos permiten exhibir un conocimiento situado, además de los datos estadísticos concretos y de acceso público ya mencionados, respecto de la participación adolescente en delitos con la idea de interpelar las nociones que asocian la inseguridad con NNyA.

En el campo de la justicia penal respecto de adolescentes, los principios de especialidad e integralidad se materializan a partir de la interdisciplina, pensando dicho campo como socio jurídico. La interdisciplina habilita la atención de la complejidad de las situaciones que son objeto de alcance de la justicia penal juvenil, entendiendo las mismas como manifestaciones singulares de problemas sociales complejos que demandan la convergencia de observaciones, miradas, comprensión y una intervención integral desde fuentes de conocimiento múltiples e independientes. (Vasilachis de Gialdino 2009).

Visibilizamos los contenidos que se asignan al par riesgo y responsabilización en el contexto actual, cuando el "clima social" privilegia la idea de punir a NNyA en general, desconociendo o pretendiendo eludir las responsabilidades estatales hacia personas que no han podido ser incluidos por los dispositivos tradicionales de integración social, que desarrollan sus vida en espacios de "relegación", donde las instituciones no siempre son capaces de satisfacer las necesidades básicas de estos ciudadanos en el orden de incorporarlos a la sociedad (Wacquant, 2010) de la que son parte. (CEDIM, 2017: 33).

El sistema penal juvenil integra el sistema de protección, por lo cual su intervención debe priorizar el desarrollo de estrategias y prácticas restaurativas y promover procesos de integración social, sobre medidas o sanciones meramente punitivas o que a veces son enunciadas como socio educativas cuando se limitan a desplegar acciones de carácter moralizador, disciplinador y punitivo. (CEDIM, 2018).

Por último, es central recuperar que, desde la sanción de la Ley 26061 y a partir de la tensión legislativa que ha implicado la convivencia de distintas normas, en lo que se refiere a las prácticas judiciales en la materia. Resulta relevante recuperar numerosas experiencias en diversos departamentos judiciales donde se despliegan prácticas de orden restaurativo, de desjudicialización y medidas socio educativas orientadas a reducir el tránsito por el sistema penal de las y los adolescentes.

El abordaje restaurativo es un imperativo a integrar en todo proyecto de Ley Penal Adolescente-Juvenil, para superar el modelo retributivo cuyo principal propósito es, promover la reintegración a la comunidad de NNyA que presentan situaciones de transgresión a las normas de la sociedad en que se inscriben.

En definitiva, entendemos tal como plantea O'Malley, (2011) el núcleo que sostiene la propuesta de baja de edad de punibilidad traduce el desplazamiento de la preocupación de la protección, cuidado y atención de NNyA a la sanción. Es un dispositivo que opera sobre intervenciones estatales que refuerzan el "traslado desde la desigualdad estructural hacia el comportamiento individual" (Wacquant, 2010). Un punto de mira para observar cómo se renuevan las formas de control social y los mecanismos de selectividad penal. (Velurtas, 2024) sobre NNyA que por su condición etaria y por mandato constitucional deben ser sujetos de protección estatal.

Arias (en Velurtas y Guardia) alerta respecto que

El análisis acerca de cómo socialmente se procesa la responsabilidad social es más relevante porque no centra sobre los sujetos destinatarios el dilema del reconocimiento o el merecimiento sino sobre los otros, sobre el conjunto y especialmente sobre las instituciones estatales. El problema es precisamente la responsabilidad sobre los problemas. (...) La tensión entre la responsabilidad individual y la colectiva es desde siempre un problema, pero estamos asistiendo en esta etapa a una reconfiguración de lo social que implica un desdibujamiento como una forma de explicar problemas y plantear intervenciones o formas de abordaje. (2005:4).

Al expandir el alcance del sistema penal hacia edades más tempranas o a un mayor número de NNyA, se corre el foco, se institucionaliza una respuesta tardía y punitiva a problemáticas que tienen raíces más profundas. Legítima el énfasis de la responsabilidad de atención estatal que se concentra en intervenciones especialmente de corte punitivo mientras las máximas autoridades gubernamentales a nivel nacional ejecutan un desfinanciamiento inédito en áreas de competencia preventivas y asistenciales sobre las infancias y adolescencias (Velurtas y Guardia, 2025).

## Bibliografía

- Bustelo Graffigna, E. (2005). Infancia en indefensión. *Salud colectiva*, 1(3), 253-284.
- Recuperado de [https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-82652005000300002&lng=es&tlng=es](https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-82652005000300002&lng=es&tlng=es)
- Castel, R. (1986) De la peligrosidad al riesgo. En Varela, J. y Álvarez-Uría, F. (comps.) *Materiales de sociología crítica* (pp. 219-236). Ediciones La Piqueta.
- CEDIM; (2017) ¿Qué ven cuando nos ven? Niñas, niños y adolescentes menores de 16 años, no punibles. disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/bgd/archivos/verDocumento?idDocumento=2050>
- CEDIM (2018) Medidas socioeducativas y trayectorias escolares: nudos críticos en las intervenciones de los equipos interdisciplinarios de la justicia nacional en el fuero penal juvenil. Disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/bgd/archivos/verDocumento?idDocumento=2889>
- Daroqui, A. y Guemureman, S. (2007) Ni tan grande ni tan chico. Realidades y ficciones de los vínculos familiares en sectores urbanos pauperizados en Jóvenes y Adultos: El difícil vínculo social- *Anthropos*. Buenos Aires.
- Marcón, O (2015): Justicia Penal Juvenil: hacia una clínica de la intervención. Prospectiva. *Revista de Trabajo Social e Intervención Social* N° 20, octubre 2015 pp 377-403.
- Mercurio E. y García López E. y (2017) Edad mínima de responsabilidad penal. Una perspectiva desde las Neurociencias (Parte II) *Revista Pensamiento Penal*, mayo. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/318432035\\_Edad\\_minima\\_de\\_responsabilidad\\_penal\\_Una\\_perspectiva\\_desde\\_las\\_Neurociencias\\_Parte\\_II](https://www.researchgate.net/publication/318432035_Edad_minima_de_responsabilidad_penal_Una_perspectiva_desde_las_Neurociencias_Parte_II)
- O' Malley, P. (2011) Cuatro Posiciones. Governmentality and risk analysis. Conferencias del Prof. Dr. Pat O'Malley en el Magister de Criminología y Justicia penal de la Universidad Central. Trad.: de Máximo Sozzo. En: Nova Criminis. *Visiones criminológicas de la justicia penal* N°2.
- Naciones Unidas (2018) Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Consejo de Derechos Humanos 38° período de sesiones 18 de junio a 6 de julio de 2018. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/38/36>
- Rekers, F. R. (2012). Populismo y castigo penal. *Revista Pensamiento Penal*. Disponible en: <https://www.pensamientopenal.com.ar/index.php/system/files/2012/10/doctrina34815.pdf>
- Vasilachis de Gialdino, I. (2009). Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa *Fórum Qualitative Sozialforschung / Fórum: Qualitative Social Research*, 10(2), Art. 30, disponible en: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1299/2778>
- Vargas Valez, M. (2024). Estado, poder punitivo y justicia penal juvenil: el principio de especialidad como límite ético y jurídico, *Estudios sobre jurisprudencia*, 420-437
- Velurtas M (2024) La baja de la edad de punibilidad en argentina, la falacia del populismo punitivo Pp 6-14 *Con-Textos. Revista del Consejo Profesional de Trabajo Social C.A.B.A.* Año 5. Nro 9. Disponible en: <https://www.trabajo-social.org.ar/wp-content/uploads/Interior-Revista-9-CPTS-10-12.pdf>
- Velurtas, M y Guardia V. (2025) ¿Qué ven, cuando nos ven? Volumen II: frente a nuevos debates de punibilidad a niñas, niños y adolescentes, personas menores de 16 años. CEDIM. disponible en: <https://www.csjn.gov.ar/bgd/documentos/descargar?ID=14815>
- Wacquant, L. (2010) Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización. *Siglo Veintiuno Editores*.

### Fuentes documentales y normativas

- Beloff, M (2025) Justicia Juvenil y DDHH Reel La baja de edad de imputabilidad y su efecto placebo. Recuperado en <https://www.instagram.com/justiciajuvenilyddhh/reel/DHgzIpZquxA/>
- Base General de Datos de Niños, Niñas y Adolescentes (BGD) Corte Suprema de Justicia de la Nación. <https://www.csjn.gov.ar/bgd/>
- Convención sobre los Derechos del Niño <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-guidelines-prevention-juvenile-delinquency-riyad>
- Ley 22278 /1980 Régimen Penal de la Minoridad. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=114167>
- Ley 26061 Protección Integral de los derechos de Niñas, niños y adolescentes <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=110778>

Proyecto de Ley Penal Juvenil – Cámara de Diputados de la Nación-  
Orden del día N.º 787 <https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-143/143-787.pdf>

Observatorio Deuda Social Argentina: Deudas Sociales en la Argentina Siglo XXI <https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2024/OBSERVATORIO-PRESENTACION-DEUDAS-SOCIALES-5D.pdf>

# Reseñas |

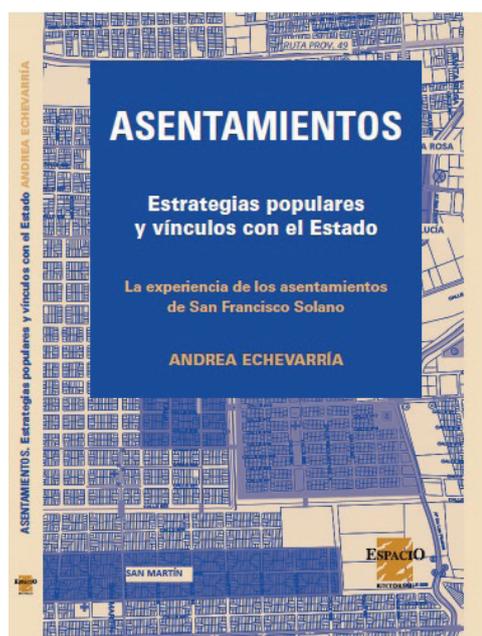




## Reseñas

### ASENTAMIENTOS. Estrategias populares y vínculos con el Estado La experiencia de los asentamientos de San Francisco Solano

Andrea Echevarría



Reseña a cargo de:

Adriana Clemente<sup>a</sup>

Lugar y fecha  
de publicación:

Buenos Aires, noviembre de 2024.

Editorial:

ESPACIO

ISBN:

978-950-802-468-8

a. Centro de Estudios de Ciudad (CEC); Facultad de Ciencias Sociales UBA.

## Reseña

Este trabajo propone profundizar las vinculaciones entre la lógica comunitaria y la lógica estatal en torno a un caso concreto desde la perspectiva de producción del hábitat popular y su vinculación con la ciudad consolidada. Para ello, la autora aborda el caso de los asentamientos producidos a fines de la década del 80, más específicamente a partir de un caso paradigmático como fueron las tomas de tierras en el Municipio de Quilmes (PBA/Ar). El trabajo se inscribe en el enfoque de la llamada nueva sociología urbana y de modo distintivo pone foco en las interacciones que se establecen entre la lógica estatal y la comunitaria, atendiendo a la centralidad que tienen los actores sociales y políticos en la producción de ciudad y el perfil que configura a partir de posibilitar la diversidad y la inclusión o por el contrario, profundizar las desigualdades sociales expresadas en las diferentes dimensiones que compone la dinámica urbana.

El libro se compone de seis capítulos que en su conjunto permiten al lector un recorrido que se inicia con un tramo conceptual que da paso a contexto histórico, para luego atravesar en base al caso analizado, las principales categorías implicadas en la experiencia de lucha que significaron las tomas de tierras a fines de la dictadura e inicio de la democracia y su evolución posterior hasta la actualidad. En el recorrido de los diferentes capítulos, el

lector se encuentra con una combinación destacada de conceptos, sucesos, testimonios y aristas de análisis que se amalgaman de modo cuidado y riguroso a los largo del libro.

La autora hace aportes originales que trascienden la perspectiva romántica que tradicionalmente enfoca el periodo de las tomas de tierras como expresión inequívoca de la lucha popular en oposición al poder estatal, y avanza en introducir el análisis de la trama de relaciones que estos procesos reivindicativos provocan al actuar como factor de cohesión e impulsar políticas públicas de largo alcance. Al respecto, el texto da cuenta de cómo la autora gestionó de modo argumentativo y sin prejuicios la tensión entre los resultados de la lucha del movimiento popular y el poder de cooptación que puede ejercer el Estado como resultado de estas luchas, tensión que se resuelve con los desarrollos que destacan tanto la politización de las experiencias de hábitat popular "desde abajo", como la función estatal en la consolidación del hábitat urbano, leída como derecho a la ciudad.

Finalmente destacamos que el libro, además de sus aportes originales en el orden conceptual y el tratamiento de fuentes desde un enfoque etnográfico, también se constituye en un documento de consulta bibliográfica e historiográfica sobre el tópico de los asentamientos populares y su función en la producción de ciudad en América Latina.