



# Políticas Sociales

Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro

Argentina unida

# 2

# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

Volumen 2



**PRESIDENTE DE LA NACIÓN**

Dr. Alberto Ángel Fernández

**VICEPRESIDENTA DE LA NACIÓN**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**JEFE DE GABINETE DE MINISTROS**

Lic. Santiago Andrés Cafiero

**MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL**

Lic. Daniel Fernando Arroyo

**SECRETARIA DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL  
A CARGO DE LA UNIDAD GABINETE DE ASESORES**

Mag. Erika Roffler

**SECRETARIO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

Mag. Gustavo Adrián Radic

**SECRETARIO DE ECONOMÍA SOCIAL**

Sr. Emilio Miguel Ángel Pérsico

**SECRETARIO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA**

Dr. Gabriel Lerner

**SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL**

Lic. Laura Valeria Alonso

**SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIO-URBANA**

Sra. Ramona Fernanda Miño

**SECRETARIA DE ABORDAJE INTEGRAL**

Prof. Mirta Alicia Soraire

**Argentina unida**



Ministerio de  
Desarrollo Social  
Argentina

Políticas Sociales : estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro / Nuria Inés Giniger ... [et al.] ; compilado por Washington Uranga; coordinación general de Washington Uranga ... [et al.] ; dirigido por Washington Uranga ; Manuel Barrientos ; prólogo de Erika Roffler. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ; CEIL-CONICET ; RIPPSO ; Paraná : FAUATS, 2021.

Libro digital, PDF - (Políticas Sociales / 2)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-1394-36-4

1. Políticas Públicas. 2. Política Social. 3. Estado. I. Giniger, Nuria Inés. II. Uranga, Washington, comp. III. Barrientos, Manuel, dir. IV. Roffler, Erika, prolog. CDD 320.6

**Coordinado por:**

Cristina Díaz

Verónica Giménez Béliveau

Marcelo Lucero

Washington Uranga



Buenos Aires, marzo de 2021.

Dirección General de Comunicación Institucional.

Ministerio de Desarrollo Social - Presidencia de la Nación.

Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro Vol. 2  
Buenos Aires, marzo de 2021.

Los contenidos de este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y autores; y no representan ni comprometen la opinión o el posicionamiento de las instituciones patrocinantes.

# Índice

<b>Prólogo</b> <b>Erika Roffler</b>	7
<b>Hacia un sistema público de asistencia y cuidado en la post-pandemia</b> <b>Javier Bráncoli</b>	9
<b>Primera Infancia y post-pandemia</b> Desafíos pendientes <b>Alejandra Facciuto, Eugenia Koolen y Sandra Madeira</b>	20
<b>Atención prioritaria a la primera infancia</b> Políticas públicas, organizaciones sociales y universidades <b>Adriana Fazzio, A. Facciuto, E. Koolen y S. Madeira</b>	29
<b>Los comedores comunitarios son una política social</b> Incorporación de los comedores a la intervención alimentaria estatal en la Argentina <b>Luis Hernán Santarsiero</b>	36
<b>¿Quién sostiene a quiénes sostienen?</b> <b>Elina Dabas</b>	43
<b>Hambre y desnutrición infantil en el noroeste argentino</b> Una mirada histórica y espacial <b>Fernando Longhi</b>	51
<b>La cuestión urbana post-pandemia</b> Políticas sociales urbanas para la reconstrucción socio-espacial <b>María Gabriela Marichelar</b>	58
<b>Ingreso ciudadano y matriz de protección social argentina</b> <b>Silvana Garello</b>	64

<b>Propuesta en relación con la pandemia y el trabajo infantil</b> <b>María del Rosario Varela</b>	76
<b>Pistas desde la gestión</b> Diseños situados a partir de experiencias de implementación de políticas del MDS en el periodo 2011-2020 <b>María Bonicatto, María Mercedes Iparraguirre, Fernando Gabriel Laya, Sergio Dumrauf y María Cecilia Corominas</b>	83
<b>Salud en tiempos de COVID-19</b> Redes barriales en acción <b>María Daniela Abraham, Glenda Henze, Dolores Veron, Ricardo Chanquia, Ana Gomez y Mariana Butinof</b>	96
<b>Ingreso Básico Universal</b> Una revisión de los debates <b>Nuria Giniger</b>	102
<b>Autores</b>	109

# Prólogo

**Erika Roffler**

**Secretaria de Articulación de Política Social a cargo de la Unidad Gabinete de Asesores, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación**

Por iniciativa del ministro Daniel Arroyo, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) nos abocamos a la publicación de esta serie que compila los aportes de investigadores, académicos y docentes universitarios en materia de políticas sociales.

Esta iniciativa está estrechamente vinculada al enfoque de gestión de las políticas públicas en el que se articulan la promoción de derechos, la búsqueda de una perspectiva integral de los programas, la prioridad para los sectores más vulnerables como los destinatarios y titulares de nuestra política social; y el territorio como un eje ordenador de dicha política pública.

Estamos convencidos de que esta labor de construcción colectiva, liderada por el Estado, crece cuando involucra y compromete a la diversidad de las y los protagonistas de la comunidad.

Y así como asumimos el compromiso de diseñar y ejecutar políticas sociales transversales, orientadas a disminuir las brechas y barreras de género, enfrentamos también las urgencias que la pandemia de COVID-19 vino a sumar a un escenario que ya era complejo de antemano. En este particular contexto, además de crear nuevas herramientas, adaptamos y ajustamos las prestaciones históricas del Ministerio para dar respuesta a necesidades y desafíos de gran complejidad.

Nos hemos comprometido también con la tarea de incrementar y fortalecer la coordinación con las provincias, los municipios, organizaciones sociales, religiosas y comunitarias; y con diversas instituciones públicas y privadas, sin cuya activa y protagónica participación no podríamos concebir nuestra gestión. Todo ello en el marco de un Estado que ha realizado un esfuerzo sin precedentes en términos de coordinación horizontal y vertical con todos los niveles.

En este escenario no podía estar ausente el mundo académico y de la investigación. Porque reconocemos allí una fuente sumamente importante de insumos para nuestra gestión. Aportes que surgen de la investigación en los territorios, de la capacidad de observar, de diagnosticar y comprender de modo crítico las prácticas sociales. Nuevas ideas, recomendaciones y sugerencias que construyen y enriquecen, de manera situada, la gestión de las políticas sociales. Porque además de un recurso, la investigación resulta una contribución esencial para revisar prácticas y desarrollar mejores estrategias a la hora de reducir las desigualdades sociales y de género, y también para garantizar similares condiciones y oportunidades de desarrollo a todos y todas.

Por regla general, la universidad y la academia utilizan sus capacidades para analizar críticamente la gestión de las políticas públicas. Bienvenidos aportes que permiten repensar la pertinencia de las acciones y proponer ajustes y rectificaciones. De allí que el diálogo entre las universidades y el Estado resulta absolutamente imprescindible para potenciar y mejorar la gestión en general; y las políticas sociales en particular. Se trata, por supuesto, de un intercambio enriquecedor para ambas partes, en beneficio de las funciones y responsabilidades específicas de cada uno de los espacios.

Nos apoyamos entonces en el convencimiento de que la gestión y la investigación necesitan caminar de la mano. Reconociendo la autonomía de los ámbitos, pero teniendo en cuenta la naturaleza complementaria de sus labores. Vale decir que, con esta serie de libros (y con otros proyectos), el MDS retoma una senda de colaboración estratégica entre las universidades y la gestión pública, un camino que resulta insoslayable y que nunca debió abandonar. Ejemplo tangible de la voluntad política para profundizar este rumbo.

# Hacia un sistema público de asistencia y cuidado en la post-pandemia

**Javier Adrián Bráncoli**  
**Universidad de Buenos Aires**

Las políticas sociales pueden ser definidas sintéticamente como acciones estatales orientadas a la resolución de necesidades humanas básicas. Pueden tener componentes redistributivos y compensatorios, pero como tales y por sí solas, no pueden lograr impactos significativos por fuera de un modelo de desarrollo económico y de un tipo de Estado en cada coyuntura particular.

Siguiendo a Oscar Oszlack (2007), las políticas sociales se configuran en una polifonía de actores que intervienen sobre la compleja y problemática agenda estatal. Organizaciones y movimientos sociales, municipios y universidades, medios de comunicación, redes y actores territoriales y del mercado (productores, proveedores, cadenas de comercialización), participan de manera más o menos directa en la gestación y ejecución de estas políticas.

Para Oszlack, esta “agenda social problemática” se construye sobre la base de necesidades y demandas de las que se hacen cargo determinados actores sociales, adoptando decisiones y llevando a cabo acciones tendientes a satisfacerlas. El Estado, como actor central, organiza esta agenda e interactúa con actores del mercado y de la sociedad civil, tradicionalmente denominado tercer sector.

Estas interacciones se definen en tres planos. Uno funcional, para la organización de reglas y distribución del trabajo; uno material, para la distribución de excedentes; y uno de relaciones de poder entre las distintas fuerzas sociales. La agenda del Estado se ve modificada por los procesos que se desarrollan en cada una de estas dimensiones y de su vinculación entre sí.

La crisis de comienzos de siglo y su impacto en los niveles de pobreza y desempleo, fue configurando un conjunto de “prácticas sociales contradictorias” para dar respuesta a un conjunto de necesidades sociales urgentes que desbordaron la capacidad de intervención del Estado: redes territoriales, organizaciones de base y movimientos sociales constituyen un 4to sector que ha ganado protagonismo y participación, particularmente en la agenda social.

Desde entonces, las interacciones Estado – organizaciones y movimientos sociales, se han consolidado e institucionalizado en torno a programas sociales específicos. En particular, de asistencia alimentaria y de subsidio al desempleo; y en menor medida en programas socioeducativos, de construcción de infraestructura o de promoción de la economía social.

Según Adriana Clemente (2019), un conjunto de problemas sociales se han configurado como nuevas centralidades urbanas con foco en la pobreza. Una dinámica de actores sociales e institucionales se desarrolla en torno a ciertas problemáticas, que organizan tanto la acción institucional como la vida cotidiana de las familias pobres en el territorio. La asistencia alimentaria es un ejemplo de esta dinámica socio-territorial, aunque también podrían mencionarse los espacios de cuidado, el acceso al hábitat y la vivienda; y las diversas formas que adquiere la organización del trabajo y la generación de ingresos familiares.

En la configuración de estas nuevas centralidades urbanas confluyen y se articulan dos procesos. La ya mencionada emergencia de nuevos actores sociales en contextos de expansión de la pobreza urbana; y un proceso de transformación de la estructura estatal que descentralizó servicios y responsabilidades en gobiernos provinciales y locales. En particular, los municipios han incrementado significativamente sus tareas y funciones, entre las que se destaca la atención de la “cuestión” social.

Estos nuevos actores sociales emergentes de la crisis -municipios, organizaciones y movimientos sociales- resultan claves para visibilizar, canalizar y dar respuesta a la cada vez más compleja agenda social.

## Trayectoria histórica de las políticas sociales en la Argentina moderna

Las políticas sociales se han modificado a lo largo de la historia moderna en nuestro país. Las primeras acciones estructuradas como tales se desarrollan a partir de una elite dominante -beneficiada con el modelo agroexportador- para contener y homogeneizar a los grandes contingentes inmigratorios que arribaron al país en esa etapa. Se sientan así las bases de los sistemas sanitario y educativo.

El primer peronismo representó una expansión extraordinaria de la infraestructura social (escuelas, hospitales, viviendas), junto con las protecciones colectivas logradas a través del trabajo asalariado. Esta etapa implicó la universalización de las políticas de bienestar y el derecho a la asistencia de poblaciones específicas.

La dictadura cívico-militar (1976-1983) sentó las bases de un proceso de transformaciones regresivas que profundizaron las desigualdades sociales. El acelerado proceso de desindustrialización y desalarización de la economía impactó en la estructura ocupacional y en el valor real del salario (Villarreal; 1985). Al mismo tiempo se inicia un proceso de ajuste fiscal sobre la estructura estatal, descentralización y transferencia de responsabilidades del Estado nacional a las provincias, particularmente en las áreas de educación y salud (Aguiló; 2005).

A partir de la recuperación democrática y durante la gestión de Raúl Alfonsín, se implementó el Programa Alimentario Nacional (PAN). El primer programa masivo de asistencia alimentaria que se incorpora al sistema de políticas sociales, representa un reconocimiento explícito de la importancia creciente del fenómeno de la pobreza como consecuencia de las transformaciones operadas durante la dictadura.

Las reformas estructurales de los años '90 redujeron la capacidad de intervención estatal al tiempo que se expandían altísimos niveles de desempleo y pobreza. Como resultado de esta etapa se comienzan a consolidar políticas focalizadas de asistencia que marcan el deterioro profundo de las condiciones de integración social: los programas alimentarios y planes de transferencia condicionada de ingresos.

Las crisis económica e institucional de principios de siglo dejó como resultados una débil capacidad de intervención del Estado, la salida anticipada del Gobierno de la Alianza; y una cada vez mayor presencia de actores sociales emergentes de esta crisis. En la salida de la crisis y durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde, se implementa un programa de enorme magnitud para la etapa: el Jefes y Jefas de Hogar, que llega a casi 2 millones de beneficiarios con activa participación de municipios, organizaciones y movimientos sociales en un consejo consultivo creado a tal fin.

La recuperación económica lograda a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (CFK), puso en valor la idea central de que "la mejor política social es el trabajo". Se recompuso el valor adquisitivo del salario, se generaron nuevos empleos formales y se redujo la pobreza, pero se sostuvieron altos niveles de informalidad laboral (Luzzi y Del Cueto; 2008).

Esta política expansiva encontró un límite con la crisis económica de 2008. Hacia el final del segundo mandato de CFK, considerando la recuperación económica de la primera parte del ciclo, aún se podía dar cuenta que un tercio de la población

económicamente activa permanecía en condiciones de informalidad y precariedad laboral (Bertranou y Casanova; 2014).

Se hizo evidente que el empleo asalariado no podía ser el único mecanismo de integración social, sobre todo para poblaciones en condición de pobreza persistente (Clemente; 2014). El reconocimiento de este límite estructural de la sociedad salarial se expresa, entre otras cuestiones, en la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH - Decreto PEN 1602/09) para asegurar un piso de ingresos, estable y previsible, que contribuya a organizar la economía doméstica de los hogares más pobres.

## La experiencia de la AUH o ¿la mejor política social es el trabajo?

La AUH marcó un punto de inflexión en la agenda social argentina y resultó ser una política sostenida en el tiempo, aún con el cambio de Gobierno. Se asocia a otras políticas de transferencia de ingresos, tales como la moratoria jubilatoria, pensiones no contributivas y programa Progresar; se financia con fondos de la seguridad social, reconoce una fórmula para el cálculo de su movilidad y se instala como un derecho socialmente reconocido y legitimado.

La AUH se articula virtuosamente con otras formas de ingresos: aquellos que surgen de actividades laborales (ocasionales o temporarias) y con las redes de ayuda mutua -familiares y comunitarias- en el territorio, estableciendo un horizonte de previsibilidad en los ingresos para las familias pobres. “El patrón capaz te dice que mañana viene a pagar y capaz pasa una o dos semanas y no viene, entonces este sueldo es algo que ya tenemos seguro y nos da otro respaldo”, contó un padre de familia (Anexo EEGB 934, Chaco).

El impacto de esta política resultó significativo en términos de reducción de los niveles de indigencia y de mejora en la escolarización y atención sanitaria de la población de 0 a 18 años. “Cuando se pone sobre aviso a uno de los padres de que el chico está en riesgo, la situación cambia. Antes seguía en riesgo y terminaba abandonando. Hoy el nivel de abandono es menor”, aseguró el director de la ESB 17 de Avellaneda. En el mismo sentido, la directora de la Escuela 501 de Formosa reveló que “mejoró mucho la asistencia de los chicos que se dedicaban al cartoneo y venían sólo una vez a la semana” (Ministerio de Educación de la Nación; 2011).

La implementación de la AUH favoreció, además, el reconocimiento institucional de organizaciones de asistencia y cuidado que ya venían trabajando en el territorio y con los sectores más débiles. Un caso particular son los Centros y Jardines Comunitarios en la Provincia de Buenos Aires. Este reconocimiento, largamente buscado por estas organizaciones, permitió avanzar en incipientes articulaciones

institucionales (Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación; 2015).

Las organizaciones territoriales que habían asumido el desafío de acompañar a las familias pobres frente a la crisis lograron salir, parcialmente, de la agenda de la emergencia. Se pudieron consolidar acciones vinculadas a la educación, la cultura y la recreación, la producción para el consumo y el abastecimiento, la comunicación comunitaria.

Sin embargo, el cambio de orientación en la política económica (2015-2019) deja al descubierto la imposibilidad de que una política social, por sí sola, pueda garantizar condiciones de integración social. La AUH se fue desvalorizando en su valor adquisitivo y perdiendo impacto en la economía de los hogares pobres. Esta caída se asocia a la desvalorización del salario y al incremento del desempleo y la precariedad laboral. Se transformó en una política compensatoria y ya no redistributiva (Clemente; 2018).

Hacia fines de 2016 se aprueba la Ley de Emergencia Social, que establece el salario social complementario y la creación de un consejo consultivo integrado por organizaciones sociales y de la economía popular. Esta iniciativa permitió que un conjunto importante de organizaciones pueda complementar ingresos que provienen de actividades ubicadas en los “márgenes” de la economía: trabajos ocasionales, individuales o colectivos, más o menos organizados, vinculados a la producción de bienes o servicios, la asistencia, el cuidado y la reproducción. Esta nueva política, compensatoria, fue particularmente aprovechada por aquellas experiencias vinculadas a la producción en el marco de la economía popular.

## El Ingreso Familiar de Emergencia o ¿qué hacer frente a la situación que nos deja la pandemia?

Tomando como referencia la experiencia de la Argentina reciente en el campo de las políticas sociales y la acción estatal desarrollada en el contexto de la pandemia, es posible recuperar algunas claves para el diseño de una propuesta.

La creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a través del Decreto 310/2020 y liquidado por la ANSES, está orientado a aquellos sectores más vulnerables de la población. La cantidad de personas seleccionadas para el primer pago del IFE fue de casi 8,9 millones de hombres y mujeres. “La primera liquidación del IFE pone en magnitud el enorme tamaño de esta prestación que es, sin dudas, la de más amplio alcance en la historia argentina. La proporción de beneficios liquidados en relación a la población total a nivel país es del 19,5%. (...) Este escenario es verdaderamente alarmante si consideramos que sus causas no obedecen exclusivamente a la situación extraordinaria de la pandemia mundial, sino que presenta rasgos estructurales” (Informe IFE ANSES; 2020).

El IFE fue adoptado en el marco de otras políticas destinadas a la contención de los sectores más vulnerables de la sociedad. Se duplicó el monto de la AUH y de la Asignación Universal por Embarazo (AUE), beneficiando a más de 4,3 millones de niños, niñas y adolescentes. Se creó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) dirigido al grupo de trabajadores formales del sector privado y a las empresas, destinado en mayor medida a los asalariados de menores ingresos y a las PyMEs.

Según el informe citado al desagregar la primera liquidación del IFE se puede observar que:

- 5,6 millones (61,7%) corresponden a trabajadores y trabajadoras informales o desocupados y desocupadas sin seguro por desempleo.
- 2,4 millones (27,0%) a titulares de la AUH/AUE.
- 0,7 millones (7,8%) a monotributistas (categorías A, B o monotributo social).
- 0,18 millones (2,1%) a trabajadores y trabajadoras de casas particulares.
- 0,12 millones (1,4%) a personas inscriptas en el programa PROGRESAR.

Siguiendo el mismo informe, al analizar la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del IV trimestre de 2019, los principales motivos de inactividad entre la población de 18 a 65 años señalan, como causas primarias, la dedicación a las tareas del hogar y cuidado (37%), los estudios (28%) y la condición de jubilado y jubilada, o pensionado y pensionada (23%). A partir de los programas ya existentes, una porción de los receptores y las receptoras del IFE se encontraban registrados en los sistemas de información y bancarizados, lo cual facilitó la implementación del programa. Otro segmento importante de la población no sólo no estaba bancarizada, sino que, en ocasiones, las bases gubernamentales no los tenía siquiera en sus registros.

La implementación del IFE y las ATP reconoce la existencia de un enorme universo de personas que se encuentran en condiciones de desempleo, precariedad laboral e inestabilidad de ingresos, que no estaban registrados. Para este amplio universo no existe posibilidad de dar respuesta con programas focalizados y/o de alcance restringido.

## Hacia un sistema nacional de asistencia y cuidado

En consecuencia, resulta necesario y posible establecer un sistema público de prestaciones monetarias directas que asegure, en principio, un registro y bancarización

de la población. Este sistema puede permitir, como ya lo ha demostrado, una acción rápida y directa del Estado frente a la crisis económica que plantea el actual escenario a nivel global; y en un plazo aún indeterminado de tiempo. Una vez superada la emergencia, este sistema puede permanecer como un dispositivo que se puede activar para regiones, poblaciones y/o momentos específicos que lo requieran.

Por otra parte, resulta imprescindible resignificar el concepto de trabajo como categoría que abarca diversas actividades, tal como lo pone en evidencia la implementación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular y considerando tanto las tradicionales formas que adquiere el empleo asalariado como las acciones de cuidado y educación, la producción para el autoconsumo, las diversas formas de organización de la ayuda mutua; y la continuidad y terminalidad educativas.

La visibilización de las diversas formas que adquiere el trabajo humano, exige un esfuerzo por parte de las instituciones públicas que implementan este tipo de programas para que adquieran valor y reconocimiento por parte del conjunto de la sociedad que las financia con sus aportes. La implementación del sistema requiere un consenso social y político lo más amplio y abarcativo posible sobre las fuentes de financiamiento que puedan incluir: reformas impositivas, reasignación de partidas ya existentes, emisión monetaria e incluso el endeudamiento, si fuera necesario.

Sin embargo, el diseño de esta propuesta no implica que los destinatarios perciban transferencias iguales, sino equivalentes según su condición social y económica. Es posible establecer transferencias en montos y plazos que se adecúen a la situación de los hogares y personas, según corresponda estableciendo una segmentación. La misma podrá tomar en cuenta situaciones tales como composición de los hogares, condición laboral y de ingresos; y situación sanitaria y educativa. Es decir, lo que debería ser universal es el sistema y no necesariamente las prestaciones monetarias que podrán ser diferenciadas. Esta idea sustituye el enfoque basado en la idea de prestaciones homogéneas y pone el eje en el sistema y en el alcance de la universalidad como proceso.

También corresponde plantear el debate sobre las condicionalidades que representa la implementación de una propuesta de estas características. Siendo necesario que este sistema reconozca un alcance universal, esto no implica que no puedan establecerse compromisos efectivos. Para ello es posible definir cinco campos de problemas y poblaciones que permitan establecer estas adecuaciones para atender situaciones diferenciales y específicas:

- Formas de trabajo vinculadas a la producción de bienes y servicios en forma asociativa o cooperativa (economía social): cooperativas y mutuales,

empresas recuperadas, comunidades originarias y organizaciones campesinas.

- Economía del cuidado: organizaciones territoriales que brindan asistencia y cuidado tales como comedores, clubes de barrio, centros y jardines comunitarios, centros de jubilados.
- Familias con niños, niñas y adolescentes a cargo que deben garantizar escolarización y control sanitario, homologando las prestaciones ya existentes a través de la AUH.
- Personas adultas que se encuentran completando la educación obligatoria para la terminalidad educativa hasta nivel secundario, inclusive en continuidad con el Programa Progresar.
- Trabajadores no registrados (economía popular) o registrados que no alcanzan a cubrir un umbral de ingresos mínimos para garantizar su reproducción (línea de pobreza) que son actuales destinatarios del IFE.

Las prestaciones monetarias se podrán realizar en base a algunas de estas cinco situaciones; y no podrían superponerse en una persona u hogar más de un ingreso. Para cada una de las categorías se podrá establecer un monto específico con las fórmulas de movilidad correspondiente. La detección, acompañamiento y evaluación de cada una de estas situaciones, requieren de una enorme ingeniería social que ponga en juego, fundamentalmente, la articulación entre organismos y jurisdicciones. Los organismos que acreditan el cumplimiento de estos compromisos deben estar sujetos a lo que dispongan cada una de las jurisdicciones con un alcance federal. En este sentido, pueden tener atribuciones los estados provinciales, municipales y los organismos descentralizados. Para su implementación cobran relevancia las instituciones locales tales como escuelas, unidades sanitarias, consejos locales de infancia, delegaciones locales de ANSES y organizaciones de la comunidad.

Estas instancias y organismos podrán actuar para el registro y elevación de las demandas al sistema nacional. Garantizar acciones de acompañamiento y orientación a la población. Y posteriormente colaborar en el seguimiento de los compromisos. Se trata de articular dos acciones que hasta ahora se encuentran divorciadas: monetarización de la asistencia e instituciones y organizaciones que desarrollan diversas formas de acompañamiento (asistencia y cuidado) en el territorio.

Hasta aquí, la expansión de la asistencia monetaria se ha logrado con amplia cobertura y breves plazos de tiempo. La implementación de las medidas recientes frente a la pandemia da cuenta de esta capacidad del Estado para coordinar

centralizadamente una asistencia rápida y efectiva. Sin embargo, las instituciones de acompañamiento tales como escuelas, unidades sanitarias, municipios y organizaciones de la comunidad, registran aún débiles articulaciones con el sistema de prestaciones monetarias directas. Son estos actores -organizativos e institucionales- quienes ocupan el espacio (presencia en el territorio) y cuentan con el tiempo (continuidad del vínculo) para asegurar el mejor acceso a estas prestaciones económicas fundamentales para la organización de los hogares pobres.

Frente al escenario devastador que nos deja la pandemia, resulta necesario desarrollar acciones del Estado que se configuren, nuevamente, como verdaderas protecciones colectivas, superando la fragmentación de las políticas y el aislamiento de las instituciones. Estas protecciones permiten visualizar horizontes, no tan lejanos, de mejora en las condiciones de integración social en base a la acción estatal directa, que se potencian sinérgicamente con la recuperación progresiva del trabajo en sus diversas configuraciones y con la presencia de las organizaciones en el territorio.

## Bibliografía y fuentes consultadas

Dirección General de Planeamiento - Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2020). *Boletín IFE-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. ANSES. Buenos Aires, Argentina, 2020.

Aguilo, Juan Carlos. *Políticas Sociales en la Argentina. De la Sociedad de beneficencia a la focalización compulsiva*. Mimeo. Mendoza, Argentina, 2005. Disponible en: <http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4057/aguilo.pdf?sequence=2>

Bertanou, Fabio y Casanova, Luis. *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Programa de Promoción de la formalización en América Latina y el Caribe (FORLAC), Organización Internacional del trabajo (OIT). OIT. Argentina, 2014. Disponible en: [http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_248462.pdf](http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248462.pdf)

Brancoli, Javier y Vallone, Miguel. *Donde hay una necesidad nace una organización. Surgimiento y transformaciones de las asociaciones populares urbanas*. Ediciones Ciccus y Facultad de Ciencias Sociales - UBA. Buenos Aires, Argentina, 2010. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1YXx28NopvhNHzy41vjL4-RxYbHmlASeP/view>

Clemente, Adriana. *Políticas neo - asistenciales en la PBA*. Revista Voces en el Fénix año 9 N° 77. Plan Fénix. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/fenix77%20baja\\_0.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix77%20baja_0.pdf)

Del Cueto, Carla y Luzzi, Mariana. *Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)*.

Universidad de General Sarmiento y Biblioteca Nacional. Buenos Aires, Argentina, 2008. Disponible en: <https://ediciones.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/9789876300278-completo.pdf>

Jozami, Eduardo; Paz, Pedro y Villarreal, Juan. *Crisis de la dictadura argentina, política económica y cambio social (1976-1983)*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, 1985.

Ministerio de Educación de la Nación. *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*. Ministerio de Educación de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2011. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis\\_y\\_evaluacion\\_de\\_los\\_aspectos\\_educativos\\_de\\_la\\_auh.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_y_evaluacion_de_los_aspectos_educativos_de_la_auh.pdf)

Ministerio de Educación de la Nación - Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas. *Estudiar es tu derecho: los espacios socioeducativos en las organizaciones comunitarias*. Ministerio de Educación de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 2015. Disponible en: <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/handle/123456789/110328>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). *Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular*. MDS. Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep>

Montes de Oca, María Elvira; Clemente, Adriana. *Es imposible vivir con una AUH* (entrevista a Adriana Clemente). Revista *Tercer Sector* N° 115. Fundación del Viso. Buenos Aires, Argentina, noviembre de 2018. Disponible en: <https://tercersector.org.ar/es-imposible-vivir-con-una-auh-entrevista-a-adriana-clemente/>

Oszlak, Oscar. *Políticas públicas, democracia y participación ciudadana*. Revista *Voces del Sur*. Programa MERCOSUR Social y Solidario. Buenos Aires, Argentina, 2007. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-prensa/Voces%20del%20Sur.pdf>

# Primera Infancia y post-pandemia

## Desafíos pendientes

**Alejandra Facciuto**  
**María Eugenia Koolen**  
**Sandra Madeira**  
**Universidad de Buenos Aires**

La gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) ha iniciado un diálogo con distintos actores de la sociedad civil, entre ellos las universidades, para construir en forma conjunta aportes reflexivos y propuestas de intervención para la gestión de políticas sociales, pensando en la post-pandemia. Es por ello que, desde diferentes cátedras de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires que abordan la intervención con familias, niñeces y adolescencias, nació el interés de sumar sus aportes para enriquecer distintas propuestas de gestión.

La situación de pandemia que estamos atravesando nos impone la necesidad de proponer cambios en los dispositivos actuales de intervención; y el presente escrito hará referencia específicamente a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). Este nuevo escenario que se nos presenta y que surge por el COVID-19, nos lleva a la necesidad de repensar la función de los mismos en un escenario de post-pandemia.

## Los CDI: su rol en la post-pandemia

La pandemia por el COVID-19 encontró a la Argentina en un proceso incipiente de re-direccionalidad de las políticas implementadas en el periodo 2015-2019 por la alianza conservadora Cambiemos, que dejó al país con la mayor deuda externa contraída en la historia, habiendo implementado políticas centradas en favorecer a los sectores más poderosos (vinculados específicamente con el capital especulativo), junto con la retracción de prestaciones que generó una situación de crisis social y de debilitamiento institucional.

Según los datos proyectados por UNICEF para agosto de 2020, en base a estimaciones de la caída del Producto Bruto Interno (PBI) y de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), en el segundo semestre del 2019 la pobreza afectaba al 53% de niñas y niños y podría escalar al 62,1% hacia fines de 2020. Por su parte, para el mismo periodo la pobreza extrema sería del 16,3%. En términos de volúmenes de población, implicaría que entre 2019 y 2020 la cantidad de niñas, niños y adolescentes pobres pasaría de 7 millones a 8,3 millones; y la pobreza extrema, de 1,8 a 2,1 millones.

Es decir que el Gobierno actual asume con altos índices de pobreza e indigencia, que se agravan por la situación de pandemia y pone en cuestión como dar respuesta, de manera simultánea, a otros problemas que atraviesan a la niñez y que se profundizan en estos contextos inciertos. En consecuencia, la pandemia vino a poner al descubierto la brecha social existente en el país y la heterogeneidad de los territorios y de las niñeces que lo habitan.

Estamos de acuerdo con Clemente (2020) cuando plantea que “el gobierno nacional frente a la amenaza sanitaria del Covid-19, más que un plan de emergencia, está poniendo en acción una idea de sociedad”. Esta autora destaca “el protagonismo del Estado en el manejo de la crisis, la movilización de todos los recursos disponibles desde una perspectiva federal y con asesoramiento especializado, el refuerzo de ingresos a sectores vulnerables, son todas intervenciones que brindan contención a la población en una situación excepcional como la que estamos atravesando”.

Así y todo, los desafíos actuales y de la post-pandemia incluyen la imperiosa necesidad de reconstruir condiciones institucionales que pongan al aparato estatal bajo la lógica de restitución de derechos. En este sentido es que proponemos re-pensar los CDI y su lugar en la respuesta a las diversas vulnerabilidades que lxs niñxs atraviesan en sus primeros años.

En su artículo 2, la ley 26233/07 señala que se entenderá por CDI a los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro (4) años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas. Esta ley fija la edad entre los cuarenta y cinco (45) días y cuatro (4) años de edad inclusive, como período comprensivo de la primera infancia.

Estos centros se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional. Según donde se ubiquen pueden recibir distintas nominaciones: Centros de Desarrollo Infantil, Centros de Primera Infancia, Centros de Integración y Fortalecimiento Familiar o Salas Cunas, entre otros; y todos se enmarcan dentro de la Ley Nacional mencionada. Los mismos pueden ser públicos o de gestión asociada. En relación a los equipos

que deben integrar estos centros, observamos que en el artículo 7 del decreto reglamentario de dicha ley se sugiere que haya una coordinación, equipo técnico, promotores comunitarios y talleristas.

Podemos afirmar, a partir del conocimiento de distintos territorios, que el personal que trabaja en los mismos es heterogéneo en su conformación. Algunos cuentan con equipo técnico y otros no, incluso la conformación del equipo técnico también varía dependiendo de la jurisdicción en la que se ubiquen. Consideramos fundamental la profesionalización de estos centros, por lo cual proponemos que todos cuenten al menos con una trabajadora social, una psicóloga, una estimuladora temprana y un docente de nivel inicial; y que sea desde la Comisión de Promoción y Asistencia de los CDI Comunitarios, creada en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) del MDS, que se inste a las distintas jurisdicciones del Estado, que corresponda, a hacerse cargo de garantizar la existencia de estos equipos en todos los dispositivos.

Esta presencia del Estado, que garantiza derechos en el contexto actual, nos conduce necesariamente a pensar en otras problemáticas que atraviesan a la población que asisten a los CDI y la modalidad en la que se debe dar respuesta. En este sentido, una cuestión que nos preocupa es el maltrato y abuso sexual infantil. Resulta importante dejar asentado que cuando hablamos de violencias nos referimos a “una forma de ejercicio del poder mediante el empleo de la fuerza (física, psicológica, económica, política, sexual, etc.) e implica la existencia de jerarquías -reales o simbólicas-. Es una acción socialmente nociva, que implica la existencia de una asimetría de poder de quien ejerce la violencia hacia quien no puede defenderse o repelerla. Las violencias implican acciones, relaciones y discursos que buscan dominar y someter a las niñas, niños y adolescentes aprovechándose de la vulnerabilidad y desigualdad existente”.

En cuanto al abuso sexual específicamente, que creemos amerita una especial atención por la complejidad de su detección y abordaje, “entiende por abuso sexual contra una niña, niño o adolescente cuando un adulto/agresor la/o hace intervenir o la/o usa para actos sexuales, estimularse él mismo, al NNYA o a otra persona. Incluyen los tocamientos, manoseos, violaciones, explotación o utilización en pornografía, obligar a un/a NNYA a observar actos sexuales de otros (sean adultos o NNYA), entre otros. Pueden existir abusos sexuales realizados por un/a NNYA menor de 18 años cuando entre el agresor y la víctima existe fuerza o asimetría de poder o diferencias etarias significativas. El abuso sexual puede ocurrir en el hogar, instituciones, escuelas, lugares de trabajo, dentro de las comunidades, entre otros. Los agresores pueden ser del ámbito familiar, conocidos, vecinos, o desconocidos y pueden ser de cualquier nivel socioeconómico y educativo”.

En la Argentina, el 46% de los casos de violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes sucedió en el hogar de la víctima; y el 5% se dieron en la vivienda de un familiar de la víctima. En el 76,8% de los casos, los agresores eran del entorno cercano de la víctima (familiar o no familiar). En el 57,4% eran familiares de las víctimas. En el 19,4% eran conocidos no familiares. En el ámbito intrafamiliar, se advierte que más del 46% de las víctimas fueron agredidas por su padre o padrastro (25% corresponde a padre; 21% a padrastro). El tío, abuelo y hermano representan el 26,9%. En todos los grupos etarios, el mayor porcentaje de niñxs víctimas es de género femenino (77,9%) y el 90,1% de los agresores son de género masculino.

A pesar de lo alarmante de las estadísticas, el maltrato y abuso sexual infantil han sido históricamente invisibilizados, naturalizados y minimizados en una sociedad patriarcal y sexista que tiene a la familia como el paradigma de protección del niñx; siendo allí donde se produce el mayor porcentaje de situaciones de abuso sexual y maltrato, tal como lo demuestran los datos presentados.

Esto se ve agravado en contexto de pandemia, dado que se profundiza esta invisibilización. La indicación de permanecer en las casas como la mejor manera de cuidarnos, siendo el “hogar” donde se produce la mayor parte de estas situaciones de maltrato y abuso, la no concurrencia a los diversos dispositivos por otros motivos y, en el caso de lxs niñxs, la no asistencia a la escuela y/o CDI, que tiene un lugar central a la hora de detectar/ develar situaciones de maltrato y abuso, los hace quedar a expensas de sus agresores.

“Nos resulta claro que las niñas, niños y adolescentes que sufren abuso sexual intrafamiliar tienen sus bocas tapadas desde hace mucho tiempo: han aprendido a callar, a creer las amenazas del abusador, a considerar que no serán creídos en su relato. Han sabido tapar sus bocas para protegerse de las amenazas y del desvalimiento. No queremos para ellos un tapaboca”, señala un estudio del Equipo de Investigación Infancia y Necesidades de la Universidad Nacional de Luján.

Si bien es sabido que el maltrato hacia la niñez ha existido históricamente, las leyes de protección y promoción de derechos de lxs niñxs han permitido problematizar y visibilizar la problemática. Sin embargo, entendemos que los marcos normativos son necesarios pero no resultan suficientes si no se cuenta con la capacitación necesaria para detectar a las víctimas y poder intervenir en consecuencia, reparando el grave daño provocado a la integridad psicofísica del niñx; siendo la primera infancia la población más vulnerable debido a la imposibilidad/dificultad para expresarse verbalmente sobre sus padecimientos.

Sabemos que parte de esta invisibilización se reproduce en las instituciones que no siempre quieren ver el abuso y maltrato. Resulta imprescindible ampliar las

posibilidades y capacidades de cuidado bio-psico-social de niñxs para que sean oídos desde su propia voz, que en muchas oportunidades se manifiesta a través del cuerpo.

Por ello la necesidad de que todas las personas que trabajan con niñxs tengan la capacitación correspondiente; y de contar con equipos técnicos preparados y con experiencia en la temática para detectar dichas vulneraciones y poder intervenir adecuadamente. Intebi (2011) propone que ante situaciones de violencia, resulta imprescindible hacerlo a través de un proceso dividido en fases, que garantice que los malos tratos no volverán a ocurrir, que se investigarán sus causas y que se procederá a reparar sus consecuencias.

Las fases del proceso de intervención son:

- a. Detección.
- b. Notificación.
- c. Investigación propiamente dicha.
- d. Evaluación.
- e. Toma de decisión.
- f. Intervención.

A grandes rasgos, es importante que quede claro que durante las primeras fases -detección, notificación y, posiblemente, investigación- estará en manos de profesionales no especializados. El resto de las fases estarán dirigidas por profesionales especializados.

En función de lo expuesto la propuesta para los CDI consta de distintos ejes:

1. **Capacitación:** toda persona que trabaje con niñxs debe contar con información y elementos para poder detectar y notificar las sospechas de abuso sexual y maltrato; y aunque la mayoría de los cuidadores no están preparados para detectar el abuso sexual y contener sus consecuencias, es perfectamente posible que aprendan a hacerlo y eviten así situaciones de discriminación y re-victimización. Así como los profesionales que inicien la investigación deben tener la capacitación apropiada para poder recoger información sin presionar ni contaminar los relatos infantiles, sabiendo que el único objetivo es proteger y reparar. Entendemos que, en concordancia con lo planteado por la ley y el decreto reglamentario de los CDI, es la SENNAF

la responsable de diseñar planes y estrategias nacionales de capacitación y asistencia técnica sobre los temas expuestos y para la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI).

2. **Prevención:** Estas actividades resultan centrales a la hora de proponer acciones que anticipen las situaciones de maltrato y/o abuso y que se constituyan en factores protectores para lxs niñxs que asisten. Entre las posibles actividades no pueden faltar:
  - a. La implementación de la ESI de manera transversal.
  - b. Talleres para padres y/o miembros de la familia y la comunidad, con el fin de fortalecer las funciones de crianza, conocer el desarrollo de lxs niñxs y las pautas esperables para cada etapa evolutiva.
3. **Detección:** Pasos a seguir ante una situación de sospecha de maltrato o abuso:
  - a. Informar a la coordinadora y al equipo técnico.
  - b. El equipo técnico realiza el diagnóstico y consulta con especialistas los pasos a seguir.
  - c. Notificar a los servicios de protección de derechos correspondientes.
4. **Acompañamiento y seguimiento:** Una vez realizada la intervención, los CDI cumplen un papel muy importante dado que comparten con lxs niñxs muchas horas y son los que observan y tienen que contener las secuelas de los abusos sexuales. Resulta fundamental que en la etapa que sigue al develamiento, quienes están al cuidado de niñxs conozcan cuáles son las conductas esperables en lxs niñxs que han sido víctimas y como pueden ayudarlx a sobrellevar este período tan complejo.

Además, los profesionales del equipo técnico tienen que realizar el seguimiento de la situación, fortaleciendo un trabajo con los servicios locales de los organismos protectores de niñez y adolescencia; y los centros de salud u otros dispositivos sanitarios que se han encargado de la intervención.

Para finalizar, se hace necesario que la SENNAF, desde las funciones que le confiere la ley nacional 26061/05, inste a los organismos protectores de niñez y adolescencia provinciales a profundizar el trabajo en red entre los órganos locales de protección que de ellos dependen, los CDI y otros actores que sean relevantes en cada territorio para intervenir sobre el abuso y maltrato

infantil. Este planteo resulta significativo porque se pasa de un modelo de prestación homogéneo a una intervención construida desde la heterogeneidad de las poblaciones que habitan esos territorios.

Esta problemática, como otras que atraviesan a la primera infancia, necesita indefectiblemente de la presencia de un Estado fuerte en los territorios para poder dar respuestas concretas orientadas a fortalecer el trabajo de las organizaciones sociales en la cotidianeidad que las atraviesan. Es por ello que la intervención en lo social debe reconocer la complejidad de los problemas, que se agravan en situaciones de emergencia y que, necesariamente, deben hacer dialogar los distintos campos disciplinares, generando espacios de articulación con las políticas sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

## Bibliografía

Astarita, M. *Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador*, en García Delgado, D; Ruiz del Ferrier, C; de Anchorena, B (comp.): *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*, capítulo III, pp.61-89. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2018.

Clemente A. *Coronavirus, deuda y salud pública*. Columna de opinión en el diario *Página 12*. Buenos Aires, Argentina. 2 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/257101-coronavirus-deuda-y-salud-publica>

Equipo de Investigación Infancia y Necesidades - *Abuso sexual Infantil. Cuando el tapabocas no protege: pandemia y abuso sexual en las infancias*. Universidad Nacional de Luján. Buenos Aires, Argentina, 2020.

Intebi, I. *Abuso sexual Infantil. En las mejores familias*. Granica Editorial. Buenos Aires, Argentina, 2008.

Intebi, I. *Proteger, reparar y castigar. Evaluación de las sospechas de abuso sexual infantil*. Granica Editorial. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Ley Nacional N° 26233/2007 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil

Madeira, S. y otrxs. (10 Nro. 19). *La intervención profesional es siempre una pregunta abierta. Estrategias, dilemas y desafíos en el ámbito de salud en contexto de pandemia*. Debate Público. Reflexión de Trabajo Social.

Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. *Primera Infancia. Mejores Comienzos. Manual de Gestión de centros de Desarrollo Infantil. Orientaciones y Procedimientos*. Subsecretaría de la Primera Infancia de la SENNAF - Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual\\_de\\_gestion\\_de\\_centros\\_de\\_desarrollo\\_infantil.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_gestion_de_centros_de_desarrollo_infantil.pdf) (consultado el 19 de septiembre de 2020).

UNICEF - Programa Víctima contra las Violencias / Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. *Un análisis de los datos del programa "Las Víctimas Contra las Violencias" 2018-2019*. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/6776/file/Datos%20%22Las%20v%C3%ADctimas%20contra%20las%20violencias%22%202018-2019.pdf> (consultado el 21 de septiembre de 2020).

Volnovich, J. *Sobrevivientes de lo peor: Abuso sexual infantil, mujeres e instituciones*. Lugar Editorial. Buenos Aires, 2018

# Atención prioritaria a la Primera Infancia

## Políticas públicas, organizaciones sociales y universidades

**Adriana Fazzio**

**Alejandra Facciuto**

**María Eugenia Koolen**

**Sandra Madeira**

**Universidad de Buenos Aires**

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) ha requerido a las universidades asesoramiento y colaboración para desarrollar políticas públicas necesarias para el abordaje de las problemáticas sociales de la post-pandemia.

Desde diferentes cátedras de la Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, que abordan las problemáticas de familias, niñeces y adolescencias; hemos priorizado elaborar una propuesta de intervención en la primera infancia, atendiendo la radical importancia del desarrollo integral en esta etapa de la vida de las personas, el agravamiento de las problemáticas en los sectores vulnerados en el contexto de pandemia; y la debilidad detectada en algunos de los dispositivos de acompañamiento y cuidado de la primera infancia, que ameritan ser fortalecidos y exigen la participación conjunta de distintos sectores de la población.

## Descripción de la situación

La pandemia dejó al descubierto, con crudeza, la enorme brecha social existente en el país y la heterogeneidad de los territorios, agravando los problemas preexistentes. Desde el inicio de la aplicación de políticas neoliberales y sus consecuencias -sobre las que no abundaremos una vez más-, buena parte de la población ha quedado excluida de los derechos humanos más elementales, como son la alimentación, la salud y la educación.

Al desguace producido por el Gobierno anterior, entre 2016 y 2019, se suman todas las consecuencias económicas, sociales, sanitarias y educativas de la pandemia, que exigen acciones concretas y rápidas. Las proyecciones comunicadas por UNICEF el 5 de agosto de 2020, alertan que en diciembre de ese año el porcentaje de niñas y niños pobres alcanzaría el 62,9%. Significa casi 5 puntos más de los niveles de pobreza infantil estimados en mayo del 2020; y la franja etaria más afectada abarca a los recién nacidos hasta los 4 años.

## Fortalezas y debilidades en la atención de la primera infancia

Las fortalezas y recursos con los que se cuenta para la atención de la situación planteada son:

- **Transferencias de recursos económicos a las familias como decisión de un estado presente:** La Argentina cuenta, desde hace varios años, con programas universales para brindar seguridad alimentaria a la infancia y adolescencia, incluyendo a la mujer a partir del tercer mes de embarazo, como la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), a las que se suma la tarjeta AlimentAR en el marco del Plan Argentina contra el Hambre y, últimamente, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Sumado a ellos, se cuenta con la decisión política expresada por el Gobierno nacional de volcar recursos económicos del Estado para ir acortando la brecha de desigualdades existentes y asegurar el efectivo ejercicio de los derechos humanos elementales.
- **Las organizaciones sociales y los sectores religiosos trabajando en forma articulada:** Las organizaciones sociales y distintos sectores de las iglesias -católicos, metodistas y otros cultos-, cuentan hoy en la Argentina con un nivel de inserción, desarrollo y representatividad en los barrios vulnerados, que iguala y en algunos casos supera a la que exhiben sectores profesionales u otras organizaciones políticas o gremiales. Esta situación nos muestra la necesidad de trabajar en forma conjunta con los distintos actores sociales cuya representatividad favorece la inserción del Estado en aquellos territorios donde no la haya. El informe de 2015 sobre los Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil, elaborado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, refleja que el 60% de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) fueron creados por organizaciones sociales, barriales, civiles o religiosas; y daba cuenta de la preocupación y respuestas de estos actores sociales para garantizar derechos. (2015:12)

Por otra parte, la principal debilidad y carencia observada es:

- **Heterogeneidad de las intervenciones en los Centros de Desarrollo Infantil:** Para completar los aportes económicos brindados a las familias vulneradas en este escenario de pandemia, se visualiza especialmente la necesidad de fortalecer los CDI regulados por la Ley nacional 26233/07, que permiten el abordaje de otros problemas complejos que atraviesan a la primera infancia, así como el acompañamiento a sus familias y/o referentes afectivos en la crianza.

Se observa que las políticas públicas de transferencia económica a las familias resultan efectivas y han logrado un grado de universalidad notable, pero el acompañamiento para ejercer las prácticas de crianza y las acciones para el fortalecimiento familiar, son aún asignaturas pendientes en nuestro país.

Muchos de los Centros de Primera Infancia han sido iniciativa de la sociedad civil; y tan sólo el 40% son de dependencia estatal. Ello implica que existen distintos modelos de gestión y organización con diferentes estándares y, en general, poca profesionalización en la intervención, algo que resulta muy necesario ante la complejidad de los problemas que presentan las familias.

Los años de gestión gubernamental del período 2015/2019 han agravado las limitaciones existentes, debido a los recortes presupuestarios y precarización de los recursos materiales y humanos en todos los niveles.

## Propuesta: El fortalecimiento de los CDI

Ante la situación descrita resulta evidente la necesidad de fortalecer los CDI, así como promover la articulación con distintos actores de la sociedad civil e instituciones de distintas áreas del Estado, como salud, educación, organismos proteccionales de niñez y adolescencia, etc. Nuestra propuesta consta de dos instancias:

1. **Recursos económicos y articulación del Estado con las organizaciones sociales:**  
La continuidad de las transferencias de recursos económicos, a través de las políticas mencionadas con anterioridad, sumado al fortalecimiento de estos espacios, serían entonces la alternativa más efectiva para el abordaje de la primera infancia y el acortamiento de las brechas de inequidad. La existencia del padrón de beneficiarios de los programas de transferencia monetaria, permitirá visualizar las poblaciones prioritarias para su atención y esto no se logra sin un trabajo articulado y en red.

El abordaje propuesto no puede pensarse sin la participación y corresponsabilidad de las organizaciones sociales, para darle contenido a las dimensiones e indicadores de calidad, cobertura, fortaleza institucional y políticas públicas.

Se debería, entonces, poner en agenda la necesidad de unificar criterios entre los estados nacionales, provinciales y municipales para el fortalecimiento de los sistemas de protección locales, regionales y provinciales; y volver a pensar la intervención. Como dice Carballeda, "las políticas públicas en diálogo con la intervención implican una estrategia de recuperación de capacidades, habilidades y básicamente de formas constitutivas de la identidad. (...) Desde este punto de vista, las Políticas Públicas deben ser flexibles y tener la capacidad de adaptarse a circunstancias de índole singular, sin perder la centralidad que les da sentido total y perspectiva en función del Estado y la Nación" (2010:6)

Para conformar el sistema de promoción y protección de derechos establecidos por la Ley nacional 26061/05, las respuestas a las complejidades que atraviesan las familias en situación de pobreza deben ser integrales, territoriales, articuladas y transversales. La existencia de una ley y la transferencia de dinero a las familias no alcanza.

Retomar, como se dijo, las dimensiones e indicadores de calidad, cobertura, fortaleza institucional y políticas públicas, significa concretamente transferir recursos para la dotación de planteles profesionales en esos CDI, con la finalidad de mejorar y ampliar su infraestructura, favorecer la articulación con programas y políticas de empleo, producción o capacitación; y ofrecer vacantes de manera prioritaria a hijas e hijos de mamás adolescentes en condiciones de vulnerabilidad.

- 2. La participación de las universidades:** Partiendo del concepto que las universidades públicas, en ningún momento y mucho menos en el escenario actual, pueden ceñirse exclusivamente a la producción de conocimientos académicos y profesionales, creemos importante su participación en el fortalecimiento de las políticas públicas para la primera infancia, por lo que proponemos que el MDS firme convenios con las universidades para incorporar un número significativo de estudiantes avanzados para que realicen allí sus prácticas pre-profesionales.

Todas las carreras de Trabajo Social de las universidades públicas y privadas tienen en su currícula materias que implican la inserción de sus estudiantes en distintas instituciones para realizar las mencionadas prácticas. La inserción de estudiantes en los centros de práctica implica también el acompañamiento de docentes que reflexionan juntos las intervenciones desde una perspectiva integral.

Además de la carrera de Trabajo Social, la participación de unidades académicas de otros campos disciplinares, significaría dotar a los CDI de un acompañamiento interdisciplinario a las familias y referentes afectivos de niños y niñas, como también a quienes se desempeñan en ellos.

El aporte de carreras como Psicología, Psicopedagogía, Abogacía, Medicina, Arquitectura y Urbanismo, entre otras, permitiría también repensar el rol de las universidades en materia de extensión universitaria desde una concepción como la que manifiestan Lischetti, Petz y Sinisi, acerca de que la universidad pública no puede sostenerse únicamente naturalizando su clásico rol de productora de profesionales, aunque el mismo sea trascendente. Tampoco la investigación científica, independientemente de su carácter específico en la producción de conocimientos, puede recluirse únicamente en la elaboración de monografías y publicaciones orientadas a un público experto.

La concreción de la presente propuesta, contribuiría a dejar capacidad instalada en los CDI, en lo que respecta a una práctica interventiva desde un abordaje integral interdisciplinario e inter e intrainstitucional; y se fortalecería la vinculación entre las universidades y la sociedad.

## Bibliografía

Carballeda, A. *La intervención en lo social, las problemáticas sociales complejas y las políticas públicas*. Revista Digital Margen. Cooperativa Margen. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Decreto de Necesidad y Urgencia 310/20. Ingreso Familiar de Emergencia. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina, 24 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/227113/20200324>

Ley Nacional N° 26233/07 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil.

Ley Nacional N° 24.714/96. Modificatoria de Asignación Universal por Hijo y Embarazo.

Ley Nacional N° 26061/05 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Lischetti, M; Petz, I; Sinisi, L (S/D). *Aprender trabajando. Experiencia formativa en el ámbito del Centro de Innovación y Desarrollo Tecnológico para la Acción Comunitaria (CIDAC)*. CIDAC. Buenos Aires, Argentina, 2009.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). *Estándares de Inclusión para los Centros de Desarrollo Infantil* (2015), SENNAF – MDS, Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CoCeDIC) del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Resolución 8/20 – Plan Argentina contra el hambre. *Boletín Oficial de la República Argentina*. Buenos Aires, Argentina, 13 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/224514/20200113>

UNICEF Argentina. *Segunda encuesta de percepción y actitudes de la población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes*. UNICEF Argentina. Buenos Aires, Argentina, 2020.

# Los comedores comunitarios son una política social

## Incorporación de los comedores a la intervención alimentaria estatal en la Argentina

**Luis Hernán Santarsiero**  
**Universidad Nacional de La Plata**

En nuestro país, el problema del acceso a los alimentos y la satisfacción de necesidades alimentarias no cubiertas han sido considerados, desde hace décadas, componentes centrales de un sinnúmero de iniciativas públicas- estatales<sup>1</sup>. Dentro de este marco, el surgimiento de comedores comunitarios en barrios populares, forma parte de esa historia. Distintas intervenciones territorializadas de asistencia alimentaria, propias de organizaciones de la sociedad civil, han sido incorporadas en la implementación y ejecución de programas y políticas sociales.

Estas distintas iniciativas solidarias, autogeneradas por parte de sectores y actores populares en el espacio barrial, han marcado en la Argentina la activación de estos espacios denominados comedores comunitarios, merenderos barriales o infantiles. Durante casi los últimos cuarenta años, la implementación de distintas intervenciones asistenciales del Estado, tanto en programas específicamente alimentarios como otros, han tenido su base territorial en estos espacios, delimitando una historia propia dentro del ciclo de las políticas sociales (Hintze, 1994; Andrenacci, 2005; Vacarissi, 2005; Chiara y Di Virgilio, 2009).

Los mismos se sumaron al repertorio de acciones y demandas de movimientos políticos y de organizaciones sociales por la satisfacción de necesidades no cubiertas, en una creciente y tensionada relación con el Estado. Aportar, en este sentido, una perspectiva propia para su análisis, implica comprender a los comedores como fenómeno político social alimentario (Santarsiero, 2010 y 2017). Y para ello se requiere reconocer nuevos interrogantes para el análisis de los mismos, considerando escenarios cambiantes en el seno de las políticas sociales y en la configuración de sus aspectos territoriales. Podemos decir, entonces, que el

<sup>1</sup> En este sentido, desde la década del '30 del siglo XX se pueden rastrear en nuestro país componentes alimentarios de políticas de atención a la niñez o a distintos grupos de riesgo social. Cf. Santarsiero 2017, 2010

fenómeno de los comedores es, por un lado, político, dado que evidencia un espacio para la politicidad barrial vinculada con la política social territorializada. Y es, a su vez, un fenómeno social, porque refiere a lazos de solidaridad y de interacción cotidiana en el espacio comunitario surgido en las prestaciones y acciones de los comedores. Por último, también es un fenómeno alimentario, porque frente a cualquier cambio de las iniciativas políticas y sociales dirigidas desde arriba, o resistidas y reconsideradas desde abajo, conservan al interior de sus trayectorias lo que consideramos su especificidad: brindar alimentos sumando intervenciones y recursos a la cotidianeidad del espacio barrial.

Habiendo constatado cambios a lo largo de este tiempo en la relación entre el Estado y los comedores, proponemos distintos escenarios para comprender el curso de las intervenciones sociales alimentarias que fueron interactuando con los comedores. Definidas por las presencias o ausencias de políticas de ingreso o de transferencia condicionadas; por diversos marcos declarativos que han enfatizado el enfoque de derechos sociales; o bien por el énfasis puesto en la organización político comunitaria, las políticas sociales y los comedores han transitado diferentes y diversos contextos.

En este trabajo señalaremos algunas características salientes de esas fases históricas de la emergencia creciente de los comedores, junto a una propuesta de reconocimiento e inserción en esta etapa actual, interpelada por la crisis sanitaria del COVID-19 y la futura coyuntura de la post-pandemia.

- **De los ochenta a los noventa:** Se trata de los primeros involucramientos de las políticas sociales, el Estado y el territorio emergente de los comedores. Una articulación posible entre contextos macroeconómicos<sup>2</sup> y la existencia de concepciones e intervenciones de las políticas sociales específicas en un nivel meso y micro social, resulta un punto de partida necesario en la sistematización de la información sobre la organización cotidiana y la continuidad de los comedores comunitarios.

*En este proceso podemos señalar algunos periodos generales. El primero, se sitúa entre los años ochenta hasta los 2000-2001, dominados por una creciente deuda social, el aumento inusitado de la problemática alimentaria y su atención, a veces limitada por la fragmentación administrativa, por parte de programas y políticas a nivel nacional (administraciones alfonsinista y menemista). En esa temporalidad, podemos destacar algunos puntos salientes, como el surgimiento de las ollas populares (Neufeld y Cravino, 2001), producto de las crisis hiperinflacionarias de finales de los ochenta y principios de los noventa; la emergencia de los movimientos de base piquetera y sus*

---

2 Cf. Kessler, Svampa y González Bombal, 2010.

*modalidades de atención de las problemáticas de la pobreza y la desocupación en barrios vulnerables, con su creciente protagonismo al llegar la crisis de salida de la convertibilidad, que también fue una crisis alimentaria sin precedentes en el país (Kessler, y otros, 2010).*

- **De los dos mil hasta la última administración neoliberal:** O sea, de las experiencias de ampliación de horizontes inclusivos de las políticas sociales y los comedores, a la obturación de las mismas. Este segundo contexto incluye también dos experiencias de administración de la gestión alimentaria con resultados diferentes, dentro de contextos macrosociales que también lo fueron. El periodo en cuestión estuvo marcado por diferentes iniciativas que involucraron, en un primer momento, con una mayor inserción pública de los distintos niveles gubernamentales (nacionales, provinciales y municipales) en vías a aumentar la federalización y planificación programática de las intervenciones sociales alimentarias a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria.
- En este período, conformado por las administraciones kirchneristas y la última administración macrista, se asistió a un primer llamado a los comedores a conformar una estrategia de redefinición y ampliación de los componentes participativos y comunitarios de las políticas sociales alimentarias que partieron de las primeras experiencias barriales, hasta un punto de inflexión y contracción de esta estrategia que significó el agravamiento de la crisis económica y la restricción estatal del último periodo.
- Podemos decir también que, en este contexto, se han venido inscribiendo la indagación teórica y conceptual sobre una determinada visión de los comedores, a veces considerados “recipientes” de otros fenómenos vistos a lo largo del tiempo. Los estudios sobre la constitución de adscripciones político-territoriales en los barrios, las relaciones de género, cuidados y liderazgos organizativos, la implementación de programas sociales y de componentes participativos, entre otros tópicos; y núcleos analíticos, si bien han dado excelentes desarrollos en los últimos años sobre la cuestión social en la Argentina, a veces han soslayado lo que aquí consideramos dimensiones específicas del campo de la investigación sobre políticas sociales alimentarias en los comedores comunitarios. Consideramos que, junto a la distribución y preparación de alimentos, coexisten componentes organizativos y políticos sociales que son específicos a estos espacios que deben ser analizados conjuntamente.

## Los comedores en la actualidad: puntos pendientes y desafíos para la relación entre el territorio y el Estado.

Hoy nos encontramos frente a un proceso de cambio en la escena de los comedores comunitarios, producto de estas transformaciones evidenciadas en los diferentes contextos y administraciones. Los comedores comunitarios, entendidos como iniciativas frente a la problemática alimentaria, integrados por acciones sociales autogeneradas del espacio comunitario, acciones estatales de diverso alcance y continuidad, con diferentes características en cuanto a sus nexos con organizaciones barriales (sean partidarias, estatales, religiosas o de otro tipo), definieron y aun definen el panorama político barrial de la intervención alimentaria. Actualmente, hemos asistido a la emergencia de un nuevo protagonismo de los comedores, producto de la crisis económica y la emergencia sanitaria del COVID-19.

En este caso, estos condicionantes y nuevos desafíos podrían traducirse en una serie de constataciones sobre el aumento de necesidades alimentarias, marcadas por el desmejoramiento en las condiciones de vida de sectores vulnerables, entre otras dimensiones e indicadores posibles que podrían, y deberían, reconstruirse a partir de la experiencia de estos espacios. Será necesario, entonces, redimensionar su lugar ganado dentro del entramado de las políticas sociales alimentarias vigentes; y definir nuevos lineamientos para los mismos.

Comedores que funcionan bajo diferentes modos de organización y de gestión, bajo distintas mediaciones en el escenario de sus vínculos con las esferas públicas institucionales y con las organizaciones político-sociales, permiten comprender pujas y tensiones, como también acuerdos y coordinaciones posibles entre entornos más próximos y más lejanos del espacio barrial, referenciando un sentido específico en el que las formas político-organizativas son asumidas desde la cotidianeidad de los mismos.

## Reflexiones finales

Para poder situar en la actualidad el análisis de la organización y las disposiciones diarias de los comedores comunitarios, en el plano de las relaciones del Estado con las organizaciones de la sociedad civil y sus entramados barriales, consideramos necesario partir de una revisión histórica de las intervenciones sociales alimentarias, de la movilización política y social en función de la obtención y el control de recursos materiales y simbólicos en ámbitos comunitarios y barriales; y de los ámbitos de la cotidianeidad y la sociabilidad como grandes campos de articulación teórica contextual y empírica de este fenómeno.

Encontramos en los comedores relaciones sociales, vínculos políticos, redes, recursos estatales y necesidades alimentarias insatisfechas, que “estructuran” ese plato de comida brindado y esa organización para brindarlo. Pensar el espacio social producido y reproducido por los comedores, nos permite pensar, también, en cómo los alimentos y las prestaciones brindadas bajo diferentes entramados político-sociales dan cuenta de más complejidades en torno al estudio de la alimentación y las políticas alimentarias. Estos reconocimientos deberán ser integrados en su conjunto a las acciones e intervenciones socio-comunitarias que se planifiquen de aquí en más.

Considerando al alimento brindado desde una perspectiva sociológica y política, en el estudio de los comedores se evidencia el sentido que asume estatalmente la organización y la vinculación de la sociedad civil y el Estado en la alimentación de la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Si, por lo general, los alimentos y el hecho de compartirlos en un determinado espacio denotan o expresan relaciones sociales (elaboración, comensalidad, distribución, etc.), la perspectiva asumida para el análisis de los comedores propuesta aquí será la de poder arribar a la comprensión del alimento brindado dentro de esas estructuras relacionales, habiendo constatado cambios en la emergencia de redes sociales, prestaciones y demandas, en contextos de pobreza y vulnerabilidad social a lo largo del tiempo.

En este sentido, el análisis sobre los comedores comunitarios permite ahondar en un interrogante general sobre la relación entre las políticas asistenciales, las modalidades de intervención social y las formas de articulación con las organizaciones y sectores comunitarios y barriales en la definición de un campo específico: el de las acciones alimentarias que definen, también, formas en las que se instituye la relación entre el Estado y la sociedad en un ámbito determinado. Tanto para su estudio como para su definición dentro de la acción pública estatal en la alimentación de las poblaciones con alta vulnerabilidad alimentaria, los comedores comunitarios deben ser entendidos como una política social alimentaria y desde ahí repotenciar su acción y reconocimiento.

## Bibliografía

Andrenacci, L. (Compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Prometeo, Universidad de General Sarmiento. Buenos Aires, Argentina, 2005.

Chiara, M. y Di Virgilio, M.M. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2009.

Hintze, S. *Estado y políticas alimentarias en América Latina y Argentina*, en Grassi y otros, *Políticas sociales y ajuste estructural (Un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina, 1994.

Kessler, G; Svampa, M; González Bombal, I. *Reconfiguraciones del mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad*. Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Neufeld, M.R. y Cravino, M.C. *Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa*. En *Revista de Antropología* vol. 44 N° 2, pp.147-172. Buenos Aires, Argentina, 2001.

Santarsiero, L.H. *Estado, organizaciones de la sociedad civil y alimentación en el contexto de la pos convertibilidad. Comedores comunitarios en un barrio del partido de La Plata*. Tesis de posgrado, presentada en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires, Argentina, 2017. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1365/te.1365.pdf>

Santarsiero, L.H. *Políticas sociales y necesidades: las intervenciones de programas sociales en la alimentación familiar de hogares pobres de la ciudad de La Plata, Argentina, 2006 - 2008*. Tesis de Maestría presentada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina. Buenos Aires, Argentina, 2010.

Vaccarisi M. *Asistencia Social y Políticas alimentarias. Tensión entre legitimación y control social*, en Favaro, O. (coord.), *Sujetos sociales y política. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*. La colmena Editorial. Buenos Aires, Argentina, 2005.

# ¿Quién sostiene a quiénes sostienen?

**Elina Dabas**

**Universidad Nacional de Córdoba**

- ¿Qué te gustaría ser cuando seas grande?  
- Gente.

Respuesta dada por un niño de 10 años  
que vive en una “villa miseria”

Es posible pensar, esperanzadamente, en una vida distinta a la que hoy tiene la mayoría de la niñez y adolescencia en la Argentina. Guiados por el deseo de un mundo en el que quepan todos, es menester considerar que las diferencias sociales, culturales, educativas, sanitarias y económicas, conducen a situaciones de inequidad. La noción de igualdad del ser humano, en abstracto, ha generado una idea formal que conduce al olvido de las desigualdades reales. ¿Podemos sostener y activar una utopía: “otro mundo es posible”? Hacemos hincapié en la equidad, como la posibilidad de seguridad humana en una misma comunidad, con historias y culturas diversas. Los seres humanos necesitamos vivir sin miedo ni necesidades básicas insatisfechas; y esto constituye la médula de la seguridad humana.

El Marco de la Convención de Niños, Niñas y Adolescentes (NNyAd), tratado internacional de las Naciones Unidas de 1989, enfatiza que la niñez tiene los mismos derechos que los adultos y subrayan aquellos derechos que se desprenden de su especial condición de seres humanos, que por no haber alcanzado el pleno desarrollo, requieren de protección especial.

La Ley nacional 26061 de 2005 protege de manera integral los derechos de NNyAd que se encuentren en el territorio de la Argentina, para garantizar el ejercicio y

disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales.

Una política pública basada en enfoque de derecho, implica calidad de vida, respeto y protección, que atañe no solamente a los gobiernos sino a todos los miembros de la sociedad, reconociendo en especial a los NNyAd como sujetos de derechos.

Es entonces necesario realizar la identificación de las responsabilidades. ¿Quiénes tienen que hacer cumplir y garantizar dando accesibilidad al pleno ejercicio de los derechos? Este enfoque requiere que los actores sociales generen una transformación en la forma de trabajar y mirar las niñeces y adolescencias.

En la historia de la construcción del concepto de niñez, NNyAd fueron vistos como imperfectos frente a lo que se cree perfecto; débiles frente a los fuertes; incapaces frente a la capacidad del que se considera superior, visualizándolos como incompletos, justificando el maltrato y el castigo, influenciando de este modo la construcción de su identidad y de su autovaloración.

El buen trato, en cambio, es considerarlos como protagonistas sociales que merecen respeto. Un punto fundamental es preguntarse por el sistema de cuidados, lo cual constituye una construcción político-institucional. Las cuestiones de quién cuida o quiénes cuidan; qué cuida o cuidan; cómo cuida o cuidan; la valoración de la diversidad de cuidadores, se torna en un punto fundamental. Nos centraremos en el derecho a la convivencia familiar y comunitaria, es decir, vivir, ser criados y desarrollarse dentro de su grupo familiar de origen y con sus vínculos afectivos y comunitarios. Sólo excepcionalmente, y para los casos en que ello sea imposible, tendrán los mismos derechos en un grupo familiar alternativo, de conformidad con la ley.

Se entiende por grupos familiares alternativos a las familias en todas sus modalidades, poniendo el foco especialmente en las de la comunidad donde la niña, niño y adolescente reside habitualmente.

## Redes para la vida

¿Cómo visualizar las redes sociales? Tenemos la posibilidad de tornarlas visibles porque éstas preexisten a nuestra llegada, a nuestra intervención, ya que constituyen la trama que entreteje la vida. Dondequiera que encontremos seres vivos, podremos observar que sus componentes interactúan entre sí. Si somos capaces de visibilizar redes, vemos vida. Si coartamos o disminuimos las posibilidades de vinculación, la restringimos.

La red social implica un proceso de transformación permanente, singular y colectivo, que acontece en múltiples espacios y (a)sincrónicamente. Es un sistema abierto, multicéntrico y heterárquico, con interacción permanente, intercambio dinámico y diverso entre los actores de un colectivo y con integrantes de otros colectivos. Posibilita la potencialización de los recursos que poseen y la creación de alternativas novedosas para fortalecer la trama de la vida. Cada uno se enriquece a través de las múltiples relaciones que los otros desarrollan, optimizando los aprendizajes al ser éstos socialmente compartidos (Dabas, 2006).

En tanto la perspectiva de red nos propone la concepción de un mundo construido por todos, nos coloca en situaciones de responsabilidades compartidas. El mundo no “es tal como nos es dado” sino que lo construimos entre todos.

Esto nos enfrenta al desafío de pensar como pasamos de las decisiones por mayoría a la generación de consenso; de las directivas a estrategias cooperativas que promuevan ligaduras; del orden preestablecido a una organización coordinada. Esta perspectiva implica un cambio en los valores que sustentan. El trabajo con enfoque de red nos coloca en la difícil posición de cómo intervenir en un río que fluye permanentemente, donde no es el fluir el obstáculo sino el riesgo de interrumpir su caudal.

## ¿La familia o las familias?

En relación con la concepción que las sociedades occidentales poseen sobre la familia, cabe plantearse una serie de cuestiones (Alberti y Méndez, 1993). Por un lado, las políticas sociales y la sociedad en general han delegado en la familia la responsabilidad respecto de la crianza y socialización de NNyAd. Por el otro, la consideración de la familia como la organización social básica y primigenia de la estructura social. Esto en sí mismo no tiene objeción. Salvo que la familia fue considerada como grupo de personas nucleadas por relaciones de parentesco, con predominio de la naturaleza biológica, de forma monogámica y heterosexual, concibiendo así un tipo particular de familia como la “forma natural” en la que se organiza la sociedad, por lo cual también se percibe como “natural” que solamente ésta deba hacerse cargo del sostén de los más jóvenes.

La presión concentrada sobre las familias, hace que muchas veces su estructura resulte débil, sobre todo para aquellas insertas en contextos desfavorables para su desarrollo. Esto se complejiza aún más cuando la organización familiar no responde al modelo socialmente prefijado. Según Koontz (2006), nos encontramos con dos situaciones a analizar:

Las configuraciones familiares diversas a la legitimada como “natural” son aún concebidas como “extrañas” y sufren por lo tanto el proceso de exclusión social que padecen los que son considerados exóticos para los sistemas dominante (Sluzki, 1986).

Los vínculos afectivos que no son reconocidos como relaciones de parentesco no resultan confiables, aun cuando contribuyan al desarrollo y sostén de las personas.

Desde esta perspectiva, si en las prácticas sociales anteriormente se corría el riesgo de considerar al individuo como el elemento dinamizador social principal, se puede ahora pensar que esta tarea recae solamente en la familia, concebida como unidad aislada.

Las estrategias para promover ligadura, tienden fundamentalmente al fortalecimiento del lazo social y a generar condiciones que posibiliten una auténtica restitución comunitaria. La noción de restitución comunitaria implica un acto político en el sentido de producir sociedad, que inviste a la comunidad de la capacidad de sostén, activación, desarrollo, potenciación y resolución de problemas que atañen tanto a los NNyAd como a todos sus miembros. Valora especialmente el poder “hacer”, “resolver” y “crear” que ejercen personas sin cargos ni títulos profesionales, trascendiendo los muros institucionales para reconocer que la producción de subjetividad y las posibilidades de transformación se dan en (y desde) todo el terreno social.

A lo largo de su devenir, las familias, especialmente las pertenecientes a sectores vulnerables, han sido permanentemente cuestionadas en el desempeño de su función. La institución familia es portadora del instituido considerando que las personas son concebidas como todas iguales, con parámetros de normalidad que se tienen que alcanzar independientemente del contexto y de la historia. Asistimos a un momento en que el Estado tiene la posibilidad de volver a ser el articulador simbólico de la formación ciudadana, visibilizando, articulando y empoderando diversos sectores. No podemos negar que las instituciones producen subjetividad, pero ha cambiado el ámbito de producción. Se ha pasado de la lógica de los muros a la de todo el terreno social (Barudi y Dantagnan, 2009).

Las estrategias que promovemos y tratamos de tornar visibles con miras a su potenciación, tienden por un lado a evitar la institucionalización de NNyAd cuyos problemas pueden resolverse con el apoyo a aquellos que sostienen su crianza. Por el otro, promueven el reconocimiento de la transferencia de funciones básicas a sujetos sociales no claramente percibidos por el sistema, pero que desempeñan una función esencial en la vida de las personas.

La mirada no está puesta solamente en relaciones prefijadas biológica o jurídicamente, sino que prevalecen los vínculos que se establecen en un momento histórico y en un contexto determinado, a través de territorios móviles, de múltiples interacciones y del reconocimiento de diversidad de saberes y voces

## Construyendo un escenario posible

¿Qué es un escenario? Es el lugar donde acontece un suceso. Dada la imposibilidad de saber cómo se desarrollará el futuro, una buena estrategia es una que convenga a varios posibles. Esta noción rompe las ataduras con lógicas que obturan el flujo dinámico de las redes. Éstas son:

- Las de los sectores: salud, educación, acción social, que intentan “separar” las necesidades e intereses de los miembros de las comunidades.
- Las de los programas, que “bajan” sobre las poblaciones cuadriculándolas e ignorando los vínculos previos establecidos.
- Las de las disciplinas, que “dividen” a las personas según las incumbencias que los títulos otorgan.
- Las de las jurisdicciones, que establecen fronteras arbitrarias que desconocen los senderos que diariamente se abren.

Se construye en el proceso de cartografiar el territorio en la medida en que se lo transita, incluyendo las múltiples voces y objetos que en ese recorrido adquieren relevancia, ampliando el horizonte de sentido. La cartografía de red “ilumina” y hace visible la dimensión histórica y actual de los vínculos que posibilitan una modalidad de producción, soporte y desarrollo de las personas y comunidades. “Iluminar” ciertas zonas recupera las diversas experiencias de los actores, como un zoom que metafóricamente va haciendo foco en las oscuridades y ocultamientos.

## Recordando una historia

Me encontré con esta historia en un taller que coordiné sobre el tema de redes sociales, organizado por un municipio de la Argentina<sup>3</sup>. Margarita, 34 años. No había referencias de su familia. Padecía HIV. Tenía cuatro hijos, un varón y una niña, hijos de su primera pareja, de 13 y 11 años. Y otros dos, varón y niña, de una segunda unión, de 8 y 5 años. Del padre de los dos mayores se desconocía el paradero desde hacía más de cinco años. De los segundos, su padre trabajaba de peón en una finca

---

<sup>3</sup> Previo a la promulgación de la Ley N° 26.061, Protección Integral de Derechos de NNyAd

de campo, a 300 km del lugar, desde hacía tres años. Vivía en una barraca con otros peones y sólo tenía un franco mensual, que dedicaba, aunque no todos los meses, a visitar a su mujer y a sus hijos.

¿Cuál era la situación emergente? Hacía una semana que Margarita había fallecido. El padre de los más pequeños aducía la imposibilidad de hacerse cargo de sus hijos por sus condiciones laborales y de vivienda. Al de los mayores no se sabía dónde encontrarlo. Esto planteaba, al momento, una única salida: internar a los pequeños en una institución. Sin embargo, gracias a la red que habían conformado Municipio, hospital y escuela, se pudo visibilizar a dos familias vecinas, que con la anuencia del Juzgado, se hicieron cargo de los niños mientras se ampliaba la intervención.

Diez meses después, la situación había avanzado por la articulación entre vecinas, ambos padres, la asesora de menores, las trabajadoras sociales y otros actores, que continuaron trabajando en el rastreo de familiares, para promover la posibilidad de contacto. La recuperación de la historia de los niños hizo también a la recuperación de las historias paternas y a la reconstrucción de la trama vincular. Fue notable cómo mejoró la percepción que los diversos actores tenían de sí mismos. Es el “efecto de red”, esa fuerza que surge cuando un colectivo se une para cooperar.

## Abriendo caminos, siguiendo huellas

Esta perspectiva de trabajo con enfoque de red es altamente productora de aperturas y promotora del lazo social.

Las principales estrategias sugeridas a través de la experiencia son:

1. Promover y sensibilizar al Gobierno nacional y los gobiernos provinciales respecto a la necesidad de sostener el Sistema de Protección de Infancias y Adolescencias, entendiendo que no es patrimonio sectorial, sino que requiere una articulación permanente entre distintos niveles de ejecución.
2. Generar partidas presupuestarias, distribuyendo con equidad tanto en las ciudades más importantes y “el interior del interior”, recursos materiales así como técnicos, adecuadamente reconocidos y remunerados.
3. Intensificar la formación de Servicios Locales de Protección a la Infancia y Adolescencia:
  - a. Sensibilizar y capacitar intendentes.

- b. Capacitar a Servicios Locales, promoviendo un trabajo en red intra e intersectorial y con otros municipios y regiones, que logre efectivizar adecuadas medidas de protección de 2° nivel, atenuando la implementación de medidas que priven a los NNyAd de su ámbito familiar.
- c. Promover el fortalecimiento familiar, dado que posibilita optimizar acciones de cuidado de los más pequeños, creando a nivel local espacios socio-educativos diurnos para contribuir al fortalecimiento familiar, sosteniendo temporalmente a NNyAd en situación de vulnerabilidad, cuando progenitores o familiares no puedan hacerse cargo a tiempo completo de su cuidado, por razones de trabajo o salud. Lo entendemos como un proceso de acompañamiento y de construcción continuo de nuevas formas saludables de vínculos familiares y comunitarios, mediante diferentes acciones, tales como promover conciencia acerca de potencialidades de las familias; agudizar la escucha y el diálogo para elaborar estrategias más creativas; reafianzar vínculos existentes y colaborar en la visibilización de nuevos nodos de red; promover la articulación entre la familia y distintas organizaciones; escuchar activamente a NNyAd teniendo en cuenta sus opiniones, entre otras (Ravazzola, 2001).
- d. Crear foros de participación de NNyAd a nivel local, que articulen con otros a nivel regional, donde ejerzan su derecho a emitir opinión y a ser escuchados por las autoridades responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de niñez y adolescencia en su localidad y en la región.

He aquí un desafío para modalidades de gestión que pretenden alejarse del centralismo piramidal: cómo desarrollar prácticas que recuperen la experiencia de pertenencia y abran nuevas alternativas de organización y participación; como potenciar organizaciones como redes y trabajando en red, apelando a la restitución comunitaria.

## Bibliografía

Barudy, J. y Dantagnan, M. *Los buenos tratos a la infancia: parentalidad, apego y resiliencia*. Gedisa. Barcelona, España, 2009.

Blas, A. y Méndez, M.L. *La familia en la crisis de la modernidad*. Argentum. Buenos Aires, Argentina, 1993.

Coontz, S. *Historia del matrimonio*. Gedisa. Barcelona, España, 2006.

Dabas, E. *Viviendo Redes*, capítulo 2. Ciccus. Buenos Aires, Argentina, 2006.

Sluzki, C. *Familias, redes y otras formas extrañas*. Revista *Sistemas familiares*. Buenos Aires, Argentina, 1986.

Ravazzola, C. *Resiliencias familiares*, en Melillo, A. y Suarez Ojeda, E.N. (eds.), *Resiliencia*. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 2001.

# Hambre y desnutrición infantil en el noroeste argentino

## Una mirada histórica y espacial

**Fernando Longhi**

**Universidad Nacional de Tucumán**

Suele haber ciertas particularidades académicas cuando nos referimos tanto al hambre como a la desnutrición. Si bien se entiende al hambre como el síntoma de una necesidad biológica -generalmente asociado a ciertos sonidos intestinales- la desnutrición se asocia a una acumulación, sustantiva, flagelante y estructural de dichos “hambres” que se expresan en nuestros cuerpos.

Pensar la desnutrición, especialmente cuando la imaginamos en el tramo de la infancia, nos remite a una imagen mental asociada al África más pobre, con niños sufrientes padeciendo Kwashiorkor (la enfermedad de los vientres inflamados) o marasmo (caracterizado por una delgadez extrema). No obstante, la Argentina realiza su contribución -moderada, si se quiere- al conjunto mundial de desnutridos. ¿Cómo es esto posible? ¿Hay niños desnutridos en el “granero del mundo”? Pues la respuesta, lamentablemente, es un contundente sí.

Tal vez, el mito de la “opulencia” argentina explique mejor los argumentos para entender cómo, en un país que produce alimentos para diez veces más el tamaño de su población, por un mero asunto de distribución, existan segmentos poblacionales que no acceden a un recurso tan esencial. Esta es la historia que se desarrolla aquí y que, lamentablemente, nos remite en mayor medida al territorio en el cual desenvolvemos nuestra vida cotidiana, esto es el noroeste del país.

## El problema está al norte

Seguramente, la imagen más latente que tengamos en nuestra memoria sea la de la tucumana Barbarita, llorando por hambre en 2002, en el programa del periodista Jorge Lanata (figura 1). El movimiento que en aquellos años se generó al respecto fue de una magnitud inusitada; sirva como ejemplo observar a la primera dama de la Nación, acompañada por el cuerpo de Gendarmería, desplegándose por la provincia con el afán de erradicar aquel problema. A la magnitud de esta imagen se agregaban los titulares de los principales diarios, nacionales e internacionales, que identificaban aquel problema con categóricos titulares como, “los chicos del país del hambre”, “donde nada cambió”, “la desnutrición es una lacra existente en Tucumán desde hace años”, entre otros.



Figura 1. Barbarita Flores, llorando por hambre ante las cámaras de *Detrás de las Noticias* (2002).

Fuente: YouTube.

## Angustias que laceran

Sin embargo, la historia de la desnutrición en las poblaciones que habitan el noroeste argentino no se nutre sólo de una extraña evocación o nostalgia de la crisis del 2001-2002. A decir verdad, existe tal vez desde la misma construcción del territorio, con mayores o menores magnitudes y expresiones, pero sosteniéndose en el tiempo con un carácter estructural que hasta el momento ningún régimen ni institución ha podido erradicar. Basta observar los escritos de Rodríguez Marquina (1899) sobre el contexto en el que se desarrollaba la enfermedad y muerte infantil a finales del siglo XIX: “El agua sólo entra en el rancho para la alimentación; nunca para la higiene (...). La cama reduce a dos planchas de zinc (o una) algunas veces; otras, a un mal ‘catre de tientos’ o unas bolsas llenas de paja, y una manta que lo mismo sirve para cubrirse en las heladas noches de invierno que en los lluviosos días del verano. Un mal cajón

con bisagra de cuero, una olla, un tarro de lata para hervir la ropa sucia, un mate con su correspondiente bombilla, una pava sin tapadera, tantas cucharas como miembros forman la familia y tantos cuchillos como varones estén en la edad de ostentarlo a la cintura, completan el mobiliario y el menaje de tan humilde vivienda”.

Años más tarde encontramos otra referencia, esta vez brindada por el senador Alfredo Palacios en su visita al norte argentino en 1937. En su escrito identificaba “la caravana dolorosa de millares y millares de niños, con los ojos sin luz, con el pecho enjuto, desnutridos, miserables y enfermos, que se arrastran por las campañas argentinas llenas de sol”. Distinguía, además del hambre crónico de la niñez, sus condiciones de salud, donde coexistían el tracoma y el paludismo, así como también el contexto de carencias estructurales sobre el cual se desarrollaba la vida. La alimentación -evidentemente- no era adecuada en cantidad y calidad, destacando en su relato la ausencia de consumo de proteínas, especialmente de alto valor biológico (de origen animal), así como también la presencia de una alimentación basada en el consumo de carbohidratos. Mencionaba que “el alimento de todo el día era, con muy contadas excepciones, mate cocido, mazamorra sin leche y locro sin carne”, generando así una percepción trágica, ante la que expresó: “Yo he visto niños tristes, sin luz en los ojos, que denotan una atención dispersa, delgados, de piel pálida, cetrina o terrosa, de flacidez marcada, mucosa de los párpados descolorida, pecho enjuto. Falta de curiosidad, inactivos”.

Este relato de miseria constituía el excelente reflejo de las mejores condiciones para el crecimiento y desarrollo no del niño, sino de una enfermedad tan penosa como la desnutrición infantil. Y digo penosa, no sólo por la sensación de tristeza que nos inunda al ver -y empatizar- sobre el sufrimiento de aquellas familias, sino también por las consecuencias que tiene tanto en la salud futura del niño como en su posterior derrotero educativo, afectivo y laboral. En efecto, existe abundante evidencia empírica para sostener que las secuelas pueden involucrar serias limitaciones físicas, psíquicas, cognitivas y afectivas a lo largo del ciclo vital, que a su vez pueden volver a incidir sobre los niveles de pobreza. En este círculo vicioso, la desnutrición no sólo es resultante sino causa fundamental de la pobreza, y se asocia, sinérgicamente, con patologías tales como infecciones respiratorias, diarreas y parasitismo. Como si esto fuera poco, la desnutrición pasaba factura también en la máxima talla alcanzada por los infantes. Por ejemplo, la evaluación antropométrica de jóvenes de 18 años que ingresaban al servicio militar mostraba diferencias notorias entre las provincias del noroeste y la Capital Federal, tanto a inicios como a finales del siglo XX. Como ejemplo del contraste podemos ver en 1991 los casos de Jujuy con un promedio de altura de 165.1 cm y la Capital Federal, donde dicho promedio era de 172.3 cm. Esta brecha se expresaba también en decisiones de índole militar; así, el 20 % de los jujeños y 13% de los salteños eran eximidos del Servicio Militar por su baja estatura.

## ¿La geografía puede servir?

Ahora bien, esta condición histórica de la desnutrición infantil en el norte argentino, visibilizada mediáticamente en 2002, persiste aún en nuestros días. Ya sea como causa básica de mortalidad/enfermedad, o asociada a distintas patologías que inciden sobre la población infantil, según el territorio considerado, la desnutrición afecta de manera diferencial a la niñez argentina. Interpretar este impacto y su distribución territorial constituye un excelente insumo para las políticas públicas orientadas a atenuar y erradicar este flagelo.

Hace poco, desde nuestro grupo de investigación, realizamos un aporte al distinguir la distribución espacial de la desnutrición infantil en años recientes, detectando indicadores de muerte y egresos hospitalarios de niños y niñas por desnutrición, junto a la proporción de nacidos a término con bajo peso, según la educación crítica de la madre (figura 2).



**Figura 2.** Tasas de muertes/egresos hospitalarios de menores de cinco años bajo la causa "desnutrición y otras anemias nutricionales" en el noroeste argentino, según departamentos y proporción de nacimientos de bajo peso. **Fuente:** Bases de estadísticas vitales proporcionadas por la Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) y elaboración propia.

Ciertas áreas del Noroeste presentan las peores condiciones y precisan un abordaje inmediato en materia de pobreza y salud infantil. A pesar de la tendencia al descenso que presentó el problema, en el caso de la desnutrición infantil, regiones como el oriente salteño, los valles salto-jujeños, el territorio del interfluvio Dulce-Salado de Santiago del Estero o algunos departamentos puneños, se distinguen como núcleos de elevada magnitud y persistencia de la desnutrición. Por otro lado, los egresos hospitalarios muestran una extensión territorial mucho más marcada que la mortalidad, con concentraciones de importantes magnitudes en el este salteño (departamentos Rivadavia y San Martín). Finalmente, el bajo peso se destaca por su persistencia extendida en gran parte del noroeste argentino, coincidiendo en muchos casos con las áreas destacadas en los casos anteriores.

## Un corolario sobre posibles políticas públicas y problemas nutricionales

La desnutrición infantil conforma el principal núcleo duro de privación y exclusión que debería ser prioritario en las políticas públicas. Sin ser una expresión erradicada dentro de los problemas nutricionales de la niñez argentina, se articula con la creciente proporción que revelan los datos de sobrepeso y obesidad -en conjunto, denominada malnutrición infantil- lo cual constituye una nueva problemática que distingue a los actuales problemas nutricionales en nuestro país.

El derecho a una alimentación adecuada se ha reconocido en diferentes tratados internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966). Las distintas esferas gubernamentales de los países del mundo prestan una especial atención a estos derechos, sin embargo, en muchos países, la insuficiencia de los resultados ha sido la característica distintiva.

A nivel nacional se advierte hasta el 2019 la existencia de tres políticas públicas focalizadas en el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, la Asignación Universal por Hijo y el Plan Nacional de Nutrición y Alimentación. Se destacan además distintas normativas a nivel provincial -algunas reglamentadas y otras no- que buscan atender distintos problemas nutricionales. Cabe preguntarnos entonces ¿Qué características tuvieron? ¿Qué aspectos podrían mejorar?

En líneas generales, la experiencia destaca la necesidad de realizar evaluaciones periódicas en diferentes instancias de las políticas públicas. Son muy escasos los ejemplos que evaluaron la ejecución -y los resultados- obtenidos, siendo un aspecto fundamental para que, sobre la base del diagnóstico, sea posible reformular en el

caso que sea necesario. Otro aspecto de relevancia es la consolidación de bases de datos de distintos órganos que permitan el monitoreo del problema y propenda a la evaluación mencionada. Como ejemplo de esto último cabe mencionar la existencia de bases de datos antropométricos generadas por distintos órganos educativos o de salud, las cuales reúnen información clave sobre el estado nutricional, sin embargo el acceso a las mismas es dificultoso cuando no imposible. Con este ejemplo queda clara no sólo la ausencia de información, sino la segmentación e inaccesibilidad en formatos abiertos de las mismas. Se agrega a este ejemplo la ausencia de información sobre instituciones de oferta alimentaria extra-hogar (llámese comedores y merenderos) de gestión comunitaria. En tal sentido, el Registro Nacional de Comedores Comunitarios de reciente aparición pretende rellenar este vacío.

Es preciso también el diseño de propuestas focalizadas según las características de la población (por ejemplo, población aborigen, niños lactantes, escolares con obesidad, etc.) así como evaluaciones de los usos y destinos que las familias otorgan a determinados bienes entregados por el Estado en el marco de estas políticas alimentarias.

Lejos de ser una cuestión del pasado, el flagelo de la desnutrición en la infancia -con sus diferentes expresiones- constituye uno de los problemas de mayor relevancia en la actualidad, lo cual influye en gran medida en las altas tasas de morbilidad y mortalidad infantil, así como en la prevalencia de ciertas enfermedades crónicas, difíciles de cuantificar. Se suman costos económicos y sociales de la enfermedad (gastos hospitalarios, productividad, gastos en educación, menor capacidad laboral, etc.) y el condicionamiento en el desarrollo cerebral que genera, también complejo de cuantificar, aunque con profundas connotaciones éticas y morales.

Hoy la desnutrición infantil no es sólo un problema -ni siquiera una ignominia-, constituye el hecho más vergonzoso que limita en cada ser las posibilidades de alcanzar el grado más alto de evolución y el mayor potencial genético; y que como sociedad nos interpela a luchar, incesantemente, en pos de su erradicación.

## Bibliografía

Bolsi, A. *El mito de la opulencia argentina: territorio y pobreza en el Norte Grande*. Revista *Actas latinoamericanas de Varsovia* N° 30, PP. 189-206. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Demonte, F. *La construcción de la malnutrición infantil en la prensa escrita argentina durante la crisis de 2001*. Revista *Salud colectiva* N° 7, pp. 53-71. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Longhi, F.; Gómez, A.; Zapata, M.; Paolasso, P.; Olmos, F. y Ramos Margarido, S. *La desnutrición en la niñez argentina en los primeros años del siglo XXI: un abordaje cuantitativo*. Revista *Salud colectiva* N° 14, pp. 33-50. Buenos Aires, Argentina, 2018.

Palacios, A. Informe en *Diario de la Cámara de Senadores de la Nación*, 4ª a 7ª reunión, 3ª sesión ordinaria, pp. 11-287. Buenos Aires, Argentina, 1937.

Rodríguez Marquina, P. *La mortalidad infantil en Tucumán. Edición histórica a cargo de Fernando Longhi*. Buenos Aires: Imago Mundi, ISES - CONICET – UTN. Buenos Aires, Argentina, 2012.

# La cuestión urbana post-pandemia

## Políticas sociales urbanas para la reconstrucción socio-espacial

**María Gabriela Marichelar**

**Universidad Nacional de La Plata**

El COVID-19 desnudó la gran desigualdad social que transita nuestro territorio. Previamente a esta pandemia, la implementación de políticas de carácter neoliberales, con eje en la distribución inequitativa de la renta, empeoró la calidad de vida, dificultó el acceso al suelo urbano en particular; y el ejercicio del derecho a la ciudad en general. En este marco, nos permitimos reflexionar sobre la necesidad de políticas públicas activas para mejorar la calidad del espacio, público y privado, en barrios de relegación social de la ciudad, en tanto continente-condicionante de la vida de las personas. Invertir en el hábitat es un eje transversal que impacta en la calidad de vida de la población e incide positivamente en la recuperación del empleo.

En términos relativos, aproximadamente el 94% de la población en la Argentina se concentra en espacios urbanos. La crisis de hábitat golpea fuerte en las ciudades, aun más en la gran ciudad metropolitana. El problema está instalado en la agenda pública. Cuando “quedarse en casa” fue la manera de cuidarnos del virus y su rápida propagación se replicó, la frase *“para quedarte en casa tenés que tener una”* visibilizó la falta de hábitat adecuado para un enorme sector de la población. Llevar adelante Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO) en territorios de relegación fue una tarea compleja.

La organización social densa que caracteriza a la sociedad argentina fue uno de los dispositivos que permitió desarrollar la cuarentena en comunidad. Así, comedores barriales y centros sociales aportaron a la asistencia comunitaria y al relevamiento de la salud, que permitió más rápidamente la presencia del Estado para promover el cuidado comunitario.

En la ciudad, la relación de propiedad configura en el suelo la división social del espacio y asigna a cada uno de nosotros un lugar. Si bien en la década 2005-2015 se dio un proceso de fuerte inversión en vivienda, infraestructuras y en planificación territorial, no se revirtieron los parámetros estructurantes constitutivos de la desigualdad

socio-espacial. Y aunque se transitaron experiencias de implementación de políticas públicas de hábitat, de carácter universal, con fuerte inversión, quedaron asignaturas pendientes respecto de la regulación urbana de los mercados de suelo y la integración social de las políticas territoriales (Catenazzi y Reese, 2016: 297).

Entonces, planteamos necesario que la política habitacional supere su carácter sectorial y se convierta en una política social urbana integrada. En términos de aprendizaje sobre la experiencia transitada, sería deseable que la política pública de hábitat capitalice los nudos problemáticos que emergieron en aquel momento de implementación masiva, y genere capacidades estatales para la gestión urbana, regulando el mercado de suelo urbano e incidiendo en la articulación inter e intra estatal para la implementación de la política pública.

Espacios colectivos organizados, emergentes de esta lucha, han militado infatigablemente por la visibilización de este problema. A la par, la academia aportó conceptualmente a ese proceso histórico de la lucha por el hábitat digno. Hoy podemos leer ese camino transitado en conjunción con la decisión política del Gobierno de intervenir en los barrios populares y recuperar saldos de aprendizajes, para pensar respuestas novedosas al problema agravado por la pandemia. El posicionamiento de este problema urbano en la agenda pública y la decisión gubernamental de invertir en el territorio para mejorar la calidad de vida de los habitantes, necesitan de instrumentos de gestión novedosos que aporten a la implementación de política social urbana integrada.

## Los nudos conceptuales del problema

Tempranamente, Manuel Castells (1974 y 2008: 473) remitía a la *cuestión urbana* a partir del proceso complejo que tiene lugar en la construcción del espacio urbano. El autor postula que las formas espaciales son emergentes de las relaciones sociales de reproducción de las fuerzas de trabajo y de las expresiones culturales. O sea, remite al espacio como producto social. El espacio es una “forma social” que puede producir, recíprocamente, efectos en otros campos de articulación de la estructura social. En ese marco, reconocemos que la construcción de la ciudad está mediada por el mercado, en la provisión de bienes y servicios, y el hábitat no escapa a esta relación violenta y excluyente.

Siguiendo con la conceptualización, afirmamos que la acción pública territorializada, condensa acciones y comportamientos acumulados en el tiempo; y coloca al espacio como instrumento y elemento transformador de las relaciones sociales que se expresan en conflictos emanados de los diferentes intereses representados por diversidad de actores. Las relaciones de propiedad son constitutivas del corazón de la producción capitalista del espacio urbano (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Por otra parte, Brugue y Goma (1998) ponen en relieve la necesidad de realizar una lectura de articulación territorial de los procesos sociales, dando cuenta de la división social del espacio involucrando a la vivienda, consumos colectivos y la estratificación urbana. El ámbito de la política urbana queda enmarcado en la toma de decisiones públicas sobre los procesos de consumos colectivos, en la esfera de la reproducción de la vida (donde tienen lugar consumos de servicios y mercancías) servicios regulados y gestionados como: vivienda, transporte, infraestructura vial, sanidad, educación y servicios sociales. La política social urbana actúa en la distribución secundaria del ingreso de la sociedad, e incide directamente en la distribución social del espacio.

Afirmamos aquí que mejorar las condiciones de hábitat orientadas a la integración socio-urbana de la población, impacta positivamente en la reconstrucción de la economía y genera condiciones favorables para el desarrollo de las actividades económicas productivas y reproductivas. El acceso al hábitat digno garantiza el cuidado de la vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Proponemos, en esta mirada, recuperar la producción social del hábitat, en tanto proceso social que desde la lógica de la necesidad persigue el ejercicio de la actividad económica, de organización social, de abordaje integral, apoyado con recursos públicos.

## La huella de la lucha por el hábitat digno

Hábitat digno es una bandera de luchas sociales, que en la Argentina lleva décadas enarbolándose. La construcción de hábitat adecuado para un gran sector de la población constituye una fuerte deuda interna que dificulta la producción y reproducción de la vida de muchos compatriotas.

En el periodo 2005-2015 se llevaron adelante políticas públicas territoriales con la firme intención de planificar e invertir recursos en el territorio. Particularmente, la política habitacional fue muy activa y masiva. Entonces, los Planes Federales de Construcción de Vivienda (PFCV) fueron una respuesta a la falta de vivienda (o de espacios adecuados para habitar) y a la necesidad de generar empleo rápidamente. Esta fuerte inversión no registró en aquel momento la finitud del suelo público y la necesidad imperiosa de pensar en él como un principal insumo para la construcción de hábitat, como ya dijimos, emergente de la relación de propiedad que condiciona fuertemente el acceso al suelo urbano a gran parte de la población.

El colapso de disponibilidad de suelo coincidió con la última fase de inversión del PFCV, la inaccesibilidad al suelo urbano, el empeoramiento del déficit habitacional, el agravamiento por el conflicto por la tierra, la aparición de financiamiento público para sectores medios-medios pobres, integrados al mercado laboral formal, la definición

del PROCREAR. Coincidentemente con este momento, emerge una respuesta que se venía construyendo desde un colectivo de actores sociales diverso, compuesto por universidades nacionales, organizaciones sociales y políticas, representantes políticos y legislativos, desde la militancia nutrida del campo del hábitat popular<sup>4</sup>. Se logró la sanción de la ley 14.449/12 de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires. Esta ley es un instrumento de gestión pensado para la integración socio-urbana, que orienta la política urbana y establece pilares políticos para la gestión urbana, en busca de la integración socio-espacial y la justicia espacial: el derecho a la ciudad y a la vivienda; la función social de la propiedad; la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano. El Consejo Provincial de Hábitat y los Consejos Locales de Hábitat se desprendieron de la puesta en marcha de esta ley.

Por otro lado, la Ley 341/00 de Producción Social del Hábitat, en CABA, también con un derrotero complejo de implementación, financiación y desfinanciación, ha permitido que muchas familias accedan al hábitat de calidad. Aún con dificultades para la implementación de estos dos instrumentos de gestión, no es poco contar con ellos. En el último Encuentro Nacional de Mujeres realizado en octubre de 2019 en la Ciudad de La Plata, en los numerosos grupos de trabajo de la Comisión de Hábitat se solicitó la nacionalización de ambos instrumentos.

Los llamados “barrios populares”, espacios de segregación socio espacial muchas veces localizados en áreas ambientalmente frágiles, luchaban por hacerse visibles. El Registro Nacional de Barrios Populares RENABAP (D358/17) registra, visibiliza, localiza a los barrios populares. Entrar en el registro es el primer paso para un posible proyecto de urbanización, mejoras en las viviendas, en la urbanización, en la materialización de algún espacio social o público o en la dotación de infraestructuras. A junio de 2020, se registraron en nivel nacional 4416 barrios, aproximadamente 4.000.000 de personas.

Nos permitimos relativizar aquí el alcance de la regularización dominial como política activa<sup>5</sup> de mejoramiento del hábitat. Estas medidas tienden a convertir al usuario de la vivienda en propietario, y no apuntan centralmente a revertir las deficiencias del hábitat. Preferimos en esta instancia pensar en intervenciones integradas, en el espacio público y privado del espacio habitado, que se incorporen de forma relevante el juego de actores y las fuerzas sociales organizadas.

Específicamente, proponemos recuperar la experiencia transitada por la política pública (2004-2011) a partir de la implementación del Programa Techo y Trabajo, posteriormente de Integración Socio Comunitaria, en tanto estrategia válida e integral de intervención

---

4 Originalmente, el colectivo Habitar Argentina respondía al nombre Argentina Urbana.

5 La ley 27.453, sancionada en 2017, constituye el régimen de regularización dominial para la integración social urbana. El D 184/20 integra partidas presupuestarias para constituir el Fondo de Integración Socio Urbana; y la Res. 52/20 genera el Programa Argentina Unidad por la Integración de los Barrios Populares.

socio espacial. Con financiamiento estatal y articulación de los gobiernos locales con las organizaciones sociales, se constituyeron en cooperativas para construir viviendas o equipamiento social, o mejoramiento de las condiciones urbanas, se desarrolló un proceso que en algunos casos se reconoció como “virtuoso” en tanto fortaleció a la sociedad y su inserción económica y las condiciones espaciales (Marichelar, 2011).

Proponemos el desarrollo de una política pública que cualifique al espacio en tanto articulador de las relaciones sociales, de producción y con perspectiva de género. Invertir en el espacio, público y privado, brindar accesibilidad y equipamiento social a los barrios para promover la producción (textil, de alimentos, de manufacturas) o la economía de cuidado, estimamos, será la mejor forma de salir de este laberinto de precariedad espacial y social.

## Concluyendo

Estamos en un punto nodal. Se ha registrado el problema urbano, de dificultades de acceso al hábitat digno. Ha sido problematizado y está presente la definición política de intervenir e invertir en el territorio. La organización social y las luchas sociales transitadas hicieron huella y cimentaron también una modalidad de participación y de definición de las políticas públicas, articuladas con actores institucionales. La implementación de políticas públicas de integración social orientadas a garantizar el derecho a la ciudad, que permitan ejercer el cuidado, individual y colectivo en espacios adecuados, es una forma de implementar la política con perspectivas de género. Son las mujeres las que cuidan, las que llevan adelante hogares pobres con niños a cargo y las que necesitan del “urbanismo de cercanía”, que el espacio habitado, el hábitat, dé respuesta a las necesidades para la producción y reproducción de la vida.

Con ánimos optimistas, Boaventura De Sousa Santos (2020) culmina su ensayo afirmando que “solo mediante una nueva articulación entre los procesos políticos y civilizadores será posible comenzar a pensar en una sociedad en la que la humanidad asuma una posición más humilde en el planeta en el que habita”. La cruel pedagogía del virus nos obliga a aprender del camino transitado. Por una ciudad para todos, donde el cuidado de la vida sea posible.

## Bibliografía

Alonso, G. *Elementos para el análisis de capacidades estatales*, en Alonso, G. (editor): *Capacidades estatales, instituciones y política social* (pp.17-40). Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Brugué, Q. y Gomà, R. *Gobierno local, ciudad y políticas urbanas*. Revista *Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 13 N°3 (39). Colegio de México. Ciudad de México, México, 1998.

Castells, M. *La cuestión urbana*. Siglo XXI. Ciudad de México, México, 2008.

Catenazzi, A y Reese, E. *Argentina a 20 años de Hábitat II, las asignaturas pendientes*, en Cohen, M; Carrizosa, M. y Gutman, M. (eds): *Hábitat en deuda: veinte años de políticas urbanas en América Latina*. Café de las ciudades. Buenos Aires, Argentina, 2016.

De Sousa Santos, B. *La cruel pedagogía del virus*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Buenos Aires, Argentina, 2020.

Di Virgilio, M. y Rodríguez, M.C. (compiladores). *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina, 2011.

Marichelar, M. G. *La implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo*, en Di Virgilio, M. y Rodríguez, M.C. (comp.): *Caleidoscopio de las políticas territoriales: un rompecabezas para armar*. Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina, 2011.

# Ingreso ciudadano y matriz de protección social argentina

**Silvana Yanira Garello**  
**Universidad Nacional de Lanús**

En el presente documento trataré de plantear algunos lineamientos que, a mi entender, permiten comprender y debatir los cambios y transformaciones producidos en la estructura del sistema de protección social argentino posterior al desanclaje de la categoría trabajo como vertebradora de derechos y, en ese escenario, delimitar y analizar la propuesta del ingreso ciudadano como un modelo posible de distribución de la renta social. Claro que esta vez, no ya desde la lectura de una política de ingresos mínimos en los términos en los que lo sugería la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuando instituyó la noción de piso de protección social, sino desde la mirada interpelativa que evoca la construcción social de los derechos, en tanto que involucra procesos de ciudadanía.

Intentaré en este sucinto recorrido superar las dicotomías trabajo-pobreza y seguridad social-asistencia, que son las que en el desarrollo del siglo XXI han vertebrado el debate en torno a los fundamentos de la política social argentina. A tal fin y considerando que tanto la seguridad social como la asistencia han modificado sus bases clásicas de cohesión, expondré las mixturas resultantes. Las que, si bien desnaturalizaron su versión bismarckiana, no lograron consolidar una malla de resguardo que integre y transversalice la muy fragmentada intervención estatal.

## Matriz de protección social: instrumentos, dispositivos y el perfil asistencial actual

La protección social en la Argentina quedó -desde mediados del siglo XX- fuertemente ligada al trabajo asalariado formal y a la constitución de regímenes contributivos como principal mecanismo para el establecimiento de derechos, complementándose con las esferas denominadas universales -educación y salud-, ya consolidadas en el país. Avanzadas las dos últimas décadas del siglo XX, los estados de raíz neoliberal procuraron -en el marco de la ruptura de la sociedad salarial- la efectivización de medidas de protección ampliadas que no dependieran de las coberturas colectivas del seguro social. Y ante una masa poblacional inmensa en condiciones de ingresar al mercado de trabajo sin tener posibilidades de hacerlo, las respuestas estatales que se instrumentaron provinieron desde el campo de la asistencia- aunque en un principio en su versión más focalizada y residual-. Así, la implementación de programas sociales de transferencias monetarias que contribuyeran al alivio de las necesidades económicas más acuciantes fue una medida tomada, en ese contexto, en diferentes países de América Latina.

En el caso de la Argentina, una de las respuestas más efectivas fue la implementación de diversas políticas que viabilizaron una esmerada combinación de los sistemas contributivos y no contributivos, con el objetivo de garantizar la extensión de las transferencias sociales. Resulta indudable que la Asignación Universal por Hijo (AUH) constituyó una importante fuente de transferencia de ingresos hacia los sectores más pobres y con un impacto considerable sobre el presupuesto de sus hogares, al igual que lo fue en su momento la ampliación del acceso al sistema previsional que permitió en el ingreso de personas que nunca habían aportado al mismo o lo habían hecho de manera parcial la incorporación de la jubilación para amas de casa, sobresalió en este marco, pues reconoció el trabajo no remunerado llevado adelante durante décadas por estas mujeres. El incremento notorio del presupuesto para programas sociales asistenciales basados en el trabajo y la inclusión social, conformó el otro eje de esta nueva matriz de la política social.

2020 se inició en la Argentina con una gestión de Gobierno que estableció, entre sus primeras medidas, una política de complemento integral alimentario a la AUH, vinculada en principio a la pobreza infantil que luego, en función de las condiciones de confinamiento impuestas por la pandemia, se amplificó, extendiendo su cobertura a otros sectores y estableciendo criterios de distribución diversos. La política pública adquirió un nivel de centralidad tal que por ejemplo permitió destinar hasta el 3% del PBI en la redistribución, tanto monetaria como material, de la renta social, produciéndose así un versátil y urgente redireccionamiento en el que se acentuó la cara asistencial del Estado.

Complementariamente a los programas alimentarios, se implementaron una serie de dispositivos y estrategias entre las cuales cabe destacar las destinadas al fortalecimiento del sistema de salud, infraestructura, insumos, recursos humanos, entre otros; a la creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para la población trabajadora de la economía informal y del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) para la población asalariada; créditos bancarios a tasa cero para la pequeña y mediana empresa (PYME); el programa Potenciar Trabajo -reorganización programática y administrativa del anterior Hacemos Futuro y unificación con Salario Social Complementario (SSC)-; asistencia alimentaria descentralizada en diferentes vías -el reparto de bolsones desde instituciones escolares, municipios, organizaciones territoriales y de la sociedad civil sin anclaje territorial, a los fines de garantizar la mejor distribución en la población, entre otras.

## Trabajo: la informalidad como característica estructural en el capitalismo tardío

¿Qué características asume el trabajo en esta fase de acumulación? La pregunta tiene respuestas más que fundamentadas ya, de modo que intentaré exponer aquellos aspectos que, tras una precarización acelerada del empleo, consolidaron acceso y condiciones desiguales a la estructura laboral y modificaron sustancialmente las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad, particularmente los más pobres.

Sobre la idea construida respecto de la pérdida de relevancia del trabajo como organizador de la vida social, Ricardo Antunes (2013) dice que está asociada únicamente a la disminución de la estructura formal del empleo, por cuanto la capacidad productiva de las personas no se ha reducido, sino todo lo contrario. El trabajo no registrado, las actividades informales, el trabajo no remunerado, los proyectos familiares de autogestión y/o autoconsumo, incrementaron su presencia como estructurantes de la vida social, conformándose una *"nueva morfología del trabajo"* que, como la define el autor, está caracterizada por la informalidad, por la precariedad, por el avance exponencial del sector servicios, sector no industrial del mundo del trabajo actual, que en escritos posteriores denominará *"precarizado"* (2019:185), atendiendo a la conformación y legitimación de formas laborales desprovistas totalmente de derechos y por la intangibilidad del trabajo que trae atada, a su vez, la intangibilidad del valor de ese trabajo.

Los soportes simbólicos de esta "nueva" fisonomía pueden encontrarse, por un lado, en la desocialización producida por la expulsión de los circuitos tradicionales laborales; y por el otro, en la ampliación del trabajo invisibilizado que potencia nuevos mecanismos de valor, aunque bajo la apariencia del no valor y de la autoexplotación (Antunes 2013: 251). En la labor material, explica el autor, la relación mercancía-tiempo insumido

para producirla se combinaban y producían un valor. Sin embargo, en el trabajo inmaterial ello se vuelve imposible, puesto que no se puede medir ni el producto ni la actividad que representa su elaboración.

La perspectiva de Antunes supone comprender -en congruencia con varios referentes del campo académico, político y de organizaciones territoriales- que las modificaciones producidas en torno de la estructura formal del empleo han impactado en el mundo del trabajo corriendo las fronteras de su mediación. Esta categoría convoca hoy a un amplio abanico de actividades no siempre remuneradas -diversas y heterogéneas- realizadas con los atributos de precariedad recién señalados y, en muchos casos, con una notable extensión de la jornada laboral, así como de la carga de tareas -algunos autores hablan de la doble jornada laboral que recae especialmente sobre las mujeres con tareas de cuidado-. En la consideración de estos aspectos, radica la importancia de la presencia del Estado en el acompañamiento de procesos sociales de importantes contingentes de la población, estructural y sistémicamente sobrecargados de trabajo “invisible” y no remunerado, que desarrolla su existencia con déficits de todo orden.

## Transferencias monetarias y renta básica: el antecedente del Piso de Protección Social (PPS) y algunas experiencias europeas

En 2009, Naciones Unidas y los distintos organismos que reúne<sup>6</sup> establecieron la noción de “piso de protección social” (PPS) como una iniciativa para enfrentar -en vinculación conjunta con los Estados parte- la grave situación socio-económica en que vivían amplias capas de la población, como consecuencia de la implementación del modelo neoliberal de crecimiento. Dos años después, la OIT, en una propuesta redactada en colaboración con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en la que plantea la definición del PPS como: “el conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo de la vida” (OIT, 2011:45), la adopta como herramienta de medición, especialmente en los países sin coberturas sociales mínimas garantizadas.

La propuesta planteaba una participación estatal activa que se enfocara en el mejoramiento de los ingresos básicos de los tres grupos poblacionales definidos como prioritarios: niñez, el que conforman personas en edad avanzada y personas con discapacidad; y por último, el integrado por quienes, formando parte de lo que se conoce como población económicamente activa, no pueden generar ingresos suficientes para la subsistencia por sus propios medios -con una condicionalidad laboral como contraprestación-.

6 Organización Mundial del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros.

La Argentina ya había avanzado en esa dirección, puesto que en 2011 el 85% de la población infantil y adolescente recibía asignaciones familiares (contributivas y no contributivas) y el 90% de las personas en edad jubilatoria estaban incorporadas al régimen previsional. (ROCA, 2011: 43). En documentos de la Administración Nacional de Seguros Sociales (ANSES) de 2012, la AUH era presentada en el marco del piso de protección social, entendido como parte del sistema de protección social argentino y en el marco de una concepción de política social con enfoque de derechos en la que la cobertura social se extendiera más allá de la condición laboral de los padres. Pero la pandemia dejó en evidencia la crítica situación socio-económica del tercer grupo señalado, sobre el que, si bien se habían dispuesto medidas, las mismas habían tenido escaso impacto en las economías familiares, por lo que en el marco de la emergencia sanitaria se implementaron otra serie de propuestas que trataran de mitigar sus efectos. Ahora bien, la pregunta que aquí queda latiendo es si algunas de las propuestas definidas coyunturalmente en tiempos de pandemia, continuarán desarrollándose posteriormente, integrándose a la matriz de protección social argentina tal como se hizo con las medidas correspondientes a los otros dos grupos prioritarios.

Respecto de las experiencias europeas, Luis Jimena Quesada, jurista español y catedrático de la Universidad de Valencia, expone en un extenso trabajo -rigurosamente documentado y publicado en mayo de 2020-, los debates planteados al interior de la "Europa comunitaria" respecto de la renta mínima -particularmente en las décadas de los '80 y '90 del siglo pasado- que fueron el marco para el surgimiento de la renta de inserción en Francia y que se constituyeron en el marco de referencia de la propuesta de ingreso mínimo recientemente promulgada en España. Describiré a continuación, de modo sintético, algunas de las características centrales de ambos planteos, a fin de considerarlos posibles aportes para el análisis de la situación argentina.

El autor señala que la renta mínima de inserción en Francia (*revenu minimum d'insertion*, RMI), vigente entre el 1° de diciembre de 1988 y el 31 de mayo de 2009, comportó un verdadero hito. Dice: "se trataba, como su propio nombre indicaba, de superar la atribución pasiva de un mínimo vital para favorecer la inserción social de las personas más desfavorecidas, no tanto a través del reconocimiento de un mero sustento material, sino más bien mediante un soporte apto para salir de la situación de necesidad y forjar una participación de todas las personas en la vida social y política" (2020: 397). A partir del 1° de junio de 2009, se estableció la "renta de solidaridad activa" (*revenu de solidarité active*) complementada en 2016 con el "bono de actividad" (*prime d'activité*), la que contemplaba entre sus objetivos el fomentar la actividad económica -eliminando las barreras monetarias para que el retorno a un trabajo no sea costoso, como por ejemplo los gastos de guardería o transporte-; respaldar el poder adquisitivo de los trabajadores modestos con una prima mensual, estrechamente vinculada con los ingresos de los beneficiarios; y apoyar a los trabajadores jóvenes, quienes se incorporaban al mercado de trabajo muchas veces con contratos precarios y temporales.

La trabajadora social francesa Carole Truche<sup>7</sup> -consultada a propósito de la escritura de este artículo- comenta que la Renta de Solidaridad Activa (RSA) inscrita en la política social de lucha contra la pobreza y las exclusiones, es una de las asistencias legales que en su país garantiza un ingreso mínimo para las personas que cumplan con ciertas condiciones administrativas: edad (mayor de 25 años o con ciertas excepciones desde 18), residencia y disponibilidad -aunque insuficiente- de recursos monetarios -los que deben ser inferiores al mínimo estimado para vivir tomando en cuenta la composición familiar del hogar-.

Existe además la complementariedad de esta renta con otros ingresos, sobre la que informa: "dentro del cálculo de ingresos del hogar entran las asignaciones familiares que cobran todos los hogares con al menos 2 niñas o niños hasta sus 18 años -o hasta 20 años, si están escolarizadas o escolarizados-, y una parte de la ayuda para la vivienda que muchas familias perciben para pagar parte de su alquiler o, en ciertas condiciones, de un crédito para acceder a la vivienda. Las familias declaran cada trimestre sus ingresos mensuales al organismo de asignaciones familiares (que es la rama 'familia' del organismo de seguridad social y el encargado de verificar si siguen teniendo derecho al RSA y/ o a la *prime d'activité*)".

Destaca que si bien la renta básica de inserción presenta una cobertura amplia de la población a la que está destinada, tiene falencias en las formas a las que se accede, lo que literalmente obtura su incorporación o la interrumpe. Los trabajadores cuya actividad laboral es temporal se ven muchas veces perjudicados, ya que su condición laboral variable repercute en la asignación que reciben, porque el cálculo para su percepción está basado en la declaración trimestral de ingresos -"a veces se les solicita reembolsos, otras le aplican quitas que no corresponden"- . A la complejidad de los trámites y la falta de información clara -"hay trabajadores 'pobres' que no tienen derecho al RSA pero tendrían derecho a la *prime d'activité* pero no lo saben porque nadie se lo dice"-, se suma la digitalización progresiva de todo el sistema administrativo que aumenta las desigualdades y constituye un factor importante de no acceso a los derechos -"La brecha digital es notoria en la población de menores recursos, ya que muchos no saben llenar la declaración trimestral o no saben enviar un documento solicitado para el cálculo a la caja de asignaciones, lo que nos le permite acceder al derecho"-.

Por último, concluye que "el RMI se origina en una concepción muy humanista, contemplaba la inserción no sólo profesional sino social, fue puesto en funcionamiento por un gobierno socialista que concebía como derecho el acceso a un ingreso mínimo; la gestión de gobierno de Sarkozy en cambio, lo modifica insistiendo más en el retorno al empleo, se apoya en una perspectiva más bien neoliberal de la intervención estatal, se

---

7 Trabajadora Social del Conseil Départemental de l'Hérault, uno de los organismos públicos a cargo de la política de inserción a nivel local. Ejerce en la ciudad de Seth, departamento de Hérault, distrito de Montpellier, Francia. Obtuvo su título de grado en la Universidad Nacional de Córdoba, revalidado luego en su país de origen. La información se obtuvo mediante correspondencia vía mail, durante agosto de 2020.

suponía que la gente iba a encontrar trabajos estables y durables, lo que no sucedió en la realidad y hoy todavía sigue habiendo una negación de los poderes públicos sobre el hecho de que no hay trabajo para todos”.

Retomando el trabajo del jurista español y respecto de su país de origen, comenta que el principal objetivo al que atiende el ingreso mínimo vital es “la reducción de la pobreza, especialmente la pobreza extrema; y la redistribución de la riqueza. Al asegurar un determinado nivel de renta con independencia del lugar de residencia, esta prestación de la Seguridad Social promoverá la igualdad efectiva de todos los españoles” (2020: 405). Explica que se trata de una prestación económica mensual que cubre la diferencia entre los ingresos percibidos por la unidad de convivencia el año anterior y la renta garantizada para cada hogar. Por otra parte, se prevé el régimen de compatibilidad del ingreso mínimo vital con el empleo, de forma que la percepción de esta prestación no desincentive la participación en el mercado laboral. Agrega a su vez que distintos estamentos ministeriales se ocuparán de promover la incorporación a la economía formal de personas que vienen trabajando fuera de ese ámbito, como modo de frenar el constante pasaje hacia las esferas informales.

Ambas experiencias tienden a garantizar un ingreso para los crecientes sectores de la población desplazados del mercado de trabajo formal -aunque compatibles con la percepción de ingresos laborales propios- y atender a las dificultades que encuentran hoy las poblaciones jóvenes para asegurarse una inserción laboral, en el marco de una concepción de acceso a la inserción social, a la participación ciudadana y la continuidad en el mercado laboral, perspectiva que si bien con restricciones en su implementación, se mantiene alejada de la visión meritocrática de la pobreza que aún persiste -en Latinoamérica en general y en la Argentina en particular-, en torno de la provisión económica a los hogares realizada por el Estado.

Las disputas presentes hoy en la Argentina, respecto de una transferencia monetaria estatal garantizada, están planteadas en torno a dos de los tres atributos principales que esta política condensa: universalidad e incondicionalidad. Respecto de la primera, se plantea la polaridad entre renta básica universal o renta básica a la niñez y si es a la niñez, si debería estar o no ligada a la condición laboral de los padres. Acerca de la segunda, las dudas rondan en la exigencia o no de las contraprestaciones; y si las mismas debieran basarse en una condicionalidad laboral. Respecto del tercer aspecto, el de la individualidad, no se han presentado aún mayores debates -tal vez porque esta característica es contributiva de los programas sociales vigentes-, pero sobre el mismo pueden tomarse como ejemplo las rentas básicas de Francia o España, tal como se desarrolló precedentemente. En ambas se estipulan transferencias mensuales que complementan los ingresos familiares del grupo conviviente -en la primera medidos trimestralmente y, en la segunda, de forma anual-, lo que podría constituirse en una opción en vistas a su implementación en la Argentina.

## Ingreso ciudadano: consideraciones acerca de su implementación en la Argentina

Trataré de reunir en este apartado aquellas consideraciones que brinden elementos de análisis en torno a la implementación de un ingreso ciudadano en la Argentina, nominación que también trataré de argumentar en el recorrido de este último tramo de la presentación.

Dentro del sistema de protección social argentina, la AUH puede considerarse como una renta básica hacia la niñez, dado que se trata de un programa masivo de transferencias monetarias condicionadas -si bien ligado a la situación de inserción laboral de los padres-, sobre el que ya hay consensos establecidos y su implementación data de manera ininterrumpida desde 2009. Hay quienes, desde diferentes ámbitos, convalidan la noción de que este plan es en efecto un acercamiento concreto a la universalización de la asistencia a la niñez y hay quienes postulan que se requeriría de otro marco de institucionalidad que garantice un ingreso a la niñez con carácter universal, incondicional -no vinculado a la situación laboral de los padres- e individual.

Podría pensarse que, sobre la base de la plataforma institucional creada para la implementación de la AUH, puede asentarse a su vez una política de ingresos familiares que albergue en su interior el compromiso de atender otras situaciones familiares, como son las vinculadas a la feminización de la pobreza. La sobrerrepresentación de familias monoparentales femeninas que subsisten en hogares con ingresos inferiores a los establecidos para la medición de la línea de pobreza, constituye un dato más que elocuente sobre el cual insistir para diagramar su abordaje. En este sentido, la implementación del IFE anidada en una percepción anterior, la AUH, se considera hoy un punto de partida para pensar la distribución secundaria del ingreso destinada a las familias.

Otro eje fructífero para el análisis del ingreso ciudadano es el de la política de asistencia monetaria desplegada en la coyuntura impuesta por la pandemia del COVID-19. Si bien en la emergencia, la implementación del Programa de Ingreso Familiar de Emergencia y del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y a la Producción -9.000.000 de personas el primero y cerca de 2.000.000 el segundo-, ha alcanzado la cobertura de una amplia franja de la población que sufrió importantes reducciones económicas en sus hogares. Esta política, que hoy constituye una de las fortalezas para afrontar la contingencia, se erigiría como una política compensatoria de ingresos si se prolongara en tiempo. ¿Por qué? En primer término, el número de personas a los que ha llegado el IFE, denota la masividad del sector informal de la economía en la estructura laboral actual. En segundo lugar, los datos brindados por Naciones Unidas (Natanson, 2020: 4) -organismo que estimó para el segundo semestre de 2020 un 40% de pobreza, 10% de pobreza extrema y 15% de desempleo en la Argentina- que revelan la emergencia de la cuestión social y las serias dificultades para amplias franjas de la población para subsistir sin la asistencia estatal. En tercer

lugar, las referencias teóricas explicitadas en el punto 2 de este artículo, sobre la distopía de la implementación de políticas sociales atadas al seguro social y a la asistencia focalizada, las que serán no sólo insuficientes sino replicadoras de otras muchas vulnerabilidades que derivarán en más asimetrías y desigualdad.

Ahora bien, pareciera que el consenso sobre la aplicación de políticas redistributivas caduca junto con la finalización del confinamiento. Considero en contrario que, en el contexto post-pandemia, el Estado estará igualmente obligado a desarrollar estrategias de compensación y una de ellas podría ser el establecimiento de un ingreso sistemático y mensual complementario los ingresos familiares. Podría perfilarse entonces una acción estatal que considere la combinación de recursos monetarios a los que las familias pueden acceder y entre los que el trabajo se constituya en una fuente de ingresos, pero no la única.

Rubén Lo Vuolo (2020) -si bien más amplia y fundamentada que lo que aquí se extrae-, sostiene que es posible la implementación, de manera sostenida, de una política de ingresos aplicada de forma gradual, que si bien se inicie en los grupos de edad con requerimientos prioritarios, continúe posteriormente con otros colectivos hasta garantizar la cobertura de necesidades humanas básicas y que, para su implementación, se desarrolle complementariamente una reforma del sistema tributario en su conjunto, que permita la factibilidad de su presupuesto económico.

A su vez, la garantía de suficiencia económica está acompañada, tanto en las propuestas argentinas como en las de los países centrales analizados, de la garantía en el acceso de otros bienes colectivos. Podría pensarse así que, en un contexto de importantes desafíos, una política de ampliación extendida de prestaciones monetarias sería parte no sólo de un piso de protección social sino de la construcción de una política social integral, que cumpla con el objetivo de incluir y que atienda fundamentalmente la multidimensionalidad en la que la pobreza se expresa. En este sentido, el desarrollo de infraestructura básica y el mejoramiento de hábitat, aparecen como alternativas aliadas a lo ya instituido. La incertidumbre radica en este punto, en los atributos que el trabajo, como categoría social, desplegará al interior de la política social: ¿será considerado complementario de la transferencia monetaria o quedará ligado, en calidad de constra prestación, a la implementación de programas socio-laborales?

En sintonía con el planteo de Lo Vuolo, el autor español citado precedentemente, dice al respecto: "La respuesta jurídica y social no puede ser la vuelta a la caridad, la compasión, la indiferencia o a una postura reaccionaria según la cual el derecho a la protección contra la pobreza consistiría en el derecho a protegerse contra los pobres ("aporofobia"); muy al contrario, debe prevalecer una posición de articulación jurídica que muestre que tal derecho no tiene alergia alguna a su efectividad y justiciabilidad." (2020: 420). También apela al criterio de progresividad, señalando que sería una

de las formas de consolidar sistemas de bienestar cada vez más equitativos y con chances de mitigar la brecha de disparidad actual. En este caso, la Argentina tiene un punto de partida más que interesante: una tradición de políticas sociales irrestrictas en su acceso como la educación y a la salud, que, con mayor o menor presupuesto, se implementaron desde principios del siglo XX, basadas en la provisión de bienes y servicios, y complementadas con políticas de trasferencias monetarias masivas a partir de la efectivización de la AUH.

Cabe preguntarse, en este limitado marco de posibilidades, qué características adoptará la matriz de protección social argentina en el contexto de la post-pandemia en el que la persistencia de una recesión económica nacional, regional e internacional será uno de sus atributos clave.

Para finalizar, y respecto de las formas de nombrarlo, de todas las que hasta ahora ha circulado, estimo que el de *ingreso ciudadano* es la que mejor resume las características que, se espera, despliegue esta política de ingresos. Las adjetivaciones de mínimo, básico, universal, condicionado, se constituyen hoy en aspectos que dilemáticamente enfrenten posicionamientos, a la vez, que entiendo, se encuentran todos representados en el de “ciudadano”. Una política de ingresos masiva como la que hoy se encuentra en debate, y de acuerdo al recorrido que la Argentina ha realizado en materia de protección social, debería -tal como lo describe José Natanson- “*descansar definitivamente en la condición de ciudadanía*” (2020: 3).

## Bibliografía

ANSES. *Asignación Universal por Hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina, 2012.

Antunes, R. *El nuevo proletariado de servicios*. Sitio web *La Alianza Global Jus Semper*. 2019. Disponible en: <http://revistasinvestigacion.lasalle.mx/index.php/OISAD/article/download/2558/2538>. Última fecha de revisión 14/08/20.

Antunes, R. *Los sentidos del trabajo*, Espacio. Buenos Aires, Argentina, 2013.

Jimena Quesada, L. *El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana*. En *Lex Social, Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 10 N° 2/2020, pp. 361-424. Barcelona, España, 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.5073>. Última fecha de revisión: 10 de agosto de 2020.

Lo Vuolo, R. *No es más de lo mismo*. Artículo publicado en *Le Monde diplomatique* N° 254, pp. 4-5. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires, Argentina, agosto de 2020.

Natanson, J. *La redistribución del virus*. Editorial de *Le Monde diplomatique* N° 254, pp. 2-3. Editorial Capital Intelectual. Buenos Aires, Argentina, agosto de 2020.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe grupo consultivo presidido por Michele Bachellet, convocado por OIT con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Ginebra, Suiza, 2011. Disponible en: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns). Recuperado el 24 de julio de 2013.

Roca, E. *Asignación Universal por hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares*. Revista *Debate Público, reflexión de Trabajo Social* pp. 29-43. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2011. Disponible en: [http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/web\\_revista/PDF/6\\_roca.pdf](http://www.trabajosocial.fsoc.uba.ar/web_revista/PDF/6_roca.pdf). Recuperada el 22 de julio de 2013.

# Propuesta en relación con la pandemia y el trabajo infantil

**María del Rosario Varela**  
**Universidad de Buenos Aires**

El escenario actual, vinculado a la emergencia del COVID-19, impone múltiples desafíos a la política en general y particularmente a la política social. En relación con ello, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) ha realizado una serie de intercambios con diversos sectores, lo que incluye una invitación específica al mundo académico para hacer llegar aportes y propuestas que puedan volcarse en futuras acciones en el ámbito de su incumbencia. En respuesta a esa convocatoria, este documento se centra en el previsible incremento del trabajo infantil y en las posibles intervenciones para reducir dicha posibilidad.

A partir de 1996, en que la Argentina firma el Memorándum de entendimiento con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por el cual el país se compromete a llevar adelante una política destinada a erradicar el trabajo infantil, el tema ingresa en la agenda pública. Se inicia entonces un proceso de avances institucionales y normativos que cobra mayor impulso desde 2003 en adelante. La ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, sancionada en el 2008; y la Ley 26.847 que penaliza el aprovechamiento de mano de obra infantil, sancionada en el 2013, son los dos instrumentos fundamentales que integran el marco legal específico.

A los fines de este artículo, interesa recordar que, según la Ley 26.390, el trabajo de los menores de 16 años de edad está prohibido y el de los adolescentes entre 16 y 18 años se permite con limitaciones relativas a los horarios en que se lleva a cabo, las horas diarias o semanales de dedicación y los tipos de actividad a desarrollar. El artículo 8º de dicha Ley establece como excepción que las niñas y los niños de entre 14 y 16 años pueden ser autorizados por el área laboral de la jurisdicción para

trabajar en empresas de familia en horarios acotados, no más de 3 horas diarias o 15 semanales, siempre que no se trate de actividades penosas, peligrosas o insalubres, que cumplan con la escolaridad y que la empresa no esté subordinada económicamente o sea contratista de otra empresa. Esta última condición reviste particular interés para evitar que empresas de cierta envergadura comercialicen productos que hayan sido realizados con mano de obra infantil en algún tramo de la cadena de valor (Varela, 2019).

A pesar de los avances mencionados, cuando las condiciones sociales se agravan, existe el riesgo de que aumente la participación laboral de niñas y niños en el grupo familiar, a la vez que se tolere considerándola como el “mal menor”, incluso por agentes de los organismos públicos (Cardarelli et al., 2007). Ello implica desconocer los riesgos que supone para la salud y la educación infantil, pero, fundamentalmente, naturalizar el hecho de que sean esas niñas y niños quienes deban hacerse cargo, aunque sea parcialmente, del sostén económico del hogar. No obstante, las posibles soluciones deben orientarse a ofrecer alternativas más que apuntar a un cumplimiento estricto de la ley, desacoplado de las condiciones del contexto. Ese es el sentido de esta propuesta.

## Complejidades y desafíos actuales

Según declaraciones del ministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, la política social de la post-pandemia se llevará adelante a partir de tres ejes: trabajo, ingreso universal, urbanización de villas. El objetivo a mediano plazo es ir reduciendo el presupuesto destinado a cubrir necesidades alimentarias e incrementar lo destinado a promover el trabajo<sup>8</sup>. Para ello, el apoyo público se va a enfocar en la construcción, la producción de alimentos, el textil, el reciclado y el cuidado de personas<sup>9</sup>. Las cuatro primeras son actividades proclives a la participación familiar y, por tanto, sensibles al trabajo infantil. En el caso de la construcción, también debe considerarse la fabricación de ladrillos por estar íntimamente relacionada y donde suelen participar menores de edad. Lo mismo sucede en la producción de alimentos, cuando su comercialización se realiza en la misma empresa familiar o mediante venta callejera, al igual que en el caso de la industria textil y de la fabricación de indumentaria, que también suelen ser producciones familiares, con frecuencia realizadas en el ámbito doméstico. Es decir que las políticas de apoyo a los sectores mencionados pueden tener como contracara el aumento del trabajo infantil. Se hace necesario, entonces, considerar alternativas que permitan reducir ese riesgo.

<sup>8</sup> Potenciar trabajo: quiénes serán beneficiarios del bono extraordinario de \$3.000. En *Filo.news*. Buenos Aires, Argentina, 2 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.filo.news/actualidad/Potenciar-trabajo-quienes-seran-beneficiarios-del-bono-extraordinario-de-3.000-20200802-0023.html>. Consultado el 7 de agosto de 2020.

<sup>9</sup> Arroyo en *Crónica HD*: “Subió mucho la gente que asiste a comedores”. En *Crónica digital*. Buenos Aires, Argentina, 19 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.cronica.com.ar/politica/Arroyo-en-Cronica-HD-Subio-mucho-la-gente-que-asiste-a-comedores-20200719-0068.html>. Consultado el 27 de julio de 2020.

Entre los factores que inciden en la emergencia de esa problemática, podemos reconocer la necesidad económica, el hecho de compartir en un mismo espacio vivienda y trabajo, factores culturales que naturalizan el trabajo temprano, bajo nivel educativo de las figuras parentales, en especial de la madre, a lo que cabe agregar la escasez de alternativas institucionales de atención y cuidado para la primera infancia o la inadecuación entre los horarios laborales de los adultos y de permanencia de las niñas y los niños en las instituciones existentes, escuelas incluidas (Varela, 2020). En zonas rurales de algunas provincias se han implementado proyectos asociados a actividades agrícolas (Salta, Jujuy, Mendoza, Santa Fe) que permiten conjugar trabajo adulto y atención de la infancia<sup>10</sup>. Pero no ocurre lo mismo con otras ramas de actividad más frecuentes en áreas urbanas o semi urbanas, como las que se proyecta promover por parte del MDS, salvo algunas experiencias asociadas a la recolección de residuos, como el Proyecto Petisos en Bariloche, provincia de Río Negro; y el vinculado al predio de disposición final de residuos en el Municipio de General Pueyrredón, provincia de Buenos Aires (Labrunée, 2018).

Si hubiera que encontrar un denominador común a esos proyectos es que están pensados en función de los requerimientos de la dedicación laboral adulta. En el caso de las actividades agrícolas, coinciden con los períodos de cosecha de cada producción: el tabaco en Salta y Jujuy, la frutilla en Santa Fe y la vid en Mendoza. Se trata de espacios de atención y cuidado para niñas y niños durante el horario laboral de madres y padres, e incluso se contempla el transporte. En el caso de los residuos urbanos, se agregan estrategias que dificulten el acceso de niñas y niños a los terrenos donde se acumulan los residuos.

Se propone, por lo tanto, un enfoque de carácter integral que considere al grupo familiar de las y los trabajadoras destinatarias y destinatarios; y que permita considerar las necesidades de atención de aquellos integrantes que por su franja etaria lo requieren. El hecho de que el cuidado de personas sea otro de los sectores que se intenta promover podría generar un efecto virtuoso al vincular las necesidades de los grupos familiares con la oferta de cuidado.

## Una posible propuesta

El objetivo buscado es que, a la par que se estimula la ocupación de adultas y adultos, se amplíen las posibilidades de cuidado de las niñas y los niños de esos grupos familiares, de modo que el trabajo infantil no sea la única alternativa. Ello podría lograrse mediante dos cursos de acción. Por un lado, fortaleciendo los arreglos y las estrategias que se dan las propias familias cuando delegan el cuidado en referentes significativos (abuelas, madrinhas,

---

<sup>10</sup> *Jardines de Cosecha: 10 años de lucha contra el trabajo infantil*. En *The Adecco Group*. Buenos Aires, Argentina, 20 de febrero de 2019. Disponible en: <https://adeccogroup.com.ar/noticias-actualidad/jardines-de-cosecha-10-anos-de-lucha-contra-el-trabajo-infantil/#>. Consultado el 7 de octubre de 2020.

vecinas) y, por otro, ampliando la oferta institucional de cuidado. En el primer caso se propone establecer un subsidio que permita rentar esos servicios. En el segundo, previo un mapeo de la oferta institucional en las zonas de influencia, incrementar las posibilidades de las instituciones de primera infancia, extender los horarios de las escuelas con actividades de educación no formal y estimular proyectos similares por parte de organizaciones de la sociedad civil, como juegotecas, centros de apoyo escolar, clubes de barrio.

Los pasos a seguir serían los siguientes:

- Agrupar solicitantes del apoyo estatal por área geográfica y, dentro de cada área geográfica, por tipo de actividad a desarrollar o fortalecer (construcción, producción de alimentos, textil, reciclado).
- Releva a las y los menores de 16 años que integran el grupo familiar de las y los trabajadores solicitantes en las ramas de actividad mencionadas: edades, escuela o institución de primera infancia a la que concurren (si es que lo hacen), horarios cubiertos, otras alternativas de cuidado implementadas por las familias.
- Releva instituciones de cuidado, escuelas y proyectos recreativos o de educación no formal, que lleven adelante organizaciones de la sociedad civil en los territorios con mayor presencia de solicitantes.
- Identificar necesidades de atención institucional sin cubrir, contrastando manifestaciones de las adultas y los adultos a cargo con la oferta institucional disponible.
- Considerar proyectos de extensión horaria en centros de primera infancia o de actividades de educación no formal en escuelas u organizaciones de la sociedad civil, para niñas y niños en edad escolar que puedan adecuarse a las exigencias laborales de las madres y los padres identificados.

Es aconsejable tener en cuenta los distintos eslabones de la cadena de valor de cada rama de la producción a apoyar, desde la obtención de los insumos hasta la comercialización de los productos terminados, para reconocer a priori la posibilidad de participación infantil. Los ejemplos de producción de alimentos y fabricación de ladrillos mencionados anteriormente dan cuenta de ello.

Se requerirá necesariamente la articulación del Gobierno nacional con los niveles provinciales y municipales, así como puede ser beneficiosa la participación de organizaciones que nucleen trabajadores de la economía popular, como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) y la Unión Obrera Ladrillera de la República Argentina (UOLRA), entre otras, para identificar necesidades de cuidado asociadas a la rama de actividad, así como eventuales proyectos que pudieran proponer en ese sentido.

## Bibliografía

Cardarelli et al. *La dinámica institucional del trabajo infantil y adolescente. Entre las percepciones y las prácticas*, en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo (OIT): *El trabajo Infantil en Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*, pp. 129-176. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Copreti. *Guía Protocolo de Articulación para el abordaje del Trabajo Infantil en la Provincia de Buenos Aires*. UNICEF. Buenos Aires, Argentina, 2010. Disponible en: [http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/protocolo\\_ti\\_copreti\\_unicef.pdf](http://white.lim.ilo.org/ipec/documentos/protocolo_ti_copreti_unicef.pdf). Consultado el 7 de octubre de 2020.

Faur, E. *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina, 2014.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes 2016-2017*. INDEC. Buenos Aires, Argentina, 2018. Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna\\_2018.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna_2018.pdf). Consultado el 8 de octubre de 2020.

Labrunée, M.E. *Trabajo infantil en el predio de disposición final de residuos en el Partido de General Pueyrredón y el funcionamiento del proyecto local para su erradicación desde 2015*. INFEIES – RM, 7 (7). Debates contemporáneos. Buenos Aires, Argentina, mayo de 2018. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/2931/1/labrunee-2018.pdf>. Consultado el 9 de octubre de 2020.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Organización Internacional del Trabajo (OIT). *El trabajo infantil en Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. MTEySS, OIT. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). *Por una niñez sin trabajo infantil. Material teórico operativo sobre la problemática del trabajo infantil*. MTEySS. Buenos Aires, Argentina, 2005.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF. *Trabajo infantil en la Argentina : políticas públicas y desarrollo de experiencias* (Documentos de Trabajo). MTEySS, OIT, UNICEF. Buenos Aires, Argentina, 2015. Disponible en: [http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_490312/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_490312/lang--es/index.htm). Consultado el 7 de octubre de 2020.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) Jujuy, Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF. *Trabajo infantil en basurales de Jujuy*. MTEySS, COPRETI Jujuy, OIT, UNICEF. Buenos Aires, Argentina, 2012. Disponible en: [https://www.ilo.org/legacy/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/bibliografia/calle/15\\_basurales\\_jujuy.pdf](https://www.ilo.org/legacy/spanish/buenos-aires/trabajo-infantil/resource/bibliografia/calle/15_basurales_jujuy.pdf). Consultado el 8 de octubre de 2020.

Novick, M. y Campos, M. *El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a la erradicación*, en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Organización Internacional del Trabajo (OIT): *El trabajo Infantil en Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*, pp. 19-52. MTEySS, OIT. Buenos Aires, Argentina, 2007.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). *Las políticas de cuidado en la Argentina: avances y desafíos*. OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC. Buenos Aires, Argentina, 2018. Disponible en: [https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/wcms\\_635285.pdf](https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/09/wcms_635285.pdf). Consultado el 31 de agosto de 2020.

Varela, M. del R. *Trabajo infantil y Agenda Pública. La construcción del trabajo infantil como problema social y su inclusión en la agenda pública argentina*. (Tesis de maestría no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina, 2019.

Varela, M. del R. *Trabajo infantil, trabajo adulto y políticas sociales en la pos pandemia*. Revista *Debate Público. Reflexión del Trabajo Social* año 10, Nº 20. Buenos Aires, Argentina, diciembre de 2020.

## Pistas desde la gestión

**Diseños situados a partir de experiencias de implementación de políticas del MDS en el periodo 2011/2020**

**María Bonicatto**  
**María Mercedes Iparraguirre**  
**Fernando Gabriel Laya**  
**Sergio Dumrauf**  
**María Cecilia Corominas**  
**Universidad Nacional de La Plata**

Adherimos a la concepción que entiende a la universidad pública como una consultora “del Estado para el Estado” que debe ser capaz de adecuarse a los desafíos que la realidad y la política pública proponen. Esa forma de vinculación requiere mejorar las propuestas institucionales y metodológicas que como universidad pública podemos ofrecer. Proponemos una metodología de trabajo sistemática que permita la profundización del rol de la universidad en los procesos de implementación en tiempo real que genere la producción de información de utilidad y calidad sobre los problemas y desafíos que los y las funcionarios y funcionarias responsables de los procesos de diseño y ajuste de la política pública en los distintos niveles de Gobierno en el periodo temporal en el cual dicha política se implementa. Denominamos esta propuesta como Investigación+Gestión (I+G), “proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el periodo temporal en el cual el equipo es responsable” (Bonicatto. 2019: 101).

Los aportes que contiene este documento son el resultado de diez años ininterrumpidos de gestión como unidad ejecutora/organismo capacitador de políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), desarrolladas por la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), a través de su Dirección de Gestión de Políticas Públicas, que constituye un dispositivo en la estructura organizativa

mediante el cual se sostienen procesos de I+G. Esta Dirección tiene como responsabilidad primaria la participación en procesos de implementación de política pública, así como la producción en simultáneo de insumos de calidad que retroalimenten los diseños de planes, programas y proyectos. A través de ella, la UNLP cuenta con una extensa trayectoria de procesos de asistencia técnica a escala local, provincial y nacional.

Con la finalidad de lograr una mayor organización del documento, se divide la propuesta en dos apartados: Aportes al diseño e implementación de políticas sociales; y Articulación entre políticas sociales y la Economía Popular, Social y Solidaria (EPSyS). Nos proponemos, en ambos apartados, establecer un conjunto de propuestas que pueden constituirse en estrategias de futuros planes y programas cuya característica central sea un equilibrio normativo entre la generalización en el diseño y la situacionalidad de la implementación.

## Aportes al diseño e implementación de políticas sociales

Está dividido en cinco categorías:

- 1. Criterios para la permanencia de titulares en los programas:** El cruce de bases de datos y de información sobre cada CUIL de titulares de programas sociales, constituye una poderosa herramienta de gestión, que mejora la eficacia y la eficiencia de las políticas. Sin embargo, la experiencia nos muestra que algunos de los criterios utilizados no permiten comprender situacionalmente la vida y las condiciones de posibilidad de las personas involucradas. "Captar la complejidad de la trama en tiempo real y generar insumo para producir conocimiento situado. Información, insumo básico para definir una estrategia de intervención" (Bonicatto, Iparraquirre. 2016: 4).

Creemos necesario prestar especial atención a los indicadores que, en su utilización en el cruce de bases de datos, generan incompatibilidades que no refieren a la realidad de la población excluida de la política. Indicadores como la posesión de autos, motos o propiedades inmuebles, dan cuenta de una realidad en abstracto. Es impreciso si no se contextualiza la situación de la persona involucrada. También es necesaria la unificación de criterios, en caso de articulación entre agencias estatales, en términos de requisitos y procedimientos. Se propone la construcción de indicadores que permitan el cruce pero no la exclusión en un primer nivel de información, desarrollando distintos niveles de cruce de datos que permita minimizar la exclusión de población que tiene que permanecer en el programa por la situación en la que se encuentra, más allá de ser titular de un bien. Se sugiere en este caso la revisión de la información de los equipos encargados de analizar esas situaciones durante los últimos años de implementación de programas

(2016/2019) para establecer situaciones más frecuentes ya evaluadas. Entendemos además la importancia de trabajar sobre la condición subjetiva de los y las titulares, sus representaciones e ideas sobre los programas y el acceso a los bienes propios. En nuestra experiencia, desde el acompañamiento realizado a los y las titulares, hemos promovido la compra de motos como un recurso necesario para fortalecer proyectos de autoempleo y/o incorporación de los y las titulares en el mercado laboral formal o informal. Lo relacional y simbólico debe ser considerado un terreno de disputa para que exista una real apropiación del sentido de las políticas y estas se conviertan en derechos cuyos y cuyas titulares estén dispuestos y dispuestas a defender.

- 2. Uso de tecnologías y sitios web como herramientas obligatorias para el acceso/permanencia a programas:** En cuanto a la accesibilidad, y teniendo en cuenta la experiencia del Programa Hacemos Futuro, creemos importante remarcar que el uso de tecnologías en los circuitos administrativos y procedimientos que deben operar los y las titulares, debería ser optativa y no único medio de comunicación y gestión. Si los diseños de política pública proponen la utilización de tecnologías y sitios web teniendo en cuenta la potencia de los mismos para la transparencia, agilidad y acceso remoto, se propone trabajar en una estrategia paralela que tome como contenido de la política en términos de tiempos, capacitación y acompañamiento o referencia a esquemas tutoriales que partan de la realidad de las personas bajo programa. Los grupos de mujeres migrantes, que en innumerables situaciones no han accedido a dispositivos tecnológicos, con excepción de los celulares y/o los grupos de hombres cercanos a la edad jubilatoria en general vinculados a sectores productivos como la construcción o producción agrícola, que muestran serias dificultades de lectoescritura para estar en condiciones de ubicar, comprender y operar sistemas de turnos, formularios a identificar y/o completar. Un punto aparte es la impresión de planillas, ya que no se cuenta con lugares accesibles para hacerlo, teniendo en cuenta el proceso de acompañamiento necesario.

Recuperar el anclaje territorial en la gestión es clave para la accesibilidad. En este sentido, consideramos importante señalar que sostener la continuidad en el tiempo de las unidades administrativas, capacitadores y ejecutoras, debido a su referencia para los sujetos es parte de esa clave.

- 3. Perspectiva de género:** Adherimos a la importancia que tiene la transversalización de la política pública en clave de género, creemos que es necesario entenderla como dimensión transversal al proceso de gestión de los programas, incluyendo el trabajo con agentes estatales involucrados. Sin embargo, la experiencia indica que la perspectiva de género definida en los diseños, en ocasiones desconoce o subestima los procesos culturales de las y los titulares de los programas. De

esta forma, equiparaciones buscadas en programas que de manera obligatoria proponen roles vinculados al sector de la construcción, en algunos casos logran interpelar las funciones asignadas por el patriarcado, pero en otros se presentan como una obligación no comprendida por las mujeres y los hombres a que las primeras realicen tareas que consideran masculinas o se expongan a la realización de fuerzas o actividades que no creen adecuadas para realizar. En este sentido, los diseños provocan involuntariamente subregistros de situaciones en las que estas cuestiones se juegan. Por ejemplo, quien/quienes/ cómo se bajan las bolsas de cemento de 50 kg del camión cuando llegan. O cuales son las tareas que una mujer sana embarazada puede realizar.

Del mismo modo, podemos preguntarnos cómo diseñar políticas que no refuercen en el largo plazo los roles estereotipados de las mujeres vinculados al cuidado de personas propias o ajenas o la realización de tareas domésticas, pero que partan del reconocimiento que ese sector precarizado de actividad es un empleador importante de mujeres pobres. Es decir, desconocer esta situación o no partir de la misma, significa no reconocer de qué viven y cuáles son las estrategias históricas y actuales de sobrevivencia de las mujeres. Este punto constituye sin dudas un nudo crítico para el diseño de políticas con perspectiva de género. Proponemos aquí manejar estrategias en dos tiempos: la profesionalización mediante capacitaciones de las tareas domésticas y de cuidado en el corto plazo; y la incorporación de nuevos saberes para que en el mediano y largo plazo las mujeres tengan mayores herramientas de autonomía y diversidad laboral.

En este sentido, cada proceso de implementación y gestión lo comprendemos en el alcance que Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio le dan al concepto de gestión como un espacio donde se constituye la demanda (Chiara, Di Virgilio 2008). Así, cada proceso de gestión es una oportunidad inmejorable para ajustar diseños que promuevan la perspectiva de género respetuosos de las culturas y características de las poblaciones sujeto de la política que implementamos. En este caso, el punto aparte lo constituye una situación negada en la mayoría de los diseños de políticas sociales de los últimos años: la presencia de niños y niñas con las mujeres bajo programa. Si bien se reconoce como una característica central de la vida de las mujeres, por ejemplo para la definición de criterios de accesibilidad a la política, entendiendo la injusta distribución de tareas vinculada a los cuidados que recae sobre ellas, el diseño operativo de la política no los y las incluye, generándose situaciones de presencia de niños y niñas en lugares no preparados para que puedan estar.

El diseño de las políticas debe no sólo contemplar dicha realidad, para no reforzarla de forma indirecta, sino que debe orientarse a generar mayores niveles de independencia económica, autonomía y equidad. Facilitar el

acceso de los programas por parte de las titulares; así como el abordaje de situaciones emergentes de violencia contra las mujeres es necesario, pero no suficiente. Sobre todo, considerando que la violencia de género es una problemática que no es posible resolver sin independencia económica y sin trabajo sobre la dimensión subjetiva que las propias mujeres tienen que transitar. Nuevamente, la perspectiva de género puede ser una propuesta emancipadora o un diseño que no reconoce la situación de los grupos con los que trabaja, proponiendo desde una concepción normativa cambios en los posicionamientos y acciones que no llegan de un día para otro.

- 4. Flexibilidad en los diseños:** Partimos de la propuesta de Carlos Matus de entender que el Plan se completa en la acción (Matus, 1997). Esta perspectiva nos aligera la pesada herencia de la planificación de tipo normativa, que concibe al diseño como un esquema a cumplir a rajatabla y entiende los sucesos que no se adecuan, como desvíos en los procesos de implementación que deben ser corregidos. Adscribimos a una concepción desde la cual se planifican las políticas que incluya como lo hemos planteado en párrafos anteriores, una mirada situacional, flexible e integral. Situacional para poder contener los aspectos locales y comunitarios de la implementación, sosteniendo la tensión entre lo universal y lo particular implícita en la relación entre lineamientos generales del diseño de una política con las particularidades territoriales. Para ello es fundamental fortalecer la participación de las organizaciones y actores territoriales no sólo en la implementación sino en las actividades de evaluación y diseño. No podemos reducirlos a ejecutores de diseños que le son ajenos, sino profundizar experiencias donde las organizaciones sociales o bien incorporaran mujeres y hombres en roles de responsabilidad de la política pública en las dependencias gubernamentales, o participan en dispositivos espacialmente dispuestos por cada estructura programática para evaluar y tomar decisiones sobre el diseño de la política. La fragmentación del proceso de producción de la política pública en etapas no vinculadas ha sido un problema serio en nuestro país. ¿La propuesta? Nuevamente, el concepto de momentos proporcionado por Matus aporta la necesidad de la retroalimentación de las fases del proceso, sintetizadas en la construcción de la agenda, formulación, implementación y evaluación (Meny y Thoening, 2002).

Entonces tendremos diseños flexibles para que estén en diálogo con los ajustes informados en y por los procesos de implementación/gestión (Sotelo). Habilitar diseños flexibles y situados en función de la unidad ejecutora y las características específicas de la población destinataria en un territorio en particular, sería un salto cualitativo de envergadura respecto de experiencias pasadas. En cuanto a su integridad, nos referimos a implicar la cogestión multiactoral, transversalidad y coordinación interministerial de tal modo de resolver realmente las dificultades

en el territorio y de las unidades productivas, atendiendo el hecho de que las problemáticas sociales son transversales y multidimensionales, por lo cual no se pueden encorsetar en ningún área departamental gubernamental ni en ninguna especialidad del saber profesional.

- 5. Estándares de ingresos viables para la sobrevivencia real de los y las titulares:** Por último, consideramos un requisito indispensable para el éxito de cualquier estrategia, la recuperación del poder adquisitivo de las familias. En primer término, garantizando un piso de ingresos sin el cual es imposible que los y las titulares piensen en nuevos horizontes de posibilidad en su trayectoria de vida y desplieguen estrategias en dicho sentido. Si bien entendemos la tensión entre el presupuesto disponible y los grupos a incorporar, no queremos dejar de subrayar el efecto negativo no deseado, retomando a Cohen y Franco que, allá por la década de los noventa, en el libro *El lenguaje de los proyectos* nos mostraba. En ocasiones se identificaban familias que quedaban fuera de programas por incompatibilidades como vimos en el punto 1, que estaban dadas por el alta en un empleo formal temporario o por encontrarse incluidos o incluidas en otras políticas sociales. El análisis necesario es si esos criterios están vinculados a establecer prioridades por insuficiencia de recursos presupuestarios o porque el diseño de los programas considera que la superposición de recursos en una misma familia y/o persona puede constituir un exceso de acompañamiento. Cuando se analizan los costos y los presupuestos en cuestión, suelen estar más vinculados a cuestiones de restricciones presupuestarias y/o éticas que se juegan en las lógicas de las políticas. Los diez años de experiencia y el trabajo de la UNLP sobre un universo de mil personas, si bien desde el punto de vista de la escala puede considerarse poco representativa, por el nivel de sistematización y tipo de acompañamiento ha funcionado como un campo fértil de comprensión de microprácticas que entendemos constituye la fortaleza de estas reflexiones y propuestas. Por ello, el monto de los programas o al menos en alguna experiencia piloto que permita ser monitoreada tendría que representar un monto equivalente al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), o por lo menos sus montos nominales deberían ser actualizados periódicamente en relación directa a la evolución del mismo, así como del índice de precios al consumidor en los artículos de primera necesidad, y/o al aumento de los precios de los alquileres. En este sentido, entendemos necesaria una política activa por parte del Estado para facilitar el acceso a recursos crediticios, financieros y de acceso al hábitat, ya que constituye uno de los nudos críticos que enfrenta la política social dirigida a sectores con derechos vulnerados. Aquí la coordinación interjurisdiccional se vuelve dato central para el diseño.

## Articulación entre políticas sociales y la EPSyS

También está articulada en cinco categorías:

- 1. La figura cooperativa como estrategia del diseño de la política:** Existe un amplio consenso en direccionar la dimensión de inclusión en la promoción de redes productivas y capacitadoras enmarcadas en la EPSyS y en propuestas asociativas cooperativas. Sin embargo, la experiencia nos ha llevado a formular una pregunta que consideramos clave: ¿Es la figura cooperativa el tipo de asociación que mejor se adapta a los objetivos de promoción de dichas redes productivas? ¿Por qué esa forma de asociación es una exigencia sólo para un sector específico de nuestra sociedad? Proponemos reflexionar en la misma clave que lo hicimos para el punto de la perspectiva de género.

Las experiencias que acompañamos nos demuestran que la cooperativa (o cualquier tipo de asociación vinculada al trabajo) debería entenderse como un punto intermedio o de llegada y no como una referencia de partida, o como un requisito de ingreso a los programas.

Esto implica trabajar con horizontes colectivos que respeten los entramados particulares y proyecciones individuales en los marcos de una comunidad de referencia para los titulares, propiciando de esta manera agrupamientos a partir de los intereses de los titulares y de las relaciones organizativas y de pertenencia preexistentes. Los diseños no pueden desconocer las estrategias de fortalecimiento individual, ya sea para lograr autoempleo o inserción individual en el mercado laboral formal o informal. Los principios cooperativos tales como: adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática; participación económica equitativa; autonomía e independencia; educación y formación cooperativa, información; cooperación entre cooperativas; compromiso con la comunidad; son ejes rectores para cualquier tarea colectiva que se realice en pos de resolver necesidades socioeconómicas de las personas, pero de ninguna manera pueden ser los únicos y obligatorios para los y las titulares de programa. De los programas ejecutados durante esta década por la UNLP, la experiencia del Argentina Trabajamos deja un fuerte aprendizaje en este sentido. Proponemos recuperar estos procesos para no volver a cometer errores en diseños normativos no situados, que proponen un deber ser inviable en la vida cotidiana de las personas.

- 2. Efectos legales del uso compulsivo de la figura de la cooperativa como estrategia única:** Los instrumentos administrativos y jurídicos de la gestión de las cooperativas, como figura, no reconocen en ocasiones las posibilidades y dificultades en ser sostenidos, generando en un alto porcentaje encuentros contradictorios entre diferentes políticas que generan deudas o situaciones

impositivas indeseadas para los y las titulares de programa. Tasas municipales, presentaciones periódicas de ingresos brutos, mantención de cuentas en bancos por parte de la cooperativa entre otros ejemplos.

En este sentido nos hacemos la siguiente pregunta ¿No podrían pensarse otras alternativas elegidas por los titulares en función de sus posibilidades reales de sostenimiento? En todo caso, si la apuesta decantara nuevamente por la figura de cooperativa, evaluar las experiencias transitadas pareciera ser una clave en relación a los aprendizajes de los últimos años.

Otro interrogante que nos plantean las experiencias pasadas es si el monotributo social es útil para las cooperativas u otras figuras asociativas en las que puedan derivar los nucleamientos promovidos por programas sociales centrados en el trabajo y la producción. Nuevamente, aparece un tratamiento que puede tener como riesgo reforzar las condiciones de pobreza de los y las titulares de este tipo de políticas. Proponemos revisar los montos máximos de facturación, ya que han representado límites muy estrechos al desarrollo del potencial de muchas iniciativas y el incremento de los ingresos de una familia que se encuentra aún muy lejos de llegar a los estándares de calidad de vida vinculados al monto mínimo de ingreso. En los y las titulares, esta situación genera un sentimiento fuerte que no puede ser pasado por alto: estar un poco mejor de ingresos te saca automáticamente del lugar de titular de derecho de un programa estatal, por lo que esta situación enfrenta a las personas a si podrán sobrevivir por su cuenta, mostrando procesos de retroceso en el logro de su autonomía como consecuencia del sentimiento de perder su lugar de titularidad del derecho. Aquí entendemos que las estrategias vinculadas a permanencias temporales y/o posibilidades de regreso sin pérdida de su pertenencia al programa, sumado a la revisión de los montos en los límites de facturación pueden constituir una opción viable.

En este sentido la temporalidad en el logro de objetivos parciales es una clave de diseño que consideramos central. Que una persona o conjunto de personas estén en condiciones de facturar, manejar una cuenta en el banco con ingresos y egresos vinculados a acciones productivas, que se encuentre en condiciones de solicitar asesoramiento contable y sea capaz de solicitar créditos, no se logra en meses. Son objetivos de política de largo plazo que funciona de manera directamente proporcional a la cantidad de años que esa o esas personas estuvieron al margen de este tipo de actividades. Si bien entendemos la tensión a la cual se enfrentan los funcionarios y las funcionarias de lograr resultados en el periodo de gobierno en el cual son elegidos y/o propuestos; y el logro efectivo de los cambios en las subjetividades y realidades de los titulares de programa, apostamos a una política pública capaz de encontrar vínculos entre ambas necesidades y establecer modos de avanzar acumulando positivamente la experiencia ya transitada.

- 3. Rol del Estado como demandante de la producción de la EPSyS:** Si bien nuestro país cuenta con innumerables experiencias en las que el Estado compra los productos y/o servicios de la EPSyS, consideramos fundamental que el mismo tenga mayor participación, no sólo con transferencias, sino en la garantía y construcción de la demanda a las unidades asociativas y en las estrategias de mejoramiento de la productividad y de productos que generen valor agregado.

Si las políticas sociales se centran en la EPSyS, se deben generar una serie de estrategias que las aborden de manera integral y tengan en cuenta los procedimientos, restricciones, condicionalidades de los procesos de compras y contrataciones regulados en los organismos gubernamentales. El diseño que permite la compra de los productos de la EPSyS sin tener en consideración los plazos, las condiciones de calidad y precio de las producciones realizadas en unidades productivas vinculadas a programas sociales, en ocasiones mostradas por la experiencia transitada, generan falsas expectativas en los grupos sociales responsables que terminan presentándose a licitaciones que aun con la normativa que permite priorizar estos emprendimientos bajo igualdad de condiciones de precio, plazo y calidad, no son posibles de ser elegidas por encontrarse lejos de los parámetros explicitados por el sistema de compras y contrataciones del Estado.

- 4. Servicios de cuidado de personas:** Es necesario priorizar algunos sectores productivos ligados a la EPSyS (alimentación, textil, tareas de cuidado, reciclado y oficios, entre otras), para luego generar condiciones que dinamicen y fortalezcan este sector socio-productivo: financiamiento, soluciones tecnológicas apropiadas, construcción de tramas de valor, modalidades de comercialización alternativa, fortalecimiento organizacional, compras institucionales y complementación de las políticas en sus diferentes niveles: local, provincial y nacional. La generación de mesas o espacios de trabajo locales, regionales o provinciales, favorecen la planificación entre las organizaciones y el estado, construyendo los diagnósticos y las líneas de acción necesarias en la inclusión laboral y productiva.

En relación a la dimensión de capacitación, para que este esfuerzo sea efectivo debe encontrarse en vinculación con la demanda del mercado de trabajo de forma situada. Esto es, pensada para puestos de trabajo específicos y/o nichos sin cobertura. Por otra parte, generar espacios de capacitación en el marco de la EPSyS que mejoren las capacidades de los sujetos y las sujetas en la producción de bienes y servicios, que satisfagan las necesidades colectivas de los barrios y comunidades urbanas y rurales.

Teniendo en cuenta el aumento en la demanda en el cuidado de niños, niñas y adultos mayores, consideramos que ambos grupos etarios requieren de formaciones que profesionalicen este sector de actividad, entendiendo que

la oferta formativa tiene que ser por complejidad creciente, articulando las propuestas de formación profesional con los esquemas terciarios y universitarios. El cuidado de personas requiere un abordaje de este tipo para proponerle a la persona que lo transita como formación, un horizonte de mejora en su calificación y esquema de ingresos por un lado y la apuesta a mejorar los niveles de calidad a quienes requieren del servicio. Cuidadores formados en cursos de 300 horas, pero también trayectos formativos que le ofrezcan articular con terminalidad educativa y propuestas universitarias como acompañantes terapéuticos, enfermeros y enfermeras, universitarios etc.

- 5. Figuras de formación con acreditación académica:** En los últimos años ha proliferado la figura de diplomaturas como propuestas académicas diseñadas para titulares de programas sociales. Sin embargo, son figuras que no se encuentran claramente reguladas. Son acreditadas pero no incluyen campos de incumbencias. No tienen la habilitación de los certificados de formación profesional ni de los títulos terciarios ni universitarios. Proponemos un análisis y el establecimiento de reconocimientos de campos específicos, teniendo en cuenta que un nicho de saberes no reconocidos son aquellos roles que proponen algunas legislaciones que no son retomadas luego por ningún centro académico para el desarrollo de contenidos. Entendemos que, en caso de avanzar en este sentido, hay que garantizar un reconocimiento como actividad formalizada en el marco de los programas sociales. Acompañamiento a víctimas de violencia, acompañamiento en procesos de producción de hábitat, acompañamiento de procesos de organización comunitaria y/o promoción de la salud y del cuidado de las infancias entre otros.

## Bibliografía

Bonicatto M., Iparraguirre M. *La producción de insumos de calidad en los procesos de toma de decisiones. Aportes y restricciones de la evaluación en contextos de cambio de gobierno*. Servicio de Difusión de la Creación Intelectual (SEDICI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Buenos Aires, Argentina, 2016. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/69140>

Bonicatto, M. *Sistemas de alta dirección y el arte de gobernar. ¿Planificación y gestión estratégica son posibles?*, en Bernazza, C. (coord.): *Más y Mejor Estado. Una administración Pública al servicio del Proyecto Nacional*. Instituto Patria. Buenos Aires, Argentina, 2019. Disponible en: <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2019/09/Mas-y-mejor-Estado.pdf>

Caracciolo, M. *Economía social y solidaria. Aportes para una visión alternativa*. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín (IDAES – UNSAM). Buenos Aires, Argentina, 2011.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Universidad de General Sarmiento, Prometeo Libros. Buenos Aires, Argentina, 2009.

Coraggio, J. L. *Potenciar la economía popular solidaria: Una respuesta al neoliberalismo*. Revista *Otra Economía* vol. XI N°20. Red Universitaria de Economía Social Solidaria (RUJESS). Buenos Aires, Argentina, segundo semestre de 2018. Disponible en: <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14771>.

Pastore, R. *Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la economía social*. Documento del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina, 2008.

Sotelo, M. *La importancia estratégica de la implementación*. Ficha de Cátedra Administración en Trabajo Social N°27. Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Buenos Aires, Argentina, sin fecha. Disponible en: [http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha\\_de\\_catedra\\_administracion\\_nro\\_\\_27.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/ficha_de_catedra_administracion_nro__27.pdf)

### Otros documentos

Dirección de Gestión de Políticas Públicas. *Análisis del Programa Hacemos Futuro. La experiencia de la ex unidad ejecutora de la Universidad Nacional de La Plata*. Buenos Aires, Argentina, 2019. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/frontend/media/83/25183/b51184afdd7fe31786d1f8aa8c5a0647.pdf>

Dirección de Gestión de Políticas Públicas. *Aportes de la universidad pública a los desafíos de los programas sociales en la actual coyuntura*. Buenos Aires, Argentina, 2019. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/frontend/media/82/25182/4382dea18cfc46e1c0fa3240fb7e2acf.pdf>

Dirección de Gestión de Políticas Públicas *Aportes de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la UNLP al diseño de una política nacional contra el hambre*. Buenos Aires, Argentina, 2019. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/frontend/media/56/25356/76b15c28428e0fe8a0e76ba1959efebc.pdf>

Dirección de Gestión de Políticas Públicas. *Implementación del Programa de Formación para el Trabajo y los Oficios - Unidad ejecutora UNLP del PRIST Argentina Trabaja*. Buenos Aires, Argentina, 2017. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/frontend/media/56/25356/76b15c28428e0fe8a0e76ba1959efebc.pdf>

Dirección de Gestión de Políticas Públicas. *Informe de sistematización del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja, La Plata, 2010 - 2015*. Buenos Aires, Argentina, 2015. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/frontend/media/85/25185/3b4e2e61d64b7cf150d63a22722cb1ee.pdf>

Dirección de Gestión de Políticas Públicas. *Evaluación integral del Programa Ellas Hacen, aplicación en La Plata 2014*. Buenos Aires, Argentina, 2014. Recuperado de <https://unlp.edu.ar/frontend/media/86/25186/7987e7de5fc94ccc8589a3ac310c368e.pdf>

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Documento de Resolución de creación del Programa Ingreso Social con Trabajo n° 3182/09. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo>.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Documento de Resolución de creación del Programa Hacemos Futuro. Disponible en [www.desarrollosocial.gob.ar](http://www.desarrollosocial.gob.ar)

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Documento de Resolución de creación del Programa Potenciar Trabajo. Disponible en: [www.desarrollosocial.gob.ar](http://www.desarrollosocial.gob.ar)

# Salud en tiempos de COVID-19

## Redes barriales en acción

**María Daniela Abraham**

**Glenda Henze**

**Dolores Verón**

**Mariana Butinof**

**Universidad Nacional de Córdoba**

**Ricardo Chanquia**

**Ana Gomez**

**Centro de Salud 90 – Municipalidad de Córdoba**

Para dar inicio a este escrito es preciso mencionar que el mismo parte de la articulación entre la comunidad de Barrio Ituzaingó Anexo, el Centro de Salud N°90 perteneciente a la municipalidad de Córdoba, organizaciones barriales y la Universidad Nacional de Córdoba (Escuela de Nutrición, Facultad de Ciencias Médicas, Facultad de Ciencias Sociales), en el marco de una crisis socio-sanitaria, implicando el estar aquí y ahora como sujetos activos.

Este trabajo recupera, en primer lugar, la historia de lucha del Barrio Ituzaingó Anexo, para luego anclar este relato en el hoy, pandemia COVID-19. Esta experiencia situada, es decir realidad explicada por un actor que vive en ella en función de sus acciones e interacciones, invita a un debate sobre las políticas de cuidado que nos atraviesan actualmente, reflexionando con actores sociales, definido por Matus (1987)<sup>11</sup> “como una personalidad, una organización o una agrupación humana que en forma estable o transitoria tiene capacidad de acumular fuerza, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en situación”, sobre qué políticas sociales y de salud necesitamos y cómo deberían ser puestas en marcha. Dicho de otro modo, ensayar cómo podría ser el modo más efectivo de articulación entre desarrollo social, salud, ambiente, educación, trabajo, en términos de políticas sociales, sanitarias, ambientales, para el cuidado integral de las personas y las comunidades.

---

11 Matus C. *Política, planificación y gobierno*. Organización Panamericana de la Salud. Washington, EE.UU., 1987.

## Historia del barrio: habitar el territorio

El Barrio Ituzaingó Anexo se encuentra situado al sureste de la Ciudad de Córdoba, por fuera de la Avenida de Circunvalación, entre la ruta nacional 9 y la autopista Córdoba-Pilar. Cuenta con aproximadamente 5000 personas, que habitan en 1200 viviendas en 30 manzanas, según datos intercensales de 2010. La zona está atravesada por problemáticas de tipo ambiental que marcaron los procesos organizativos de los últimos diez años. Ituzaingó Anexo limita con campos utilizados desde los años '40 para la producción agrícola. A partir de la incorporación de agrotóxicos en la producción, este territorio y los vecinos y las vecinas fueron sometidos a fumigaciones que se utilizaban para el monocultivo de soja. A partir de 2001, un grupo de madres comienza a notar mayor presencia de niños y niñas, vecinos y vecinas con barbijo, vinculando estas situaciones con las fumigaciones. Desde ese momento, la hoy organización Grupo de Madres comienza un camino de lucha exigiendo la acción del Estado respecto a la situación de salud de los vecinos y las vecinas; y el freno de las fumigaciones. Fruto de la presión vecinal y de las organizaciones barriales, en mayo de 2002 Ituzaingó Anexo es declarado Zona de Emergencia Sanitaria a partir de la ordenanza Municipal N°10505 (actualmente vigente) y se instala una Unidad Primaria de Atención a la Salud (UPAS), hoy reconvertido en el Centro de Salud n° 90. Consecutivamente se implementaron algunas medidas reparatorias como: cambio del sistema de provisión de agua (de pozo a la instalación de la red de agua potable), cambio de transformadores de luz que contenían PBC a red de cableado eléctrico, tapado de los tanques de agua de las familias y asfaltado de las calles. A partir de 2014, en las tierras inutilizadas por las fumigaciones, comienza a desarrollarse una nueva organización habitacional precarizada, producto del crecimiento poblacional de la zona debido a migraciones del campo a la ciudad.

Complementariamente, datos locales obtenidos del diagnóstico socio-sanitario ambiental realizado en 2010 por el Centro de Salud N° 90, revelan como principal causa de muerte los tumores, destacando como grupo a los y las jóvenes; una alta exposición e incidencia de personas adultas mayores con enfermedades no transmisibles, con elevadas complicaciones por escasa capacidad de atención y seguimiento luego del diagnóstico, sumado a la presencia de hábitos reconocidos como factores de riesgo: falta de información para el autocuidado, alto consumo de alimentos procesados, concentrados en grasas e hidratos de carbono; y escasa o nula actividad física.

Estos antecedentes fueron el fundamento para que, desde 2009, la comunidad, el centro de salud y la Universidad trabajaran sistemáticamente y de manera articulada con el fin de poder atender las determinaciones sociales del territorio; condicionantes que influyen en la resolución cotidiana de las necesidades de la comunidad.

## El barrio en pandemia: relato de experiencia

La trayectoria recorrida por los vecinos y las vecinas, junto al Centro de Salud N° 90 de Barrio Ituzaingó Anexo, la Universidad y otros actores locales, señala el camino de las decisiones y acciones en este territorio. La situación actual de pandemia no es ajena a esta historia; y genera nuevos y desafiantes escenarios de acción.

A inicios de marzo de 2020, la cotidianeidad fue irrumpida por la incertidumbre. Todo lo que organizaba y ordenaba, no estaba. La situación sanitaria sobrepasó el espacio, entendido y definido por Santos (1997)<sup>12</sup> como “conjunto inseparable, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no consideradas de forma aislada, sino como el marco único en el que se desarrolla la historia”. Organizarse en lo local era necesario para poder dar respuesta a las demandas: personas adultas mayores que no sabían dónde ir (centro de jubilados cerrados), familias que solicitaban alimentos, medicamentos y atención. De manera urgente y prioritaria, el equipo de salud del Centro necesitó organizar el espacio físico, con los recursos disponibles, para dar respuesta a las personas febriles, sin interrumpir la atención de las personas sanas que asisten habitualmente al centro para inmunizaciones, entrega de leche y medicamentos, atención de la salud sexual y reproductiva, entre otras. Para mediados de marzo, el Centro comenzaba a tener mayores demandas y solicitó a la parroquia María y José el espacio donde se logró montar un centro de atención para personas sanas (o sin síntomas de COVID-19). Sin embargo, nuevamente la premisa “solos no podemos” surge entre el equipo de salud, recurriendo necesariamente a las redes sociales barriales.

Las semanas siguientes, se convocaron referentes barriales: 20 centros vecinales, 3 centros de jubilados, referentes de Caritas, comedores populares, escuelas, el cura párroco, “el equipo de salud”, los vecinos y las vecinas. Se solicitó colaboración a integrantes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET) y de la Universidad Nacional de Córdoba, quienes ayudaron a georreferenciar, junto con centros de jubilados, a más de 1200 personas adultas mayores radicadas en la zona (considerados de prioridad por ser grupo de riesgo). La acción organizada, cooperativa y articulada, permitió avanzar con la vacunación para esta población, identificando efectores territoriales que pudieran vacunar en el domicilio<sup>13</sup>. En este punto era necesario saber quiénes eran y dónde estaban para acompañar a las personas adultas mayores y también a personas con enfermedades no transmisibles, difundir medidas preventivas y distribuir elementos de seguridad e higiene. Al mismo tiempo surge, desde el Ministerio de Salud de la provincia, un programa sobre alertas tempranas barriales para la detección de enfermedades no

12 Santos M. *A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção*. Editora Hucitec. São Paulo, Brasil, 1997.

13 Los barrios involucrados fueron: Ciudad de mis Sueños, Parque Ituzaingó, Los Sauces: 20 de julio, Avellaneda, Almirante Brown, Estación Ferreyra, San Javier, Betania, Camino a Capilla Km 6 ½, Ituzaingó Anexo, Camino a Capilla de los Remedios Km 8 ½, Eco Tierra 1, 2 y 3; Los Fresnos 1, 2 y 3, IPV, Los Eucaliptus, parte de Ituzaingó.

transmisibles, embarazadas sin atención y detección de casos COVID-19, priorizando barrios con escasa accesibilidad al sistema sanitario. Nuevamente, la cooperación de referentes barriales, vecinos y vecinas fue clave para poder lograr la participación en este programa. Asistieron a la capacitación cerca de 40 referentes barriales, que hoy sostienen una vigilancia activa de indicadores claves para la salud.

Avanzado el tiempo del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), la dificultad para la resolución alimentaria de las familias (principalmente en niños y niñas, adultos y adultas mayores) comienza a hacerse presente. Las mujeres, en sus casas, fueron las que comenzaron a dar respuesta a esta situación, junto a la labor ininterrumpida de comedores y merenderos. Los pobres solidarizados con los pobres. Relevamientos realizados por todo el equipo de salud, reflejaron que en el territorio se estaban asistiendo aproximadamente a 1000 personas. Vecinos y vecinas “cirujeando”, como dice Elba<sup>14</sup>, conseguían los alimentos para atender las necesidades elementales de sus pares. El colectivo de trabajo visibilizó la situación gestionando recursos bajo el nombre de “contribuciones” de empresas privadas, que fueron distribuidas equitativamente entre 18 comedores y merenderos.

Al momento de hacer un corte para este trabajo, en nuestra ciudad se está dando la presencia de mayor cantidad de casos de COVID-19 por día, a la par de:

1. Mayor número de niños y niñas sin documentación, ya que los cuidadores y las cuidadoras no cuentan con recursos materiales ni simbólicos para gestionar e iniciar los trámites, expresando estar preocupados por temas más elementales como “comer”.
2. Personas, principalmente adultas mayores, sin acceso a tratamiento de patologías crónicas.
3. Jóvenes que solicitan métodos anticonceptivos, pero que con una mirada y escucha atenta comentan que dejaron su escolaridad, que no trabajan. Sin presencia de redes familiares de contención.
4. Mujeres en situación de violencia.

Frente a esta realidad, proyectada en una “nueva normalidad” y siguiendo lineamientos de políticas públicas, tanto de salud como de desarrollo social, se inicia un proceso de trabajo con mujeres y jóvenes, de formación de promotores de salud, entendiendo a la salud como el derecho a luchar por una vida digna. Esta iniciativa apunta a generar posibilidades que permitan articular recursos en las comunidades, pero también articular con diferentes organizaciones públicas según necesidades locales, definidas como “unidades de trabajo y participación”.

---

<sup>14</sup> Referente de un comedor y merendero.

## Protagonistas de la salud: un nuevo debate

Partir de recuperar la historia de los vecinos y las vecinas del Barrio Ituzaingó Anexo en territorio, en el hacer con otros colectivos, invita a reflexionar en primer lugar en aquellas redes familiares y comunitarias que contribuyen en el soporte social que produce cuidado de la salud, reflejando una cuestión social que requiere ser interpretada desde un enfoque de derecho (Pautassi, 2009)<sup>15</sup>. En este punto, la expresión “diamante de cuidado” propuesta por Razavi (2007)<sup>16</sup>, se emparenta con el cuidado como organización social, haciendo referencia a la interrelación de las familias, el Estado, el mercado, las organizaciones comunitarias que producen y distribuyen el cuidado. Es decir, redes de cuidado como encadenamientos múltiples, no lineales, entre actores en sus escenarios de acción, que se encuentran en permanente movimiento y transformación.

En este sentido, es preciso recuperar la definición de territorio abordada por Santos (1997), el cual lo define como lugar de variada escala, donde actores ponen en marcha procesos complejos de interacción -complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa- entre sistemas de acciones y sistemas de objetos, constituidos éstos por un medio geográfico integrado por un sinnúmero de técnicas e identificables instancias de un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos (en tiempo-espacio) y con diversos grados de inserción en las relaciones de poder local-meso-globales.

La actualidad representa un momento de crisis, como ruptura de un orden pero también como modalidad de instalarse en lo cotidiano que irrumpe y genera miedo, angustia, incertidumbre. En territorios como el de este barrio, estos escenarios agudizan expresiones de desigualdad, inaccesibilidad y exclusión, despertando interrogantes en el hacer, pensando en los efectos de las realidades en los cuerpos, en el tiempo. Entonces, ¿cómo construir alternativas integrales y sostenibles en este contexto? ¿Cómo viabilizar estos nuevos emergentes, cuando lo que nos organizaba en términos de alternativas a los problemas ya no está?

De allí la necesidad que busca poner de relieve la participación ciudadana, considerada un derecho humano y, a su vez, la llave habilitante para lograr desde pequeñas conquistas hasta transformaciones colectivas sustentables. Representa un factor clave para generar abordajes colectivos, que a través de la toma de la palabra y la escucha atenta, propicia el inicio y el sostenimiento de un diálogo permeable a diversos matices de ver el mundo, y por ende a la salud.

En ese sentido, Tognoni (2009)<sup>17</sup> plantea que las comunidades requieren de datos locales concretos que deriven en participación y acción; y por sobre todo, en posibilidades

15 Pautassi, L. *El bicentenario de la política social. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?*. Revista Postdata. Buenos Aires, Argentina, 2009.

16 Razavi, S. *The Political and Social Economy of Care in a Development Context - Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. United Nations Research Institut for Social Development (UNRISD), EE.UU., 2007.

17 Tognoni, G. *Epidemiología Comunitaria: Herramienta para la democracia*. En *Cuadernos para la Emancipación*. Portal ALBA, 2009.

de elección. En relación a esto último, la participación debe representar una apuesta a desandar para comprender cómo se nombran, definen, explican e intervienen los problemas en los espacios individuales, familiares y colectivos. Complementariamente, Bang y Stolkiner (2013)<sup>18</sup> definen la participación social como un medio de construcción de ciudadanía, en tanto implique el ejercicio concreto de derechos, conlleve la construcción de representaciones y saberes acerca del derecho a la salud, la equidad y el rol del Estado.

Las situaciones descritas remiten a un debate en torno a cómo incorporar en una lógica de derechos la complejidad de cada territorio. Sobre este aspecto se intenta esclarecer no sólo las situaciones efectivamente de desigualdad, sino trascender el debate para proponer políticas integrales. Abordar iniciativas que incidan en las decisiones que hacen a la salud de las comunidades, requiere enfatizar en programas y proyectos que hagan preguntas situadas por sobre dar respuestas técnicas homogéneas y pre-establecidas. Esto implica interrogar a los territorios en lugar de responder por ellos, frente a todo problema vinculado a una relación conflictual entre persona-salud (Spinelli)<sup>19</sup>. La salud y los determinantes sociales no son un problema exclusivo del área de la salud-programas sociales, ni problemas individuales o de las familias, sino que son problemas colectivos de democracia y de toma de decisiones en las condiciones de reproducción de vida de una comunidad que, lejos de actuar externamente “sobre” ellas, las producen, las moldean. Uno de los grandes desafíos es, entonces, producir una transformación cultural en salud que devuelva integridad a lo que se presenta como separado: el mundo natural y el mundo socio-histórico; la salud como un hecho social. Por eso, de modo indisociable, la corriente de salud colectiva se ancla en y desde los territorios. Involucra el acompañamiento de los colectivos sociales que, desde diferentes formas identifican sus necesidades y problemas, los describen, los explican y se organizan para abordarlos (Laurell, 1982)<sup>20</sup>.

En esa dirección, Castellanos (1990)<sup>21</sup>, referente de la corriente de salud colectiva, propone reconstruir las diversas “situaciones sociales y de salud” que se expresan en el territorio, por un actor o una actora que “selecciona”, “describe”, “explica” un problema para “intervenirlo”, apostando a desencadenar procesos participativos que promuevan la recuperación de la salud desde una perspectiva social. Esto último implica reconstruir lazos, redes solidarias de cooperación y ayuda mutua, que respeten y se nutran de las diversidades para hacer más resistentes las tramas (Verzeñassi, 2020)<sup>22</sup>.

18 Bang, C. y Stolkiner, A. *Aportes para pensar la participación comunitaria en salud/salud mental desde la perspectiva de redes*. Revista *Ciencia, Docencia y Tecnología*, Año XXIV, N° 46, pp. 123-143. Universidad Nacional de Entre Ríos. Entre Ríos, Argentina, mayo de 2013.

19 Spinelli H. *El trabajo en el campo de la salud: ¿modelos artesanales o industriales?* Revista *Investigación y Educación en Enfermería* vol. 33 N° 2, pp. 194-205. Universidad de Antioquia. Antioquia, Colombia, 2015.

20 Laurell, A. C. *La salud-enfermedad como proceso social*. En *Revista Latinoamericana de Salud* vol 2 N° 1, pp.7-25. 1982.

21 Castellanos, P.L. *Sobre el Concepto de Salud Enfermedad. Descripción y explicación de la situación de salud*. *Boletín Epidemiológico* vol. 10 N°4. Organización Panamericana de la Salud. Washington, EE.UU., 1990.

22 Verzeñassi, D. *El Titanic, la salud, y otras reflexiones pandémicas*. Revista *Mu. El periódico de Lavaca* N° 146. Buenos Aires, Argentina, abril de 2020. Cooperativa de Trabajo Lavaca. Disponible en: <https://www.lavaca.org/notas/el-titanic-la-salud-y-otras-reflexiones-pandemicas/?fbclid=IwAR0XiEWwiAmmsqXosxz-u71Ksij1zLv6tF6NKC2tBlnk4DY9po0BfpJUK7l>

# Ingreso Básico Universal

## Una revisión de los debates

**Nuria Giniger**

**Universidad de Buenos Aires - CONICET**

### Introducción

Los debates sobre un ingreso universal no son nuevos y forman parte de las medidas que se ponen en discusión para pretender resolver un problema que tiene su dificultad intrínseca en la organización de la sociedad capitalista, particularmente en su etapa neoliberal: la masa cada vez mayor de trabajadores y trabajadoras que no tienen empleos, o cuyos trabajos son informales; y sus salarios tan magros que no les alcanzan siquiera para reproducirse a sí mismos.

Diecinueve años han pasado desde la crisis de 2001 y se puede afirmar que la heterogeneidad de la clase trabajadora argentina, no es una *anomalía*, sino una manera de despliegue del capitalismo en los países periféricos como el nuestro<sup>23</sup>. Esto implica la existencia de trabajadores registrados con garantía (casi) plena de los derechos conquistados, hasta changarines que no llegan a fin de mes, aun con la asistencia del Estado y los movimientos sociales.

La pandemia profundizó la crisis que el capitalismo viene arrastrando, que quedó expresada cuando el Gobierno nacional dispuso el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), planificado para no más de 4 millones de personas y se inscribieron para recibirlo 11 millones. Hay un debate político sobre la salida de la crisis y muchas respuestas tienen que ver con el *hambre*. Frente a esta categoría, recupera fuerza la idea del Ingreso Básico Universal (IBU). En este trabajo, haremos un repaso de algunas de las versiones del IBU que impulsan distintas corrientes político-ideológicas. Aunque es un amplio abanico, una síntesis de las perspectivas permitirá sacar conclusiones más ajustadamente.

---

23 Giniger, N. *Apuntes sobre el concepto de clase obrera en Nuestramérica*. En Gigli, F.: *El problema de la alteridad en la Argentina contemporánea*. Educo. Neuquén, Argentina, 2017.

## Banco Mundial

En 2018 el Banco Mundial hizo un estado de la cuestión sobre el IBU, que le permitió ubicarse como antagonista a algunas de las corrientes<sup>24</sup>. El abanico que el Banco Mundial propone como representativo de las polémicas sobre el IBU, tiene como representantes a economistas (varones todos ellos) de las universidades más poderosas del mundo y circulan alrededor de las incorrecciones o dificultades que el neoliberalismo propone.

Así, el Banco Mundial promueve el “universalismo progresivo” y la combinatoria de políticas de asistencia y seguridad social para alcanzar un “objetivo aspiracional”. Y plantea tres aspectos constitutivos del IBU, que son los que deben tomarse en consideración como punto de partida: 1) los riesgos del mercado laboral, 2) las cuentas estatales y 3) los sistemas de protección social.

Propone como beneficio del IBU: a) que cubre a todos y por lo tanto, ayuda a las personas a hacer frente a una variedad de riesgos; b) que no sufre errores de inclusión / exclusión; c) que proporciona un ingreso mínimo a adultos, que *posiblemente* alivie algunos de los costos de búsqueda de empleo.

Como desventaja del IBU: a) Es más costoso que las transferencias focalizadas; b) No es eficiente para la reducción de la pobreza; c) Para cualquier presupuesto, las transferencias focalizadas son más efectivas para reducir pobreza extrema.

Finalmente, según la categoría de países (*economías avanzadas; con mercados emergentes y países de bajos ingresos*<sup>25</sup>), existe una gradación inversamente proporcional en la inversión diferencial que estos países deberían realizar para incorporar el IBU.

---

24 1) La pragmática, representada por Musk (2017) –CEO de Tesla- quien propone que el IBU es una salida frente al desempleo causado por la automatización.

2) La idealista, promovida por Standing, quien plantea que la IBU es una salida contra la oleada neofascista y “populista”, pues refuerza la libertad individual “dándole a la gente la sensación de control sobre sus vidas”.

3) La pronosticadora, de Subramanian, quien plantea que en los próximos dos años algunos estados de la India ya van a tener implementado el IBU.

4) La escéptica, representada por Piketty, quien plantea que “el problema con la discusión sobre el ingreso básico es que, en la mayoría de los casos, deja los problemas reales sin explorar y en realidad expresa un concepto de justicia social a bajo precio”.

5) La provocadora, de Ravallion, que propone mayor transparencia de las políticas públicas y, por tanto, mayor universalidad del IBU.

6) La cínica, cuyo exponente es Goldin, que propone que para transformar la desigualdad se necesita cambiar la manera de pensar los ingresos y el salario.

25 Gentilini, U; Grosh, M; Rigolini, J. y Yemstov, R. (editores). *Exploring Universal Basic Income. A Guide to Navigating Concepts, Evidence and Practices*. World Bank Group, EE.UU., 2020. Traducción de la autora.

## Ingreso Básico Universal como piso

La Red Argentina de Ingreso Ciudadano (RedAIC)<sup>26</sup>, que integra la Basic Income Earth Network (BIEN)<sup>27</sup>, es una red de instituciones que impulsa el IBU, con legitimidad académica y vinculación con movimientos sociales. Investigan y construyen influencias. La Red nace durante la crisis del 2001, pero en Europa, BIEN surge a mediados de la década del '90. Básicamente, el planteo es que existen dos modelos en el capitalismo ya fracasados: el Estado de Bienestar y el Neoliberalismo. El primero derrotado por el segundo, nos sume en la pobreza e indigencia que requieren “corrección”. Es decir, un modelo alternativo con un “ingreso mínimo”.

Los parámetros que impulsan son los siguientes: a) que debería existir una red de seguridad en el ingreso que garantice que ninguna persona caiga por debajo de ciertos mínimos; b) que esto es la base desde la cual las personas compitan en mejores condiciones en el mercado laboral y se incluyan en el sistema educativo; c) de fácil acceso, para no estigmatizar ni discriminar a los perceptores y evitar prácticas clientelistas; d) formar parte de un sistema de arreglos institucionales que favorezca el incremento de la demanda de fuerza de trabajo sin disminuir los estándares de vida; e) acceso a los beneficios independientemente de la actividad o condición ocupacional<sup>28</sup>.

Robert Castel, ya en 1977, señalaba la discontinuidad de los institutos reguladores del trabajo asalariado, creados post segunda guerra mundial, a partir de la crisis de los '70. Castel postulaba la vulnerabilidad y la *desafiliación social* a partir de la pérdida del trabajo asalariado. Sus planteos dieron lugar a una corriente muy profusa acerca de la precariedad (laboral, social, etc.) y, de alguna forma, cimentó en el sentido común dominante la idea de que hay incluidos y excluidos de la sociedad<sup>29</sup>.

La Red plantea que el IBU tiene la virtud de construir un piso mínimo para promover la movilidad social ascendente o al menos evitar una caída masiva hacia la pobreza y la *exclusión social*. Como crítica, Abal Medina (2020<sup>30</sup>) plantea que “las propuestas de ingresos mínimos y rentas universales se desplegaron históricamente con una tonalidad emotiva de destino irremediable”.

---

26 <https://basicincome.org>

27 <https://ingresociudadano.com.ar/>

28 <https://ingresociudadano.com.ar/breve-historia>

29 Alrededor de mediados de los '90, Castel impulsaba la Renta Mínima de Inserción.

30 Abal Medina, P. *Covid-19: el gran catalizador de todos los ajustes*. Revista *Crisis* (editor) *La vida en suspenso. 16 hipótesis sobre la Argentina irreconocible que viene*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina, 2020.

La otra fundación que promueve el IBU es la Friedrich Ebert<sup>31</sup>. Uno de los ejemplos<sup>32</sup> que esta corriente divulga es el *Alaska Permanent Fund*<sup>33</sup>. Este es un fondo de inversión creado por los impuestos de la renta petrolera del estado de Alaska. Este fondo realiza distintas inversiones, pero tiene un *Permanent Fund Dividend* (PFD) que divide todos los años en partes iguales una porción de los beneficios para todos los habitantes de Alaska. Según los beneficios anuales de la renta petrolera alaskaña, hay años que los habitantes cobran más que otros. Los fundamentos del PFD plantean que como el petróleo es un recurso finito y las futuras generaciones no van a contar con él, su uso actual debe dejar beneficios y funcionar de contralor para evitar el derroche de las ganancias.

En la Argentina, también circula la idea del IBU como forma de resolver el tendal de desocupados y hambrientos que deja la pandemia. La propuesta consistiría en una transferencia de dinero a todas las personas de la población económicamente activa (PEA), que tengan ingresos inferiores al salario mínimo<sup>34</sup>. Tal como ocurrió con la Asignación Universal por Hijo (AUH<sup>35</sup>), sería universal para todos quienes cumplan los parámetros establecidos y podría esperarse alguna contraprestación<sup>36</sup>.

En esta manera argentina de encarar el IBU, la incondicionalidad y la universalidad están ausentes. Pero para BIEN y la Red, la condicionalidad de las políticas de asistencia tiene carácter *punitivo*. La conceptualización punitivista del rol del Estado es una tradición en el liberalismo, de izquierda y de derecha. No obstante ello, todas recuperan la noción del aumento en el poder de negociación de los trabajadores y de la "libertad"<sup>37</sup>.

El IBU empalma con las posiciones del papa Francisco, expresadas en su encíclica *Laudato si'*. Esta es una proclama ecológica, que incorpora las desigualdades humanas, siguiendo la Doctrina Social de la Iglesia. Allí hay una defensa explícita por el IBU<sup>38</sup>. En la Argentina se promueve como parte de un plan general social, agroecológico y cultural<sup>39</sup>, al que el dirigente Juan Grabois denominó Plan Marshall Criollo<sup>40</sup>.

31 <https://www.facebook.com/CLACSO.Oficial/videos/2321840218120889/>

32 Otro de los ejemplos es Irán, que en 2011 y para compensar la eliminación de subsidios al pan, agua, electricidad y combustible, creó una "transferencia de efectivo" que también se financia con fondos de los recursos de hidrocarburos. Ver: <https://nuso.org/articulo/el-ingreso-ciudadano-en-debate/>

33 <https://apfc.org>

34 En el caso argentino, el salario mínimo, vital y móvil (SMVM) se discute en el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, en el que participan el Gobierno, empleadores y representantes sindicales.

35 La AUH tiene como contraprestación la escolaridad obligatoria certificada y vacunación obligatoria certificada.

36 <https://www.pagina12.com.ar/278300-una-utopia-posible>  
<https://www.lanacion.com.ar/economia/economia-cotidiana-de-que-se-trata-realmente-un-ingreso-basico-universal-nid2386790>  
<https://www.pagina12.com.ar/274937-debate-sobre-el-ingreso-universal>

37 "Libertad incondicional para todos", "vía capitalista al comunismo", son algunos de los lemas articulados con la perspectiva de la libertad ligada a la incondicionalidad del IBU (Pautassi, 2020, En: 2º Encuentro: *Ingreso ciudadano en debate ¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?*)

38 <https://www.vaticannews.va/es/papa/news/2020-04/papa-francisco-carta-movimientos-populares-salario-universal.html>

39 <https://www.pagina12.com.ar/270306-plan-marshall-criollo>

40 La idea de Plan Marshall es desafortunada, pues fue el programa de reconstrucción de Europa occidental de posguerra, bajo la influencia estadounidense, para evitar el avance del comunismo entre una población diezmada, empobrecida y harta del capitalismo.

Finalmente, se incorpora otro debate acerca de si el IBU es o no un derecho. La Red y BIEN plantean que es un derecho humano asociado a otros valores morales: un diseño no productivista, frente al fin de la sociedad asalariada. El argumento es que la economía no monetaria, particularmente de cuidado cobra mayor relevancia en pandemia, que el IBU pondría de relieve<sup>41</sup>.

## IBU como “impugnación del capitalismo”

Desde una sector de la izquierda europea nos encontramos con el IBU en enfoques anti-capitalistas. Estas perspectivas se articulan con posiciones decrecentistas, ecofeministas y ecosocialistas<sup>42</sup>. No así, la izquierda comunista<sup>43</sup>. El primer punto que resaltan es la disminución cuantitativa y cualitativa del “ejército de reserva”. Es decir, producir un aumento del poder adquisitivo general y una disminución de trabajadores asalariados desesperados por vender su fuerza de trabajo al mejor postor. Así aumentaría el poder de negociación sindical, disminuiría la *precariedad* y habría mayor *trabajo libre*.<sup>44</sup>. No se plantean rupturas con el capitalismo, sino transiciones *prefigurativas* del socialismo.

Estas corrientes no creen posible el pleno empleo, pero además no es deseable trabajar para el capital. Se articula con el decrecentismo<sup>45</sup>, que plantea que no hay que tener esquemas de crecimiento económico. Para el ecofeminismo, “la productividad es patriarcal”, por ello la expectativa es vivir dentro de un marco de subsistencia (Shiva y Mies, 1998<sup>46</sup>). La propuesta de “comunismo sin crecimiento” es no producir más que aquello necesario para satisfacer las necesidades humanas (Harish, 1975<sup>47</sup>).

---

Consistió en créditos provenientes de EEUU, que extendieron su dominio. Algo de ello se puede encontrar en <https://www.pagina12.com.ar/277282-la-ilusion-de-un-plan-marshall-para-la-argentina-pospandemia>

41 Laura Pautassi e Itai Hagman, en el 2º Encuentro: Ingreso ciudadano en debate *¿Propuesta coyuntural o transformación estructural?* En: <https://www.clasco.org/actividad/ciclo-de-conversaciones-virtuales-sobre-seguridad-social-y-sistema-previsional-segundo-encuentro-ingreso-ciudadano-en-debate-propuesta-coyuntural-o-transformacion-estructural/>

42 Las referencias que utilizamos son teóricxs y políticxs, involucradas en la discusión y las organizaciones de IBU: Pura Sánchez (Plataforma Ciudadana Andalucía Viva), David Casassas (Basic Income Earth Network - BIEN), Lluís Torrens (Revo - Prosperidad sostenible), Ángel Elías (Junta Directiva de la Asociación Española Red Renta Básica), Isidoro Moreno (colectivo soberanista Asamblea de Andalucía), Mayte Quintanilla (Humanistas por la Renta Básica Universal), Francisco Sierra (Red Transform de la UE), Juanlu González y Txema Sánchez (ambos del Frente Antiimperialista Internacionalista), todos ellos de España, quienes participaron junto con Atilio Borón en una Tertulia organizada por el Frente Antiimperialista Internacionalista: *Renta Básica Incondicional: Caminos y Rupturas postcapitalistas*, el 20 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=J37Rlthuu-Y&feature=youtu.be>

43 Ejemplo de esto es el debate entre Izquierda Unida y Podemos con la izquierda, que no forma parte de la coalición de gobierno español respecto de la Renta Básica Universal.

44 “Para que la renta básica universal sea realmente un instrumento o un arma contra el Capitalismo hay que entenderla en su sentido abstracto, es decir, como trasvase de poder hacia la clase trabajadora. El capital es una relación social y Marx lo explicó perfectamente cuando señalaba que el capitalismo domina a través de formas abstractas como la categoría valor”. Idem nota 45.

45 Ya no dentro de la izquierda, pero sí como desarrollo concreto de las teorías del decrecimiento, en 1972, el Club de Roma le encargó un estudio al MIT (Meadows et al, 1972), en el cual se concluye que no es posible un crecimiento infinito en un mundo de recursos finitos. Este enfoque, sostenido sobre los estudios del economista rumano Gergescu-Roegen (1975), plantea la ley de la entropía de la termodinámica para analizar el proceso económico. Las derivas teóricas de este paradigma se recogen con énfasis en la actualidad. La premio Nóbel Olstrom (2011), considera que limitar el crecimiento es posible con la creación de instituciones comunales que preserven los bienes comunes. Otro ejemplo es Jackson (2011), quien propone una economía sin crecimiento para un planeta finito.

46 Shiva, V. y Mies, M. *La praxis del ecofeminismo. Biotecnología, consumo, reproducción*. Colección Antrazyt N° 128. Icaria Editorial. Barcelona, España, 1998.

47 Harish, W. *¿Comunismo sin crecimiento? Babeuf y el Club de Roma*. Editorial Materiales, Barcelona, España, 1975.

Sintéticamente, con la disminución de la jornada laboral acompañada por una fuente de ingresos distinta al empleo, el trabajo comienza a ser libre. Claro que, siempre y cuando los institutos del Estado de Bienestar estén vigentes.

## Críticas al IBU y algunas reflexiones finales

Una de las críticas es de dónde salen los fondos para implementar un IBU. En ese sentido, hay propuestas que proponen que el IBU no debería ser en dinero, sino en especies (sanidad, educación, energía, telecomunicaciones)<sup>48</sup>.

El movimiento sindical también hace críticas al IBU<sup>49</sup> pues asume que debilita su poder, fortaleciendo las negociaciones individuales. También discuten de dónde salen los fondos para el IBU y que sería un cheque de intercambio para privatizaciones. Otra crítica es que con el IBU la presión por reducir salarios aumentaría. Además, dicen que iría contra el empleo asalariado, base de su poder; y que adormecería la lucha de clases y redundaría en una mayor explotación de la clase trabajadora.

La Confederación Sindical Internacional (CSI) plantea consecuencias positivas y negativas sobre el IBU<sup>50</sup>. Por un lado, reduce el riesgo de aceptar condiciones laborales de baja calidad; apoya a las personas para que desarrollen competencias; mejora el acceso a subsidios y reduce el estigma; agiliza esquemas de protección social. Por otro, plantea la posibilidad de subvencionar trabajos mal remunerados; tiende a socavar sistemas de protección social; impacta en distribución regresiva; reduce estabilizadores automáticos de recesiones económicas (seguros de desempleo).

De dónde salen los fondos para un IBU es clave, pues la totalidad de la riqueza del mundo es producida por la clase trabajadora. La disociación entre dinero y valor, propia del liberalismo, impide comprender el IBU. Sería un nuevo instituto nuevo en el mismo Estado moderno. Es significativo que en las corrientes que aquí describimos, son invisibles el Estado, los monopolios transnacionales y el imperialismo.

Asimismo, que el caso de Alaska sea mejor ponderado, habla a las claras del lugar que ocupa el IBU en la discusión. No se plantea qué país y en qué región queremos habitar. Aun cuando el hambre y la pobreza son una catástrofe a la cual atender urgentemente, hay que recordar que la Argentina fue capaz de producir el proceso completo de automóviles y heladeras; y hoy aporta en la construcción de satélites, elementos complejos de biotecnología, energía nuclear. La discusión sobre el

---

48 [https://www.eldiario.es/economia/eduardo-garzon\\_128\\_3456433.html](https://www.eldiario.es/economia/eduardo-garzon_128_3456433.html)

49 <https://www.sinpermiso.info/textos/los-sindicatos-y-la-renta-basica>

50 [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/universal\\_basic\\_income.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/universal_basic_income.pdf)

desarrollo y las maneras de desarrollarnos en los países periféricos, aparece negada en los debates sobre el IBU.

En todo caso, el problema central de la discusión acerca de un IBU es la posibilidad de que la clase trabajadora asuma en sus manos la construcción de un país soberano, no dependiente, no inhibido en construir sus caminos de desarrollo. Se trata de si nos vamos a ubicar en lo posible de un país con una economía de subsistencia y trabajadores pobres, o en una Patria Grande soberana, industrializada y solidaria. El problema no es el IBU, sino el proyecto político que ordenará el futuro.

## **Autores**

### **María Daniela Abraham**

Licenciada en Nutrición. Docente de Epidemiología General y Nutricional de la Escuela de Nutrición (Facultad de Ciencias Médicas - Universidad Nacional de Córdoba).

### **Javier Adrián Bráncoli**

Licenciado en Trabajo Social y doctorando en Ciencias Sociales. Profesor e investigador en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Miembro del Centro de Estudios de la Ciudad (CEC - Facultad de Ciencias Sociales de la UBA). Director de proyectos vinculados a organizaciones sociales de base territorial y responsable de programas de extensión universitaria en este campo. Publicó diversos trabajos de investigación sobre políticas sociales, pobreza y organizaciones comunitarias. Ha sido consultor de organismos públicos y de la sociedad civil a nivel nacional.

### **María Bonicatto**

Licenciada en Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata – UNLP). Diplomada en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO). Especialista en Docencia Universitaria. Magister en Paisaje, Ambiente y Ciudad (UNLP). Doctora en Trabajo Social. Actualmente es Profesora Titular de la cátedra Políticas Públicas: Planificación y Gestión, de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Entre 2014 y 2020, ocupó el cargo de Prosecretaria de Políticas Sociales de la UNLP.

### **Mariana Butinof**

Doctora en Medicina y Cirugía. Docente de Epidemiología General y Nutricional de la Escuela de Nutrición (Facultad de Ciencias Médicas - Universidad Nacional de Córdoba).

### **María Cecilia Corominas**

Licenciada en Trabajo Social. Miembro del equipo técnico del Área de Vinculación Laboral y Estudios del Trabajo de la Escuela Universitaria de Oficios de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Desde 2011 tiene a su cargo la Secretaría Técnica del Doctorado en Trabajo Social de la UNLP. Entre 2010 y 2018, se desempeñó como

coordinadora operativa en la implementación del programa Ingreso Social con Trabajo a través de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la UNLP. Ayudante diplomada de la cátedra de Investigación Social II de la Licenciatura en Trabajo Social de la UNLP.

### **Ricardo Chanquia**

Médico de familia. Integrante del equipo del Centro de Salud 90 de la Municipalidad de Córdoba.

### **Elina Dabas**

Miembro de Comité Académico y docente de Maestría en Salud Familiar y Comunitaria de las universidades nacionales de Córdoba, Entre Ríos y Santiago del Estero. Profesora de seminarios de Extensión a la Comunidad en la Universidad Provincial de Córdoba. Entre 2013 y 2019 fue delegada regional de la Oficina de Protección de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Secretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la provincia de Córdoba. Autora de los libros *Los contextos del aprendizaje. Situaciones socio-psico-pedagógicas*; *Red de Redes. Las prácticas de la intervención en redes sociales*; *Redes, el lenguaje de los vínculos. Hacia la reconstrucción y fortalecimiento de la sociedad civil*; *Redes sociales, familias y escuela*; *Viviendo redes. Experiencias y estrategias para fortalecer la trama social* y *Haciendo-En-Redes. Perspectivas desde prácticas saludables*.

### **Sergio Dumrauf**

Director de Fortalecimiento de la Economía Popular, Social y Solidaria de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y coordinador del Programa de Agricultura Familiar del Consejo Social de la UNLP. Licenciado en Trabajo Social y Médico Veterinario de la UNLP. Asistente del Líder del proyecto Análisis comparado y fortalecimiento de procesos de innovación para la producción, agregado de valor y comercialización, impulsados por agricultores familiares y consumidores de Argentina, Bolivia y España (FONTAGRO).

### **Alejandra Facciuto**

Licenciada en Trabajo Social. Especialista en Planificación y Gestión en Política Social. Maestranda en Intervención Social. Se desempeña laboralmente en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Profesora Adjunta interina de Niñez, Familia y Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Publicó libros, artículos en antologías y revistas científicas sobre las problemáticas que atraviesan las niñeces y adolescencias.

### **Adriana Fazio**

Licenciada en Trabajo Social. Durante 39 años, trabajó en el campo de la infancia en distintos dispositivos en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, provincia de Buenos

Aires y Barcelona (España). Entre 2004 y 2005 fue directora nacional de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Docente de las asignaturas de niñez en la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de Luján y la Universidad de Barcelona. Autora de diversos libros y publicaciones sobre la problemática de la niñez y la familia.

### **Silvana Yanira Garello**

Licenciada en Trabajo Social (Universidad Nacional de Córdoba - UNC). Magister en Metodología de Investigación Científica (Universidad Nacional de Lanús - UNLa). Docente del Departamento de Salud Comunitaria e investigadora del Instituto de Problemas Nacionales de la UNLa. Docente de posgrado en la Maestría en Intervención Social (Universidad de Buenos Aires – UBA). Directora de proyectos de investigación vinculados a la matriz de protección social argentina. Autora y co-autora de artículos relacionados con las políticas sociales, la desigualdad y la infantilización de la pobreza.

### **Nuria Giniger**

Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires, investigadora adjunta del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CEIL-CONICET) y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se especializa en estudios críticos del trabajo y desarrolla sus investigaciones sobre los procesos de configuración de hegemonía empresaria: praxis empresarial y praxis de las y los trabajadores. Dicta cursos de posgrado sobre metodología de la investigación y el pensamiento de Antonio Gramsci en la Universidad Nacional de Comahue y la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Avellaneda (UTN-FRA), entre otras universidades nacionales. Integra múltiples proyectos de investigación, transferencia y extensión. Publicó libros, colaboró en antologías y en distintas revistas del ámbito académico.

### **Ana Gomez**

Enfermera. Integrante del equipo del Centro de Salud 90 de la Municipalidad de Córdoba.

### **Glenda Henze**

Médica generalista. Integrante del equipo del Centro de Salud 90 de la Municipalidad de Córdoba. Docente en la Facultad de Ciencias Médicas (Universidad Nacional de Córdoba).

### **María Mercedes Iparraguirre**

Prosecretaria de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Licenciada en Trabajo Social. Jefa de trabajos prácticos de la cátedra Políticas Públicas: Planificación y Gestión, de la Licenciatura en Trabajo Social

de la UNLP. De 2013 a 2018, se desempeñó como directora de Gestión de Políticas Públicas a cargo de la gestión del Programa Ingreso Social con Trabajo, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de La Nación. Entre 2010 y 2013, había estado al frente de un área de participación en la implementación de políticas públicas dependiente de la (por ese entonces) Dirección General de Políticas Sociales.

### **María Eugenia Koolen**

Licenciada en Trabajo Social. Se desempeña laboralmente en el Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

### **Fernando Gabriel Laya**

Director de Gestión de Políticas Públicas de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Licenciado en Sociología. Docente de la cátedra Teoría del Estado de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Doctorando en Ciencias Sociales en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE) de la UNLP.

### **Fernando Longhi**

Licenciado en Geografía y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Tucumán - UNT). Adquirió becas del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, del Consejo de Investigaciones de la UNT y de la Deutscher Akademischer Austausch Dienst. Coordinó un proyecto de investigación nacional financiado por el Ministerio de Salud de la Nación y un proyecto internacional financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Argentina) y el Ministerio Federal de Ciencia e Investigación de la República Federal (Austria). Actualmente se desempeña como Investigador Adjunto del CONICET en el Instituto Superior de Estudios Sociales (CONICET-UNT) y como docente regular en la Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud (UNSE).

### **Sandra Madeira**

Licenciada en Trabajo Social. Especialista en Problemáticas Infanto-Juveniles y en Salud. Se desempeña laboralmente en el Hospital General de Agudos Parmenio Piñero, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha publicado artículos en libros antológicos sobre la niñez.

### **María Gabriela Marichelar**

Arquitecta. Docente-investigadora (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata – UNLP). Docente invitada en la

carrera de Especialización en Políticas Sociales. Investigadora del Centro de Estudios de Trabajo Social y Sociedad (Cetsys), dependiente de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Doctoranda en Estudios Urbanos del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS). Posgrados nacionales e internacionales en Mercado de suelo (ICO, Lincoln Institute of Land Policy -LILP), Grandes Proyectos Urbanos y Regularización Dominial de Asentamientos Informales (LILP). Trayectoria de investigación-acción en Hábitat Popular. Trabajadora del Instituto de la Vivienda - Provincia de Buenos Aires. Participa del Encuentro de Organizaciones Sociales por el Hábitat, en el Consejo Local de Hábitat de La Plata.

### **Luis Hernán Santarsiero**

Licenciado en Sociología (Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata - FAHCE/UNLP), Magíster en Ciencia Política y Sociología (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, Buenos Aires) y Doctor en Ciencias Sociales (FAHCE/UNLP). Docente investigador categoría III del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores. Profesor Adjunto de la materia Epistemología y Metodología de las Ciencias Sociales (FAHCE-UNLP). Docente de posgrado del seminario *Introducción al conocimiento científico*, en la Especialización en Políticas Sociales (Facultad de Trabajo Social -FTS- de la UNLP). Docente y coordinador de la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria de la UNLP. Investigador del Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/UNLP-CONICET) e integrante del proyecto de investigación acreditado: Trayectorias laborales, generaciones y clases sociales: un análisis de las desigualdades sociales en el Gran La Plata (2003-2019). Especializado en soberanía y seguridad alimentaria, sociología de la alimentación y políticas socio-alimentarias, ha publicado libros y artículos en diferentes revistas científicas.

### **María del Rosario Varela**

Licenciada en Trabajo Social y Magister en Políticas Sociales (Universidad de Buenos Aires - UBA). Ex docente de la Carrera de Trabajo Social e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) Autora del libro *Paradigmas, debates y tensiones en políticas de niñez. Aportes para una transición* y de diversos artículos sobre niñez, familia y trabajo infantil, temática en la que se ha especializado. Actualmente integra la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos (APDH)

### **Dolores Verón**

Trabajadora Social. Integrante del equipo del Centro de Salud 90 de la Municipalidad de Córdoba. Docente en la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba).

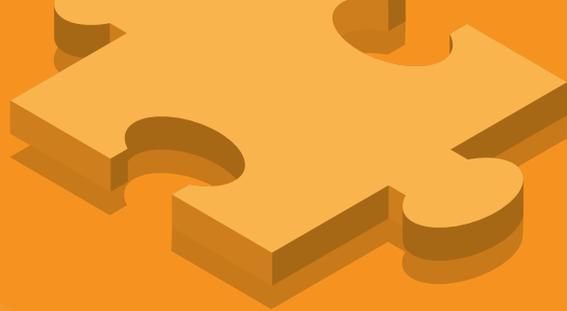
# Políticas Sociales

## Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro

Con esta serie de libros, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación busca implementar nuevos puentes entre los ámbitos académicos y la gestión estatal de políticas públicas. Aunando saberes y experiencias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas que habitan en la Argentina.

La colección abordará los desafíos que enfrenta la actual agenda de políticas sociales: cuidado, ingreso, economía social y solidaria, infancias, trabajo y producción, derechos, género, participación y organización comunitaria, comunicación. Un universo amplio y en constante expansión que requiere de análisis certeros y propuestas concretas, para llegar a una síntesis superadora que pueda plasmarse en la realidad.

Los libros de *Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro* pueden descargarse de manera libre y gratuita desde el sitio web [argentina.gob.ar/desarrollosocial](http://argentina.gob.ar/desarrollosocial).



2

Argentina unida

63/67