



Santa Cruz
Gobierno de la provincia



**CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES**

PROVINCIA DE SANTA CRUZ

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**“DISEÑO DE CONTENIDOS Y DEL ABORDAJE PEDAGÓGICO, EN FORMATO
VIRTUAL, DE LA PROPUESTA DE FORMACIÓN INTEGRAL EN POLÍTICAS
SOCIALES”**

INFORME DE FINAL

JUNIO DE 2022

AUTORIDADES DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (CFI)

Secretario General

Lic. Ignacio Lamothe

Coordinadora Región Patagónica

Lic. Paula Inés Astiz

AUTORIDADES DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ

Sra. Gobernadora

Dra. Alicia Margarita Kirchner

Sr. Vice Gobernador

Cdor. Eugenio Quiroga

Representante titular ante el CFI

Ministro de la Producción Comercio e Industria

Sr. Leonardo Darío Álvarez

Representante alterno ante el CFI

Subdirector de Casa de Santa Cruz

C.P. Andrés La Blunda

RESPONSABLES DE PROYECTO

Responsable de Contraparte Provincia de Santa Cruz

Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Santa Cruz

Prof. Fabiana Alfonso

Responsable de Contraparte Provincia de Santa Cruz

Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Santa Cruz - Delegación

Casa Santa Cruz

Lic. Ana María Cortés

Unidad Ejecutora

Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ)

Coordinadora del Proyecto

Lic. Betina Mateos

Coordinadores de la Contraparte CFI

Lic. Karina Fernandez

Lic. Mariana Cantarelli

PROYECTO

“DISEÑO DE CONTENIDOS Y DEL ABORDAJE PEDAGÓGICO, EN FORMATO VIRTUAL, DE LA PROPUESTA DE FORMACIÓN INTEGRAL EN POLÍTICAS SOCIALES”

INFORME FINAL

Universidad Nacional Arturo Jauretche

Coordinadora

Betina Mateos

Equipo técnico:

Veronica Gil Libarona

Esther Levy

Martin Cagide

Pablo Quatrini

Julia Denazis

Gustavo Rodriguez

María de los Angeles Alvarez

Javier Freije

Sonia Aiscar

Roberto Andrino

Facundo Rodano

Maian Massud

Claudio Comari

Marcelo Chames

Marcelo Strasser

Roxana Bogado

María Elena Rubio

Carmen Pomar

Nélida Acebal

José Bianchi

Cristina Muro

Ignacio Alvarez

Matías Nicolás Morend

ÍNDICE

Introducción.....	8
TAREA 1. Diseño de contenidos específicos.....	10
SUBTAREA 1.1. Elaboración del programa de la propuesta de formación.....	10
SUBTAREA 1.2. Elaboración de planillas con planificación pedagógica de cada módulo.....	29
SUBTAREA 1.3. Elaboración de los contenidos de los módulos de la propuesta de formación y sistematización.....	57
SUBTAREA 1.4. Elaboración de una evaluación integradora.....	64
TAREA 2: dinámicas, materiales de apoyo y herramientas para el acompañamiento	
SUBTAREA 2.1. Elaboración de un documento de orientación para capacitadores acerca de formación en entornos virtuales.....	66
SUBTAREA 2.2. Elaboración de orientadores de aprendizajes para el recorrido conceptual y pedagógico de las y los cursantes.....	73
SUBTAREA 2.3. Elaboración de foros de discusión sobre los temas abordados en los módulos.....	75
SUBTAREA 2.4. Elaboración de una “caja de herramientas” con recursos para facilitar el uso de recursos digitales en el marco de los entornos virtuales destinada a las y los cursantes.....	76
SUBTAREA 2.5. Elaboración de tutoriales para la navegación de la plataforma destinados a cursantes, docentes y tutores.....	83
Anexo I. Módulos	85
Anexo II. Bibliografía.....	593

INTRODUCCIÓN

El presente informe contiene el detalle de las actividades realizadas en el marco del proyecto DISEÑO DE CONTENIDOS Y DEL ABORDAJE PEDAGÓGICO, EN FORMATO VIRTUAL, DE LA PROPUESTA DE FORMACIÓN INTEGRAL EN POLÍTICAS SOCIALES, entre los días 11 de diciembre de 2021 y 11 de mayo del corriente.

La organización del mismo sigue el orden de las tareas presentadas según el contrato celebrado entre el CFI y la UNAJ, conteniendo hacia el final del mismo un apartado de anexos.

Para la elaboración de los productos que se detallan fue necesario un intenso trabajo de equipo, se realizaron semanalmente reuniones por zoom y fueron esos espacios los que posibilitaron avanzar en la elaboración de contenidos, planificaciones, instrumentos, sistematización de información y definición de los objetivos relevantes.

El informe presenta finalizadas las acciones contempladas en la tarea 1: diseño de contenidos específicos y sus correspondientes subtareas. En la subtarea 1.1. Elaboración del programa de la propuesta de formación se diseñó el recorrido pedagógico, formativo y conceptual que estructure los contenidos. En la subtarea 1.2. Elaboración de planillas con planificación pedagógica de cada módulo. En la subtarea 1.3. Elaboración de los contenidos de los módulos de la propuesta de formación y sistematización, se diseñaron los contenidos específicos de los módulos propuestos y que dan forma a la propuesta educativa. En la subtarea 1.4. Elaboración de una evaluación integradora que buscará trabajar en el repaso y fijación de los conceptos centrales de la propuesta educativa.

También, incluye finalizadas las acciones contempladas en la tarea 2: dinámicas, materiales de apoyo y herramientas para el acompañamiento y sus correspondientes subtareas. En la subtarea 2.1. Elaboración de un documento de orientación para capacitadores acerca de formación en entornos virtuales. En la subtarea 2.2. Elaboración de orientadores de aprendizajes para el recorrido conceptual y pedagógico de las y los cursantes. En la subtarea 2.3. Elaboración de foros de discusión sobre los temas abordados en los módulos. En la subtarea 2.4. Elaboración de una “caja de herramientas” con recursos para facilitar el uso de recursos digitales en el marco de los entornos virtuales destinada a las y los cursantes. En la subtarea

2.5. Elaboración de tutoriales para la navegación de la plataforma destinados a cursantes, docentes y tutores.

Finalmente se presentan los anexos que contienen los módulos diseñados y la bibliografía..

1 TAREA 1. Diseño de contenidos específicos.

Esta tarea se propuso diseñar una propuesta de formación integral en Políticas Sociales sustentada en contenidos teórico-prácticos y dinámicas de aprendizaje.

1.1 SUBTAREA 1.1. Elaboración del programa de la propuesta de formación.

En pos de cumplir con el diseño de una propuesta de formación integral en políticas sociales en contexto de pandemia y post-pandemia con el objeto de contribuir al fortalecimiento del entramado socioeconómico santacruceño se elaboró el programa de la ***Diplomatura “Políticas sociales para la emancipación: participación, organización y territorio”***.

Fundamentación

Las políticas públicas en el desarrollo comunitario territorial de la Provincia de Santa Cruz, buscan afianzar la identidad santacruceña, el trabajo, la soberanía y mejorar las condiciones de vida presentes y futuras de la población. En este sentido y desde la mirada de la gestión de la política pública, se ha visto necesario el fortalecimiento de la profesionalización y capacitación del personal de la administración pública santacruceña con el objeto de contar con herramientas metodológicas que permitan abordar las diferentes problemáticas que se suscitan en el territorio.

En consonancia con ello, el Gobierno de la Provincia de Santa Cruz, ha implementado desde hace algunos años, diferentes propuestas de formación específica, observado actualmente la necesidad de seguir consolidando esa estrategia a partir de un diseño pedagógico más complejo que permita un abordaje integral, en materia de políticas sociales, ante las diferentes problemáticas que se producen en cada uno de los territorios.

Para ello se propone una propuesta formativa construida desde la voz y la reflexión crítica de los actores territoriales que participaron en el desarrollo de las políticas públicas implementadas en la Provincia durante el período 2003- 2015 que se hace necesario recuperar y sistematizar en estos momentos inéditos de pandemia por COVID-19, donde muchas de las problemáticas sociales se ven exacerbadas, y cuyas consecuencias impactarán no sólo en el corto plazo. Contar con marcos de acción,

herramientas metodológicas para la gestión de la política pública, como también con ciudadanos y ciudadanas capaces de resolverlas, se transforma en un imperativo.

En este sentido, la iniciativa rescata, en términos conceptuales y prácticos, un modo de articulación entre el Estado y la sociedad.

Las políticas públicas tienen la capacidad de modificar las relaciones allí presentes, orientándolas en función de otra composición y reorganizándolas en relación con los grupos sociales, a partir de lo cual podemos afirmar que las políticas públicas son el “Estado en movimiento”

En particular, las políticas sociales, así concebidas, intentan promover la participación activa de los actores para dar respuesta a las problemáticas de la comunidad, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia. La noción de “promoción social” se transforma en base de las mismas.

Asimismo, es importante señalar que el compromiso de integralidad de acciones, trascendiendo hacia una real promoción, encuentra su complementación en una planificación que rescata, fortalece y apoya acciones preexistentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local, y evitando interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la sociedad civil. De lo cual se desprende la centralidad de gestionar desde la realidad territorial con la impronta que les otorgan sus particularidades.

Es por ello que, esta propuesta formativa resulta de una construcción colectiva con un diseño curricular modular y flexible que atienda a las complejidades territoriales y pueda ir actualizándose en función de las condiciones socio históricas en el desarrollo comunitario territorial. La flexibilidad, posibilita márgenes de autonomía en las elecciones de los participantes y sus aportes desde la experiencia.

Propósitos

- Facilitar la apropiación de nuevos conceptos y herramientas metodológicas a actores territoriales y a grupos históricamente excluidos de la gobernanza del territorio

- Diseñar una propuesta pedagógica que pueda ser apropiada por un universo de agentes públicos y territoriales, considerando el abordaje de problemáticas sociales a través de dispositivos capaces de fortalecer el entramado socioeconómico de cada localidad santacruceña.
- Capitalizar los marcos teóricos y las experiencias concretas que han demostrado su probada eficacia en otros planos del territorio nacional.

Objetivos

- Fortalecer la profesionalización del personal de la administración pública santacruceña
- Brindar herramientas metodológicas que permitan abordar las diferentes problemáticas que se suscitan en el territorio.

Destinatarios

Trabajadoras y trabajadores del Estado provincial, municipales, referentes no rentados de espacios comunitarios como CICs, centros comunitarios y de desarrollo infantil, líderes y lideresas de organizaciones sociales

Modalidad: Virtual con anclaje territorial

Organización del Programa formativo

El Programa formativo se organiza matricialmente, con un eje longitudinal dado por la formación territorial específica conceptualizada y desarrollada en módulos de contenidos y un el eje transversal, común a todos los módulos, que incluye los principios de: Estado en el Territorio, Ampliación de Derechos y Justicia Social, vinculando tres ámbitos del conocimiento: pensamiento político, gestión pública y territorio.

De este modo se consolida en una doble articulación: de cada módulo, con las temáticas y las acciones pedagógicas necesarias para su desarrollo de la integración transversal común a todos los módulos, a partir de los Principios que los atraviesan. De tal forma, se conformará una matriz de gestión dinámica, participativa, transparente y democrática.

Carga Horaria

Se estima una carga horaria de 480 horas, desarrolladas con acciones en el Territorio durante 5 meses.

Estructura del Programa

<p>Principios Comunes a todos los módulos</p> <ul style="list-style-type: none"> · Estado en el Territorio · Ampliación de Derechos · Justicia Social <p>vinculando tres ámbitos del conocimiento: pensamiento político, gestión pública y territorio</p>	<p>Obligaciones curriculares</p>
	<p>Módulo 1 Políticas de Abordaje Comunitario</p>
	<p>Módulo 2 Políticas de Asociativismo</p>
	<p>Módulo 3 Políticas de Deporte Social</p>
	<p>Módulo 4 Políticas de Economía Social.</p>
	<p>Módulo 5 Políticas de Asistencia Directa.</p>
	<p>Módulo 6 Políticas de Formación de Actores Territoriales.</p>
	<p>7 Módulo Políticas de Cooperativismo.</p>
	<p>Módulo 8 Políticas de Trabajo Intersectorial.</p>

	Módulo 9 Políticas de Niñez y Adolescencia.
	Módulo 10 Políticas de Adultos Mayores.
	Módulo 11 Políticas de Organización y Participación Social.
	Módulo 12 Políticas de Arquitectura Social.
	Módulo 13 Políticas de Consumos Problemáticos de sustancias psicoactivas.
	Módulo 14 Políticas de Inclusión con Trabajo.

INTRODUCCIÓN

1. Historización de los modelos estatales en Argentina

Las Políticas Sociales, como políticas estatales de intervención social que operan a través de la redistribución secundaria del ingreso, siempre están formuladas a partir en un encuadre político e ideológico que les da sentido y direccionalidad. A su vez, implican una respuesta estatal a los problemas sociales a partir de la definición del problema (social) y del sujeto destinatario de esa respuesta. Es decir, son planes, programas y estrategias que responden a demandas contextualizadas en tiempo, espacio y fundamentos políticos, esto es, un modo particular de articulación entre el Estado y la sociedad. De este modo, podemos afirmar que las políticas sociales son el “Estado en movimiento” o “las acciones del Estado puestas en práctica”

A los fines de comprender los fundamentos políticos e ideológicos realizamos un breve recorrido sobre las transformaciones experimentadas por el Estado Argentino en las últimas décadas, esto es la historia reciente.

El Estado puede ser entendido como:

- Una forma política de organización de las sociedades.
- Un conductor social.
- Un conjunto de instituciones.
- Un conjunto de normas y leyes: El derecho.
- Creador y promotor de derechos (civiles, políticos, sociales, género, identidades, entre otros).
- Un determinado territorio donde se vinculan culturas y tradiciones.
- Activador y regulador de recursos y políticas públicas.
- Un proceso social.

Nos adentraremos resumidamente en las diversas transformaciones y manifestaciones que el Estado argentino asumió en la historia desde la ruptura del Estado de Bienestar¹, la apertura y crisis de un Estado neoliberal hasta la apertura de un Estado articulador e integrador.

Se considerará el año 1976 para comenzar el análisis histórico, por entenderlo como un momento clave en la historia del país en donde no sólo se produce un cambio abrupto en la vida política, sino que se registran modificaciones a nivel social y económico que trazan una línea de continuidad hasta la crisis del 2001.

De acuerdo con Juan Villarreal (1998), en el plano social, *“en la sociedad argentina, aproximadamente desde la última dictadura militar ha venido dándose un proceso de*

¹ Se llama Estado de Bienestar al modelo estatal difundido mundialmente a comienzos de siglo XX que asegura la protección social por parte del Estado. Es decir, los derechos ciudadanos tales como sanidad, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales y jubilación son asumidos como responsabilidades primarias y primordiales del Estado.

Asimismo este modelo estatal suele ser llamado Estado Keynesiano, debiendo su nombre al economista británico John Maynard Keynes (1883-1946) por su aliento a una política de intervencionismo estatal.

*heterogeneización, fragmentación y fundamentalmente centrifugación de lo popular en la estructura social*².

1976-2001 -Ruptura del Estado de Bienestar y consolidación del Estado neoliberal.

La dictadura militar y la implantación de un nuevo modelo

El principal objeto de la embestida neoliberal³ se dirigió hacia el desmantelamiento del Estado social, poniendo fuertemente en cuestión – y en consecuencia, fragmentando – las relaciones y lazos sociales que hasta ese momento prevalecían; desarticulando las políticas y las relaciones que la comunidad construyó durante lo que se denominó Estado de Bienestar. Las transformaciones en el seno de nuestra sociedad son una consecuencia directa de determinadas políticas sociales.

Sin duda una bisagra fundamental en cuanto a la modificación profunda de las relaciones sociales estuvo representada por la última dictadura militar (1976-1983). La implantación del mercado y su lógica despiadada no sirvió sólo a los fines de disciplinamiento social, sino que resultó una pieza fundamental del reordenamiento de la sociedad luego de la crisis del Estado llamado “protector” y de los regímenes democráticos. En términos de Oscar Ozlak, los cambios operados –en particular la estrategia del mercado- *“(...) cumplían funciones de desarticulación social, atomizando a los individuos, promoviendo su mutua competencia, destruyendo sus formas organizativas, resignificando identidades sociales y políticas*⁴”.

La crisis económica de mediados de la década del `70 puso fin al largo período de prosperidad y colocó en el centro del debate, como principal responsable, al Estado de Bienestar. Comenzó a hablarse del agotamiento del modelo que otorgaba al Estado una activa participación económica y una ineludible responsabilidad en la satisfacción de las necesidades de la población.

Se sentenciaba la ineficacia de las políticas de industrialización y el sobredimensionamiento del Estado: Una economía que se caratulaba de semi cerrada

² Juan Villarreal. “La excusión social”. Editorial Norma 1998.

³ Entre los efectos y características del Estado Neoliberal se encuentran: desarticulación de los lazos solidarios, descuidadización, exclusión y pérdida de los derechos conquistados en el tiempo, fragmentación de lo social y de las políticas sociales, focalización y dispersión de las políticas sociales, los sujetos considerados como beneficiarios y no como personas de derechos, entre otras.

⁴ Horacio Quiroga (comp.): “Proceso, crisis y transición democrática/1”. Biblioteca Política Argentina, CEAL, 1984.

y que había redundado en una subóptima utilización de recursos, una industrialización subsidiada y artificial que había encubierto beneficios a empresarios ineficientes y una politización de la transferencia de recursos.

Los cambios en las condiciones económicas se entrelazaban con cambios en la antigua estructura de relaciones sociales y políticas con el propósito de dar lugar a un disciplinamiento social generalizado y eliminar la capacidad de resistencia de los sectores populares, torciendo las relaciones de fuerza a favor de los intereses del capitalismo más concentrado. La puesta en marcha de la estrategia neoliberal supuso el abandono del régimen de acumulación centrado en la sustitución de importaciones, fundado en el desarrollo industrial y cuyo destino era el abastecimiento del mercado interno. El nuevo régimen estaba destinado a la valorización financiera y transferencias de recursos al exterior⁵.

Si el triunfo del neoliberalismo supuso un creciente fraccionamiento y atomización de la sociedad, resulta necesario comprender que esas transformaciones fueron posibles en el marco de la implementación de determinadas políticas sociales, donde la fragmentación social se correspondía con la atomización y dispersión de las políticas sociales.

Asimismo, se desencadenó un extendido proceso de quiebras de pequeños y medianos industriales. Por un lado, un vasto conjunto de empresas que abastecían el mercado nacional y que habían crecido durante la anterior etapa de desarrollo industrial, colapsó debido a la competencia de productos importados a bajo precio.

Por otra parte, se constató una fuerte incapacidad de éstas de hacer frente a los endeudamientos, lo que implicó la desregulación de la actividad bancaria.

Producto de la desregulación financiera, la cúpula empresarial comenzó un ciclo de fuga de capitales, endeudamiento externo, negocios bancarios y nueva fuga de capitales, que se conocerá como “bicicleta financiera”. Como resultado de ello el Estado nacional se endeuda creciente y vertiginosamente para financiar la transferencia de recursos privados al exterior. Finalmente, **Domingo Cavallo**, como presidente del Banco Central en 1982, estatiza las deudas externas privadas y el

⁵ Con José Alfredo Martínez de Hoz, al mando del Ministerio de Economía, se desarrolla un plan de fuga de capitales y saqueo de los recursos del Estado. Se desregulan las actividades financieras y los movimientos de capitales, se libera la importación de todo tipo de mercancías extranjeras, y se fija la relación del peso con el dólar mediante un mecanismo conocido como “la tablita”, que indicaba cómo iría variando en el tiempo el precio del dólar (un precedente de la convertibilidad del 1 a 1).

Estado se hace cargo de las deudas de los grupos económicos nacionales y de las empresas multinacionales. Es el origen de la “deuda eterna”.

El desmembramiento del tejido industrial de empresas pequeñas y medianas es lo que se conoce como “desindustrialización”. Al mismo tiempo, un reducido conjunto de empresas locales y extranjeras hacen uso preferencial de regímenes fraudulentos de promoción industrial que les permiten ampliar sus empresas y plantas a un costo nulo. Esta transformación tendrá importantes consecuencias en el plano social.

Progresivamente su accionar quedó sujeto a una lógica económica impuesta por los grandes centros financieros internacionales.

Era el fin del Estado keynesiano, el Estado distribucionista e intervencionista. El nuevo modelo neoliberal contemplaba la posibilidad de que amplios sectores quedaran al margen del mercado de trabajo y del consumo. El gasto público debía ser racionalizado y la actividad estatal restringida. La conducción de las políticas económicas quedaba en manos del sector privado.

La apertura económica aceleró el deterioro del sector industrial que, además, recibió un estímulo negativo ya que los capitales se volcaban entonces al sector financiero. En los períodos de inflación, la represión y la censura acallaron los reclamos contra el deterioro del salario que en 1982 llegaba a su piso histórico más bajo.

La llegada de la democracia

En 1983, con el reestablecimiento del orden constitucional el gobierno de Raúl Alfonsín comenzó a implementar medidas tendientes a la reactivación del mercado interno. No obstante, el peso de la deuda externa condicionó y acentuó los desequilibrios macroeconómicos, la inflación contribuyó al colapso social, los salarios se deterioraron, se agudizó el déficit fiscal y la presión de los acreedores internacionales condujo a la instrumentación de planes de ajuste que tuvieron un efecto demoledor sobre la producción, los salarios reales y el gasto público.

El gobierno democrático asumió la conducción del Estado en condiciones inéditas y absolutamente diferentes a cualquier experiencia gubernamental anterior. La dictadura había finalizado en un estado de severo estancamiento, con alta inflación, una deuda pública impagable, la industria nacional devastada, y la estructura y dinámica del funcionamiento económico nacional transformadas por entero.

Al cabo del primer tramo de la democracia (1983-1985), si bien se realizan denuncias e investigaciones sobre el fraude de la deuda externa, las autoridades financieras terminan convalidando la estatización de la deuda privada.

Alfonsín lanza el **Plan Austral**, que entre otras cosas determinaba un cambio de moneda: Del Peso Argentino se pasó al Austral. Este plan apuntaba a detener el crecimiento de la inflación y promover la salida exportadora de los grandes grupos económicos. Para ello decreta el congelamiento de precios –mediante un acuerdo con la cúpula empresaria- y de los salarios –con el desacuerdo unánime de los trabajadores.

Durante cierto tiempo el plan tiene éxito, al menos en cuanto a contener la inflación de precios, aunque poco a poco comienza a verse desbordado: los empresarios van resquebrajando el acuerdo de congelación de precios, así como los “Capitanes de la Industria” controlan un conjunto de sectores estratégicos y altamente concentrados del aparato industrial, lo cual conlleva aumentos a lo largo de toda la cadena de producción y comercialización, alimentando nuevamente la inflación.

Por otro lado, por la resistencia de los trabajadores que, luego de años de penurias bajo la dictadura, se encuentran con la congelación de sus salarios y la postergación de sus necesidades y esperanzas, por parte de un gobierno que pedía más y más sacrificios y pretendía alimentar, curar y educar con la sola repetición de la palabra “democracia”.

De esta manera, se va desarrollando una intensa conflictividad social y un progresivo deterioro económico.

Desde 1988 y de un modo muy particular durante el pico inflacionario de mediados de 1989, el deterioro salarial, la desocupación, y el subempleo crearon condiciones para que aumentaran en términos absolutos y relativos las personas que no lograban satisfacer sus necesidades mínimas. El gasto social fue menguando a medida que se profundizaba la crisis. El deterioro de los servicios públicos lesionó la calidad de vida de cada vez más amplios sectores de la población.

La entrada en escena del menemismo

A partir de la implementación de la Ley de Convertibilidad (1991), el Gobierno de Carlos Menem implementó una serie de cambios en las formas institucionales que

tendrían un impacto directo sobre la estructura social. Esa medida consistió, básicamente, en mantener una paridad cambiaria, en donde un peso (\$1) equivalía a un dólar estadounidense (1u\$s), fijando el tipo de cambio y atando la economía a la moneda internacional⁶.

Las privatizaciones, la apertura económica, la desregulación de los mercados y la libertad para el movimiento de capitales y divisas iban acompañados de la flexibilidad de la legislación laboral, principal obstáculo para el desarrollo de una economía competitiva.

El menemismo profundizó y afianzó un proceso que había comenzado a mediados de la década del 70, cuando la crisis internacional y el renacimiento de las ideas liberales hirieron de muerte a lo poco que aún quedaba del modelo de intervención social del Estado, que en la Argentina reconocía sus orígenes en el primer peronismo.

Durante la década del 90' la crisis socioeconómica se profundiza. El Estado neoliberal obtiene su base de sustento en el capital financiero transnacional.

Con las privatizaciones se produjeron profundas reestructuraciones en las empresas que se vendían y esto implicó despidos masivos. A partir de allí comenzó a crecer la desocupación. Este fenómeno que desde los años 40' había sido insignificante, se transforma en una catástrofe social. En consecuencia, la brecha entre ricos y pobres se agranda de manera constante e inédita en el país, lo que conduce a la situación de pobreza profundizada.

Es durante los años '90, como resultante del contexto antes enunciado, que emergen los movimientos sociales, siendo el actor político, la persona desocupada.

Desde las empresas privatizadas se fue desarrollando la resistencia (ferroviarios, telefónicos, trabajadores de SOMISA, entre otros). El gobierno respondió con dureza retirando la personería gremial a algunos sindicatos, declarando ilegal los paros y modificando la legislación legal vigente.

⁶ La Ley de Convertibilidad del Austral (Ley 23.928) fue sancionada el 27 de Marzo de 1991 durante el gobierno de Carlos Saúl Menem bajo la iniciativa del entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo y estuvo vigente durante 11 años.

De acuerdo a ella, se establecía a partir del 1 de abril de 1991 una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense, a razón de 1 (un) dólar estadounidense por cada 10.000 (diez mil), australes que luego serían reemplazados por una nueva moneda, el peso convertible, de valor fijo también en U\$S 1. Tenía como objetivo principal el control de la hiperinflación que afectaba la economía en aquel entonces. También exigía la existencia de respaldo en reservas de la moneda circulante, por lo que se restringía la emisión monetaria al aumento del Tesoro Nacional. El período en que duró la ley de convertibilidad se llamó popularmente "El Uno a Uno", en clara referencia a la igualdad peso dólar.

En 1994 las luchas van cambiando de carácter y escenario. El modelo neoliberal ya avanzado mostraba sus efectos de destrucción social y productiva. En este contexto se produce “El Santiagazo”, luego de que los empleados provinciales no cobraran su sueldo durante varios meses. También en esta época surgen las protestas de los jubilados, como grupo social, condenados a cobrar miserias luego de una vida de trabajo.

Este importante y dinámico sector de trabajadores ya no se concentra en las fábricas debido a que muchas de ellas han desaparecido o han bajado la cantidad de mano de obra requerida.

Este componente de la clase trabajadora (los desocupados, los trabajadores en negro, subocupados), configura el surgimiento de nuevos actores sociales quienes, desde la escuela, la parroquia, el comedor, la asociación vecinal, entre otros, y como organización comunitaria, va definiendo y construyendo su propio territorio: La nueva “fabrica” es el mismo barrio.

Los reclamos parten de las necesidades más inmediatas y apelan al Estado. Estas manifestaciones se expresan básicamente en la calle con los piquetes, los cortes de ruta y diversas formas de protesta. En este proceso de confrontación comienza a surgir la represión contra estos grupos. La identidad que construyen no está, en principio, alineada con ninguna de las identidades vigentes, ya que los nuevos movimientos surgen por afuera de las viejas estructuras partidarias y ponen en cuestión justamente su carácter.

La crisis del modelo neoliberal

En 1999 con la asunción de Fernando De la Rúa al gobierno , se da un fuerte impuestazo, un avance en la profundización de la flexibilidad laboral y el retorno de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía, luego de las renuncias de José Luis Machinea y Ricardo López Murphy, sucesivamente. Esto significa la continuidad de la política neoliberal del periodo menemista.

En términos económicos, se congela durante 5 años el gasto público primario en las provincias lo que motivó que se comenzaran a emitir cuasi monedas: Patacones, Federales, Lecop, entre otros. Estos papeles cubrieron el agujero financiero que se iba agrandando a medida que la recesión se profundizaba y la recaudación de impuestos caía en picada.

En relación a lo social, la resistencia que se había desarrollado durante el período menemista se profundiza en todas sus formas. Los índices de desocupación y pobreza alcanzan su pico máximo durante este período llevando a una vasta parte de la población a vivir en condiciones de pobreza extrema, esto es: Sin acceso a la salud, educación, alimentos ni vivienda.

En este escenario de un país saqueado, donde la riqueza es para unos pocos, surgen con más fuerza los movimientos de desocupados, que se organizan en el territorio, cumpliendo, de esta forma, el rol que el Estado ha dejado de cumplir.

Estos movimientos además de utilizar el piquete como forma de lucha también construyen comedores, emprendimientos productivos, núcleos de organización que suplen la carencia del Estado en las zonas más marginales de nuestra sociedad.

Durante 2001, que sería el último año del ya debilitado gobierno de De la Rúa, el Estado adoptó una serie de medidas que tendían a la recuperación financiera pero que no tuvieron efecto. La crisis económica se agravó y se planteaban dos alternativas: devaluación o dolarización de la economía.

Cavallo anuncia un paquete de medidas que consistía en la finalización del Plan de Convertibilidad, el cierre del mercado financiero y la retención de los depósitos bancarios por falta de liquidez monetaria, entre otras medidas que, sumadas a la situación de crisis social, produjeron un estallido social, cuyo punto más álgido se registró el 19 y 20 de diciembre y que culminó con la renuncia del Gobierno de De la Rúa.

El Estado y las Políticas Sociales

Como se observa a lo largo de este recorrido histórico, se estableció una forma diferente de articular la relación entre el Estado y la sociedad y, en consecuencia, una nueva visión acerca de las incumbencias de cada uno de estos actores.

Mientras se instalaba la idea de un Estado “mínimo”, privatizando sus activos, se reducía el aparato estatal a través de la desregulación, la descentralización y la privatización terciarizada de los servicios. Este proceso, si bien generó un crecimiento económico, no resultó suficiente para mejorar la calidad de vida de la población, pudiéndose constatar una relación contradictoria entre crecimiento económico – empleo – disminución de la pobreza.

En relación a las Políticas Sociales, se consolidó un modelo de intervención, ya no con políticas integrales, sino con políticas sociales focalizadas, a fin de garantizar un uso eficiente del gasto social y el logro de las metas fijadas por los organismos internacionales.

La sociedad civil, por su parte, debió buscar distintas estrategias en la forma de gestionar los recursos necesarios para ser protagonista en la solución de las problemáticas sociales que el mismo sistema generaba, debiendo llegar donde el Estado no lo hacía.

El resultado: Se transformaron regresivamente las condiciones de vida de nuestro pueblo y de cada una de las personas, quienes de manera progresiva pasaban a engrosar los amplios sectores devenidos en pobres, nuevos pobres e indigentes.

Asimismo, resulta importante rescatar y dar cuenta que mientras se desintegraban los lazos sociales, coexistieron distintos sectores de la sociedad: Organizaciones sociales, movimientos de trabajadores desocupados, movimientos barriales, sectores eclesiásticos, entre otros, que, en la búsqueda de abordar las necesidades de quienes se encontraban excluidos y recrear modos distintos de participación, generaron un abanico importante de acciones en el territorio. Críticos de la situación en que se encontraban, se apropiaron de muchos de los programas destinados a “compensar” y “aliviar” la pobreza, redefiniéndolos en su propio territorio.

Al mismo tiempo, y como parte de un proceso que no sólo desproveía de recursos materiales, se generaba un proceso de fuerte fragmentación y exclusión social.

Esta fragmentación se nos presentó como un proceso que estructuraba una realidad injusta, inmovilizante y desintegradora de la sociedad y de la persona. Para ello, se estableció y naturalizó la idea una sociedad que “sostiene” y “acepta” las desigualdades y las condiciones de pobreza, perdiendo así su capacidad de integración, organización, participación, movilización y concientización.

Es a partir de esta desmovilización que – en términos generales- se produce un proceso de desmantelamiento de la organización sobre ideales colectivos, dando lugar a la primacía del interés individual sobre el bien común, profundizando mecanismos clientelares, abonando una crisis de representación y demonización de la acción política ciudadana, reproduciendo cada vez más el distanciamiento entre los que deciden y los que no.

Es importante resaltar que las posibilidades efectivas de romper con la lógica neoliberal implican una autonomía relativa del Estado respecto de lo económico y no, tal como aconteció en los '90, su subordinación. En este sentido, la ideología neoliberal piensa a la política como técnica o administración, transformando a las personas en beneficiarios, en objeto y no en sujetos activos, encarnando así un estilo de gestión tecnocrático propio de las reformas orientadas al mercado y desarticulando la participación social.

Crisis del Estado neoliberal y apertura hacia un Estado articulador e integrador

En el desenvolvimiento e implementación de las políticas sociales es relevante señalar el papel dictado por los Organismos Internacionales agrupados bajo el “Consenso de Washington”. Al respecto Carlos M. Vilas⁷ (2000) señala, *“(...) varios de los ingredientes del paquete neoliberal habían sido parte integral de la política económica en regímenes autoritarios o francamente dictatoriales “...el programa neoliberal fue asumido por un buen número de los gobiernos surgidos de procesos electorales. La promoción de la economía de mercado y el levantamiento de los mecanismos de intervención estatal se convirtieron en el núcleo estratégico de las nuevas democracias latinoamericanas, que pasaron a recibir la denominación de democracias de mercado (...)”*

Asimismo, y *“(...) durante la década del '90, la mayoría de los países del mundo se embarcaron en programas de reforma más o menos ambiciosos, cuyos rasgos principales fueron la reducción del aparato estatal a través de desregulación, descentralización, privatización tercerización y achicamiento de las dotaciones del personal. El Banco Mundial las englobó en la común denominación de “reformas de primera generación” (...), “(...) junto con estas transformaciones en el tamaño del Estado, en las funciones a su cargo y en la composición de personal, se produjo otro fenómeno que ha pasado bastante inadvertido para los analistas de la reforma estatal: la virtual desaparición de la presencia del Estado en el ámbito subnacional (...)”.*

A su vez, Daniel Campione agrega que *“las políticas ya no son integrales, sino “focalizadas”, dirigidas a paliar sufrimientos individualizados y demostrables, en una orientación que privilegia la tranquilidad social y la “governabilidad” más que algún concepto de desarrollo social, a la espera que los ingresos provistos por el mercado*

⁷ Vilas, Carlos (2000) ¿Más allá del “consenso de Washington”. América Latina Hoy No 26. pp 21-39.

provean las soluciones de mediano y largo plazo. Las concepciones “solidaristas”, contenidas en las políticas anteriores desaparecen, en procura que cada individuo (o a lo sumo el núcleo familiar) busquen resolver su propio destino.

“Puesto en crisis aquel modelo, todo el andamiaje de las políticas sociales pasó a ser contabilizado en la columna de los “costos”: costos económicos por el peso del sistema de políticas sociales, aunando a la clausura del espacios potenciales de acumulación que ellas significaban”. (...) Al reducir esos “costos” se lanzó ávidamente un Estado cada vez más atado al poder económico, ya a partir de 1976 (...) y con las reformas introducidas desde 1989 a la fecha, se delinea una nueva concepción de las políticas sociales, sin aspiración integradora, orientada “caso por caso”, con una general tendencia a la provisionalidad y carencia de planes generales que las articulen: la universalidad de las prestaciones es reemplazada por el particularismo (...).”

Por lo tanto, aquello que indefectiblemente se pone en juego de cara a las nuevas Políticas Sociales, es recrearlas como proyectos de comunidad desde una responsabilidad ético-política.

Efectos y características del Estado articulador:

- Rearticulación de los lazos solidarios a partir de la participación y la promoción.
- Creación de nuevos derechos desde la inclusión social.
- Articulación de la política social en función a las comunidades, el territorio y las nuevas identidades.
- Las personas son abordadas como ciudadanos y actores partícipes y no pasivamente como beneficiarios.
- Integración de la Política Social a través de 3 Planes Nacionales en contra de la dispersión focalizada.

La evolución de la nueva cuestión social debe ser abordada desde Políticas Sociales integrales y articuladas en su conjunto, diferenciándose de las políticas de segmentación y aislamiento y remarcando dos ejes primordiales:

1. Las familias y las personas y sus derechos
2. La equidad territorial.

El concepto de Desarrollo Social adquiere un sentido amplio, ya que contempla las capacidades y necesidades que las familias y las personas poseen, construyendo otro sentido práctico, en el que las Políticas Sociales puedan reencontrar una mirada integral de los procesos sociales en movimiento.

Las Políticas Sociales así concebidas intentan promover la participación activa de los actores para dar respuesta a las problemáticas de la comunidad, recuperando las capacidades instaladas a partir de su propia experiencia y vinculando lo estrictamente “social” a una política que no se escinde de lo “económico”. Esto no implica un retiro del Estado central de sus incumbencias, si no, por el contrario, definir un lugar fundamental del mismo en la toma de decisiones, en real articulación con otros actores institucionales definidos por los territorios. La noción de “promoción social” que había quedado relegada o denostada, es rescatada por la Política Social a partir del año 2003 con la llegada a la presidencia del Dr Néstor Kirchner, y la Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner.

Asimismo, es importante señalar que el compromiso de integralidad de acciones, de gestionar las Políticas Sociales desde la realidad territorial y trascender hacia una real promoción, encuentra su complementación en una planificación que rescata, fortalece y apoya acciones preexistentes, asegurando de esta manera no superponer formas y modelos de gestión que resultan ajenos a la realidad local, y evitando interferir en las formas participativas con las que se encuentran familiarizados los actores locales y la sociedad civil.

2. Metodología de elaboración

Para la elaboración de los contenidos teóricos de las diversas políticas sociales que se implementaron durante el período que hemos denominado Estado articulador e

integrador, se propuso a protagonistas de la política pública en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social que realizaran una sistematización de su experiencia en la gestión.

Este modo de construir conocimiento es asumido en este proyecto como una premisa político-epistemológica, dado que se propone un proceso que desde la práctica transformadora misma promueva en las y los futuros cursantes de la Diplomatura una interpelación de la teoría disponible.

Abordaremos estas cuestiones a continuación.

Sistematización de Prácticas

La categoría *sistematización de prácticas* está lejos de ser unívoca. No obstante, las propuestas existentes, aún con sus diferentes objetivos y formas, tienen un origen común. Surgen en Latinoamérica en las décadas del 60 y 70, en un contexto de avance en términos de organización de los movimientos sociales y políticos del campo popular. Desde los ámbitos de formación universitaria en ciencias sociales (especialmente en Trabajo Social, a instancias del movimiento reconceptualizador) hasta la militancia social y política en territorio, particularmente vinculadas a la educación popular, pasando por los colectivos de profesionales de la intervención, comienza a construirse un posicionamiento crítico a la metodología tradicional hegemónica en el abordaje de las problemáticas sociales (principalmente oriunda de Estados Unidos, de corte desarrollista y vinculada a organismos de cooperación multilateral). La crítica redundaba en que estas formas de intervenir no basaban sus presupuestos para la acción en los valores culturales latinoamericanos. Por el contrario, reproducían en su accionar patrones colonizantes sobre las mayorías populares, reforzando las condiciones de dependencia de nuestra región respecto de los países centrales (Arias, 2012; Cifuentes, 2010; Meschini, 2013).

De esta forma, una característica que van a compartir las diferentes propuestas de sistematización, es la de plantear procesos de construcción de saberes y herramientas de manera situada, es decir, que emerjan desde el territorio, “de abajo hacia arriba”, como forma de reconstruir y revitalizar los modos en que los sujetos populares resuelven los problemas en sus contextos de vida cotidiana, desde su idiosincrasia. Entendemos que esto no es una mera cuestión metodológica; por el contrario, subyace a las diversas propuestas de sistematización una misma intencionalidad

histórico-política. Por su implicación y su fundamentación en la acción concreta transformadora en territorio, la sistematización habilita una comprensión tanto de la realidad social como de la inserción de quienes intervienen en la misma, entendiendo a la intervención como un proceso dinámico que implica habitar el territorio, transformarlo y conocer la realidad a la vez, en un proceso colectivo, horizontal y profundo de construcción de sentido (Gagneten, Tierno, Colombo, 2017).

Palma (1992) realiza un exhaustivo relevamiento de propuestas de sistematización de prácticas existentes, analizando una docena de ellas, construyendo coincidencias y diferencias. En términos generales, el autor reconoce entre las propuestas analizadas que las mismas, si bien muestran objetos y/u objetivos distintos entre sí, todas ellas “adhieren a un marco referencial que les es común, tienden a coincidir en los mismos objetivos generales (relacionar la práctica con la teoría)” (Palma, p. 3).

Una de las coincidencias fundamentales que encuentra Palma (1992) entre las diferentes propuestas es la propia existencia de la práctica, es decir, que la sistematización se constituye en una acción diferente de otras que se han desplegado en torno al abordaje de lo social, y que por tanto merece un nombre propio. La diferenciación de la sistematización de otras tareas suele ser un punto de partida en los diversos documentos donde se presentan las propuestas. En este sentido, la diferencia entre sistematización e investigación es una coincidencia, aunque se presentan divergencias: para algunas corrientes, son tareas opuestas; para otras, complementarias.

Por otro lado, Cifuentes (2010) no encuentra una diferencia sustancial entre ambos campos:

La Sistematización es una modalidad o tipo de la investigación social y educativa, que comparte una manera de buscar y crear conocimiento. (...) no existe oposición entre investigación y sistematización; la sistematización es una manera particular de investigar, generada desde la educación popular en América Latina; comparte compromisos en torno de la transformación social. (Cifuentes, 2010, p. 18).

Otra diferenciación recurrente es aquella con el campo de la evaluación. Las propuestas que exploran la tensión entre ambas actividades, proponen que existe una zona de intersección entre ellas. La sistematización de experiencias, en definitiva, suele arribar a un producto que es pasible de ser utilizado con fines evaluativos. No obstante, la sistematización va más allá, porque implica la comprensión de la dinámica

de la práctica, y no sólo sus resultados. Asimismo, y como punto clave, la sistematización apunta a la teorización desde la práctica, es decir, constituye un nivel de reflexión superior a la evaluación. (Palma, 1992, p. 8).

Como venimos explicitando, el punto en común central de las propuestas de sistematización es la postura crítica a la orientación positivista: "(...) Todo esfuerzo por sistematizar, cualquiera sea su traducción más operacional, se incluye en esa alternativa que reacciona contra las metodologías formales aplicadas al trato de la realidad de las personas" (Palma, 1992, p.9).

En este sentido, las propuestas de sistematización consideran como centralidad el "saber popular" surgido desde la práctica de (y con) sectores populares, a quienes colocan en una posición activa como portadores de saber y capacidad de transformación de la realidad. De allí que la orientación epistemológica a que adhiere la sistematización, indica la necesidad de fortalecer y profundizar las potencialidades del saber popular a partir del enriquecimiento de las prácticas del pueblo. (Palma, 1992, p. 11).

Por su parte, Meschini (2013) en un trabajo donde reflexiona sobre la enseñanza de la sistematización en la formación académica de trabajadores/as sociales, coincide con los aspectos relevados por Palma (1992) y Cifuentes (2010) para describir a la sistematización en general, destacando sus potencialidades: la producción de conocimiento no positivista, que permite recuperar resonancias polifónicas en los debates en torno a las problemáticas sociales, y considera que es necesaria la reconceptualización de la categoría, para ver en ella una herramienta que posibilita aprender de la propia práctica, conceptualizarla y potenciarla, apoyando de manera argumentada el desempeño profesional. La autora señala que

En la actualidad dados los cambios sociales en los que nos encontramos inscriptos esta herramienta vuelve a cobrar sentido ya que permite recuperar la singularidad de lo social, en su contexto particular en relación con los procesos socio históricos, económicos, políticos, culturales propios de la sociedad contemporánea (Meschini, 2013, p. 4).

1.2 SUBTAREA 1.2. Elaboración de planillas con planificación pedagógica de cada módulo.



Módulo 1	Abordaje Comunitario
Subtítulo	Formación en Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario
Contenidos mínimos	<p>El rol del Estado en las Políticas de Abordaje Comunitario Integral.</p> <p>Intervención social, organizaciones sociales y comunidad organizada en clave de intersectorialidad.</p> <p>Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), educación y trabajo.</p> <p>Derechos sociales e inclusión social: las políticas sociales pos 90 y el abordaje comunitario integral como estrategia de acción.</p> <p>Coordinación de las intervenciones intraestatales en el territorio.</p> <p>Reconstrucción de la trama social en el ámbito territorial/comunitario.</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Identificar y caracterizar el enfoque determinante de las políticas sociales en relación a las estrategias de abordaje territorial y comunitario entre los años 2003-2015.
Objetivos específicos del Modulo	Identificar el lugar que ocupan las personas, en tanto sujetos de derecho, en los modelos de asistencia clientelar y en el modelo de política social de intervención comunitaria.



	<p>Analizar el rol del Estado en el territorio a partir las políticas sociales de abordaje comunitario.</p> <p>Comprender la importancia de la acción intersectorial para la implementación de políticas con anclaje territorial</p>
--	--

Módulo 2	Políticas de asociativismo
Subtítulo	El Rol del INAES
Contenidos mínimos	<p>Economía social y solidaria. Cooperativismo, mutualismo y empresas recuperadas.</p> <p>Políticas públicas integrales, desarrollo local y cooperativismo como política de Estado</p> <p>Fortalecimiento de empresas sociales colectivas e inclusión productiva, social, política y cultural como objetivo político.</p> <p>Periodización de la política social del INAES entre 2003 y 2015</p> <p>Estado, organizaciones sociales y política de restitución de derechos.</p> <p>Trabajo cooperativo como dispositivo de inclusión y la justicia social como meta</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar las fortalezas de la intervención estatal territorializada en el fortalecimiento, y desarrollo del trabajo cooperativo.
Objetivos específicos del Módulo	<p>Comprender la importancia del trabajo cooperativo como estrategia de inclusión social, política y laboral.</p> <p>Analizar los procesos de articulación entre el Estado y las organizaciones cooperativas y mutualistas que preexistían a las políticas del INAES.</p> <p>Caracterizar el cooperativismo como política de ampliación y restitución de derechos sociales.</p>

Módulo 3	Políticas de Deporte Social
Subtítulo	El deporte como política social inclusiva
Contenidos mínimos	<p>Características del Deporte Social</p> <p>El Deporte Social como estrategia de inclusión social. Integralidad de las políticas sociales (articulación interministerial) a través del Deporte Social y participación comunitaria: el lugar de las organizaciones sociales.</p> <p>Políticas estatales de fomento y promoción del Deporte Social. Normativas, antecedentes y estrategias/programas.</p> <p>Deporte Social y justicia social: el derecho al deporte y la actividad física y la apropiación comunitaria del espacio público</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Identificar las características distintivas de la concepción de Políticas de Deporte Social planteado en la Gestión (2008-2015) en relación a otras etapas históricas
Objetivos específicos del Módulo	Caracterizar la concepción de Deporte Social y la actividad física en la política social "Plan Nacional de Deporte Social".



	<p>Identificar el rol y ámbitos de incidencia y participación de las organizaciones sociales en la política de Deporte Social llevada adelante desde el Estado nacional en esa etapa-</p> <p>Describir y analizar el modo en que la Política de Deporte Social se vinculó con la perspectiva de integralidad de las políticas sociales, la participación comunitaria y la justicia social en el territorio.</p>
--	---



Módulo 4	Políticas de Economía Social
Subtítulo	Proyectos integrales socio productivos: La experiencia en la provincia de Misiones
Contenidos mínimos	<p>La economía social desde la perspectiva de política social del gobierno nacional entre 2003 y 2015.</p> <p>Programas sociales de asistencia con abordaje integral y políticas de microcrédito. Lógicas, objetivos, estrategias y dificultades. El rol del Estado y de las organizaciones sociales en cada caso.</p> <p>Intersectorialidad: el lugar de las Universidades Nacionales en la implementación de políticas sociales con anclaje territorial.</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Identificar, caracterizar y contextualizar las experiencias políticas sociales de economía social en el territorio de la provincia de Misiones entre 2003 y 2015
Objetivos específicos del Módulo	Analizar las experiencias de economía social desde la perspectiva de política social del gobierno nacional entre 2003 y 2015 en la Provincia de Misiones



	<p>Identificar y caracterizar el rol del Estado y de las organizaciones sociales en relación a las líneas de los programas sociales de asistencia y las políticas de microcrédito.</p> <p>Conceptualizar la idea de intersectorialidad a partir de las acciones implementadas desde el Estado vinculadas con la economía social.</p>
--	--

Módulo 5	Políticas de asistencia directa
Subtítulo	El acceso a los derechos con mirada integral
Contenidos mínimos	<p>La integralidad como respuesta a la fragmentación en la implementación de políticas sociales territorializadas.</p> <p>Estado promotor y restitución de derechos: de beneficiarios a destinatarios de la política social</p> <p>Integralidad: perspectivas políticas y comunitarias en la construcción de proyectos territorializados. La experiencia del Programa “Mi Pueblo”</p> <p>Intersectorialidad y e integralidad en políticas sociales de abordaje territorial. Metodología.</p> <p>Ejercicio de los Derechos humanos básicos: eso a servicios de luz, agua potable y caminos. La organización comunitaria y el rol del Estado.</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar las características de las políticas sociales integrales de intervención territorial desde la perspectiva del Estado y de las organizaciones comunitarias
Objetivos específicos del Módulo	Analizar las acciones de un Estado promotor en las políticas sociales de intervención integral en contextos específicos.



	<p>Caracterizar y ejemplificar acciones de intersectorialidad e integralidad en proyectos de abordaje comunitario/territorial</p> <p>Identificar las desventajas de la implementación de la metodología de Diagnóstico (FODA) en la implementación de proyectos comunitarios.</p>
--	---

Módulo 6	Políticas de Formación de Actores Territoriales
Subtítulo	Herramientas transversales para el abordaje en el territorio
Contenidos mínimos	<p>Políticas sociales desconcentradas. El Estado nacional en el territorio.</p> <p>Desarrollo social y comunitario desde una perspectiva territorial.</p> <p>Promoción de la formación de actores sociales a partir de la implementación de políticas sociales de desarrollo local</p> <p>Programas sociales como estrategia de recomposición y organización del tejido social. Reconceptualizaciones a partir de la experiencia del Tren Social y Sanitario.</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Identificar el rol estratégico que tuvo la creación y puesta en marcha del Tren Social Sanitario y cual el sentido de la formación de actores territoriales
Objetivos específicos del Módulo	<p>Analizar el impacto del Tren Social Sanitario en relación a la formación y organización de los actores sociales en el territorio</p> <p>Identificar y caracterizar el rol del Estado nacional en una política sanitaria descentralizada que, además, apuntó a dotar de capacidades instaladas a partir de la formación de actores locales.</p>

Módulo 7	Políticas de Cooperativismo
Subtítulo	Programa Nacional de Microcrédito “Padre Cajade” - Banco Popular de la Buena Fe
Contenidos mínimos	<p>Políticas sociales de financiamiento para emprendimientos productivos comunitarios: microcréditos como estrategia de inclusión.</p> <p>Experiencias y antecedentes de la implementación territorial e institucionalización del Banco Popular de la Buena Fe: El Banquito.</p> <p>Saberes, formación y organización comunitaria en la organización de emprendimientos productivos.</p> <p>Articulación virtuosa entre el Estado y las organizaciones sociales a partir de la formación, el trabajo y el microcrédito en proyectos de inclusión social</p> <p>Cambio de paradigma: del Estado Mínimo al Estado Promotor</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Identificar, describir y analizar el impacto de las políticas sociales basadas en el financiamiento de emprendimientos productivos locales con objetivos de inclusión social y comunitaria.
Objetivos específicos del Módulo	Describir y analizar desde la perspectiva de las políticas sociales de implementación local/comunitaria los principios que organizan las experiencias de microcrédito como el Banco Popular de la Buena Fe.



	<p>Analizar la importancia de la formación de actores locales para la implementación y desarrollo de experiencias productivas comunitarias.</p> <p>Identificar el lugar del Estado nacional en experiencias y emprendimientos productivos locales que requieren de créditos para ser implementados.</p>
--	---

Módulo 8	Políticas de Trabajo Intersectorial
Subtítulo	Una lógica de trabajo articulado en el territorio
Contenidos mínimos	<p>Participación social y sustentabilidad intergeneracional.</p> <p>Estado y promoción de la organización y participación comunitaria en proyectos de desarrollo local con objetos vinculados a la restitución de derechos.</p> <p>Estado ausente y Estado activo. Articulación y coordinación interestatal en políticas sociales con anclaje territorial</p> <p>Características y potencialidades sociales y políticas en espacios de trabajo autogestivo. El caso de la Isla APIPÉ</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar las intervenciones del Estado en términos de promoción de la participación comunitaria en experiencias autogestivas como en el caso de Isla Apipé
Objetivos específicos del Módulo	<p>Identificar los mecanismos y estrategias del Estado para promover la participación social y comunitaria en contextos de alta vulneración de derechos sociales.</p> <p>Analizar las intervenciones intra estatales en contextos locales con el caso de la Isla Apipé</p>



	<p>Caracterizar las políticas de restitución de derechos sociales básicos desde la perspectiva de los destinatarios.</p>
--	--

Módulo 9	Políticas de Niñez y Adolescencia.
Subtítulo	Niños, niñas y adolescentes, como protagonistas de la profundización de un modelo de igualdad.
Contenidos mínimos	<p>Infancia como construcción social, cultural e histórica</p> <p>Infancia y política. Institucionalización de la infancia y andamiaje legal en Argentina en clave histórica: Sociedad de Beneficencia (Ley Agote); Fundación Eva Perón (Constitución de 1949); Convención derechos del niño (Capítulo Argentina).</p> <p>Los derechos de las infancias y adolescencias. El lugar central del Estado como garante de las condiciones para el ejercicio efectivo de esos derechos. El rol de la SENAF.</p> <p>Niñez y organizaciones de la sociedad civil. La importancia del monitoreo estatal y las normativas actuales que protegen a las niñeces y adolescencias.</p> <p>Políticas sociales para las infancias y adolescencias que cumplan con los principios de integralidad, territorialidad, transversalidad y territorialidad</p> <p>Protección integral de los derechos de las niñeces y adolescencias y justicia social. Los casos de la AUH y el plan Qunita</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar desde una perspectiva histórica, política y social las políticas de protección de las infancias y adolescencias



Objetivos específicos del Módulo	<p>Analizar los ejes centrales de las normativas en clave de protección y restitución de derechos (justicia social)</p> <p>Identificar y caracterizar las políticas más importantes del periodo 2003-2015 en materia de protección de las infancias y adolescencias</p> <p>Analizar el rol de las organizaciones de la sociedad civil a lo largo de la historia en materia de protección de las infancias y adolescencias</p>

Módulo 10	Políticas de Adultos Mayores.
Subtítulo	El empoderamiento de las Personas Mayores
Contenidos mínimos	<p>Estado de Bienestar y desmercantilización: Definiciones conceptuales y el caso argentino.</p> <p>Periodización de las instituciones de cuidado de los adultos mayores (“Hogares para Personas Mayores” - “Asilos de Ancianos”). El adulto mayor: ¿objeto de protección o sujeto de derechos?</p> <p>El “Paradigma de Derechos”. Empoderamiento de las personas mayores como sujetos de derechos en una sociedad integrada.</p> <p>Políticas integrales de cuidado de adultos mayores: un componente de desarrollo personal y un componente clave para la reproducción de la sociedad (todos necesitamos cuidados y muchos trabajan de cuidar).</p> <p>El reconocimiento de derechos es justicia social</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Reconocer a las políticas de cuidado como estrategia de empoderamiento de los adultos mayores en una sociedad integrada.
Objetivos específicos del Módulo	<p>Identificar en los 5 periodos históricos de las políticas de cuidado el lugar del adulto mayor como sujeto de derecho o de protección.</p> <p>Analizar en clave de justicia social las políticas y programas de cuidado destinadas a adultos mayores.</p>



	Reflexionar acerca del rol de las organizaciones de la sociedad civil en relación a las políticas de cuidados de adultos mayores
--	--

Módulo 11	Políticas de Organización y Participación Social.
Subtítulo	Los Centros de referencia: Organización institucional de la política social en el territorio
Contenidos mínimos	<p>Características generales y participación social de los Centros de Referencia (CDR). Objetivos, etapas y dificultades en la implementación</p> <p>Políticas sociales intersectoriales intra estatales: actores, fortalezas y dificultades. Descentralización y territorialización de la política social. Rol del Estado nacional y los Estados provinciales</p> <p>Construcción de la institucionalidad de la política social desde el territorio. Estado promotor de la participación e incorporación de las organizaciones sociales al Estado</p> <p>Coordinación intersectorial para el abordaje de problemáticas territoriales</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar el impacto territorial de la federalización de políticas sociales que favorecen la organización y la participación social.
Objetivos específicos del Módulo	<p>Caracterizar el impacto territorial de las políticas sociales descentralizadas.</p> <p>Identificar los apoyos en la organización social para la construcción de la institucionalidad de la política social desde el territorio.</p>



	<p>Analizar el rol del Estado en la promoción de creación y desarrollo de espacios de participación comunitaria</p>
--	---

Módulo 12	Políticas de Arquitectura Social.
Subtítulo	Las políticas de vivienda en comunidades de pueblos originarios, restitución de derechos y fortalecimiento de las identidades
Contenidos mínimos	<p>Políticas de vivienda de los pueblos originarios que habitan la provincia de Chaco. Antecedentes históricos. El caso del Paraje Isla La Pelole</p> <p>Arquitectura social: características</p> <p>Integralidad de la política social desde la articulación de programas y políticas en el territorio. El protagonismo de las organizaciones locales en el diseño e implementación del proyecto.</p> <p>Cooperativas y características particulares de las comunidades locales</p> <p>Justicia social, derechos y respeto por la cultura como base de la política social de vivienda en comunidades de pueblos originarios.</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar las características e implementación de las políticas sociales de vivienda en espacios territoriales habitados por pueblos originarios.
Objetivos específicos del Módulo	Comprender la importancia del respeto hacia la cultura de las comunidades locales al momento de desarrollar políticas de vivienda en clave de arquitectura social.



	<p>Analizar las estrategias estatales para construir en conjunto con las comunidades locales criterios para la aplicación de políticas de vivienda en el territorio que habitan</p> <p>Reflexionar sobre la centralidad del Estado como promotor de los procesos de integralidad de las políticas sociales y el fortalecimiento del desarrollo de experiencias de arquitectura social territorializadas.</p>
--	--

Módulo 13	Políticas de Consumos Problemáticos de sustancias psicoactivas.
Subtítulo	Los consumos problemáticos en su contexto. Políticas sociales para la inclusión
Contenidos mínimos	<p>Abordaje integral del consumo problemático de sustancias psicoactivas. Coexistencia de políticas públicas</p> <p>Relaciones entre sociedad capitalista y cultura consumista. Mercantilización del consumo. Historia del abordaje del consumo de drogas en Argentina</p> <p>Nuevo paradigma: romper con el paradigma de la criminalización como objetivo político. La experiencia del SEDRONAR y la construcción de una nueva política. Enfoque de reducción de daños y derechos humanos.</p> <p>Acción estatal y protagonismo de las organizaciones sociales en las políticas de intervención de consumo problemático de sustancias.</p> <p>Concepciones sobre consumos problemáticos y consumos problematizados</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar las políticas de Reducción de Daños desde su carácter inclusivo y no punitivo basado en el enfoque de derechos.
Objetivos específicos del Módulo	



	<p>Caracterizar la gestión del SEDRONAR como política pública de inclusión social.</p> <p>Identificar el rol de las organizaciones sociales y del Estado en las políticas y estrategias para abordar la problemática del consumo problemático.</p> <p>.</p> <p>Delinear posibles estrategias de abordaje integral en escenarios sociales donde se dan situaciones de consumo problemático recuperando los antecedentes históricos pensando en el escenario actual.</p>
--	--

Módulo 14	Políticas de Inclusión con Trabajo.
Subtítulo	Programa Argentina Trabaja y Ellas Hacen
Contenidos mínimos	<p>Inclusión social, trabajo cooperativo y fortalecimiento de la organización popular. Los casos de los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen</p> <p>El cooperativismo en perspectiva histórica</p> <p>Formación, saberes del trabajo y educación popular como herramientas para el fortalecimiento del trabajo cooperativo. El plan FinEs y la finalización de estudios obligatorios. La educación como derecho que no prescribe con la edad y el trabajo como eje organizador de la vida</p> <p>Articulación interministerial y articulación con las organizaciones sociales como estrategia de las políticas socio productivas territorializadas. Las cooperativas vinculadas al Estado</p>
Cantidad de clases	(depende de la extensión del módulo en relación con la cantidad de horas reloj totales)
Horas reloj totales	(96, 64 o 32)
Objetivo/s general/es del Módulo:	Analizar el cambio de paradigma en las políticas sociales de inclusión social y laboral a través del trabajo cooperativo y la organización popular a partir de los Programas Argentina Trabaja y Ellas Hacen
Objetivos específicos del Módulo	Caracterizar el lugar de la formación laboral y la educación formal en las políticas sociales de inclusión con trabajo

	<p>Comprender el enfoque de “cooperativismo” que adoptaron estas dos políticas tomando en consideración el contexto histórico y el vínculo con el Estado</p> <p>Identificar los factores que actuaron favorablemente en la creación, desarrollo y crecimiento de experiencias de organización autogestiva del trabajo diseñados e implementados por el Estado Nacional</p>
--	--

La estructura de planificación de clases de cada Módulo⁸ será:

- Clase número: 1, 2, 3....
- Nombre de la clase:
- Contenidos a desarrollar: (en relación con los contenidos mínimos del Módulo).
- Objetivos de la clase: (en relación con los objetivos generales del Módulo. 3 como máximo):
 1. OBJ 1
 2. OBJ 2
 3. OBJ 3

Propuesta pedagógica y didáctica de cada clase que integra el Módulo

La clase se estructura en 3 momentos centrales⁹

- 1) Actividad de inicio o de introducción del tema:

⁸ Esta estructura se repite según el número de clases que tenga el módulo

⁹ Los 3 momentos tienen una duración diferente. Se recomienda que el 2) sea más corto. Es fundamental que quede el tiempo necesario para el cierre (momento 3). Cada uno de estos tres (3) momentos debe desarrollarse a la par de la explicación teórica. No son actividades sueltas/aisladas, sino la herramienta para enseñar los contenidos de la clase.

Se refiere a las actividades iniciales, disparadoras, cuyo objetivo es captar la atención de los estudiantes. Pueden estar vinculadas a la clase anterior o no. Deben ser cortas pero direccionadas a abordar los contenidos centrales de la clase (que se abordan en la actividad de desarrollo). El docente puede optar por un texto, un video, artículos periodísticos, preguntas disparadoras, etc. y todos aquellos recursos que considere que interpelan a los estudiantes.

2) Actividad de desarrollo o profundización.

Desarrollo: actividad central de la clase. Son las que sirven para mostrar cómo se van a abordar los contenidos centrales con los estudiantes, con qué recursos pedagógicos y didácticos, en grupos o individualmente, etc. Esto es muy importante porque el jurado analiza si los objetivos, contenidos y actividades están en consonancia.

3) Actividad de cierre o integración

Cierre de la clase: es la actividad que le permite al docente recuperar lo que se trabajó durante la clase y cómo continuará la siguiente. Son actividades que pueden involucrar la puesta en común grupal o individual, producciones escritas, etc. Pero siempre es el docente el que plantea el cierre.

Contenidos a desarrollar en el próximo encuentro:

Bibliografía del docente

Bibliografía del estudiante

Recursos: se recomienda incluir foros de discusión por clase o 2 o 3 por módulo

Evaluación integradora del Módulo

Objetivo: recuperar y resignificar los contenidos trabajados a lo largo del Módulo.

Se toman en cuenta las evaluaciones no formales del proceso de enseñanza (participaciones en el foro, actividades presenciales, y todo tipo de trabajo que implicó reflexión y participación de los cursantes).

Algunas sugerencias:

- Partir de preguntas que permitan integrar los contenidos priorizados poniéndolos en juego en situaciones concretas. casos, simulaciones, etc.
- Incluir instancias de reflexión y producción de nuevos conocimientos:
- Análisis de casos o simulaciones
- Producir textos: notas de opinión, artículos periodísticos, entre otros.

1.3 SUBTAREA 1.3. Elaboración de los contenidos de los módulos de la propuesta de formación y sistematización.

Esta sub tarea se propuso poner en práctica diferentes procesos de producción de contenidos y materiales a partir de una metodología de construcción participativa de soluciones sobre la base del trabajo en equipo, el diálogo y la producción colectiva. Sobre esa base se elaboraron los 14 módulos planificados:

1. Políticas de Abordaje Comunitario.
2. Políticas de Asociativismo.
3. Políticas de Deporte Social.
4. Políticas de Economía Social.
5. Políticas de Asistencia Directa.
6. Políticas de Formación de Actores Territoriales.
7. Políticas de Cooperativismo.
8. Políticas de Trabajo Intersectorial.
9. Políticas de Niñez y Adolescencia.
10. Políticas de Adultos Mayores.

11. Políticas de Organización y Participación Social.
12. Políticas de Arquitectura Social.
13. Políticas de Consumos Problemáticos de sustancias psicoactivas.
14. Políticas de Inclusión con Trabajo.

Para el desarrollo de los contenidos de los módulos, el equipo de sistematización elaboró una serie de ejes (10 ejes) que vertebran las producciones con la finalidad de homogeneizar y estandarizarlas y que debían ser utilizadas como sugerencias o “disparadores”, sin necesariamente limitarse a ellas.

Ejes propuestos:

0. Título

Política social a desarrollar (ej. “políticas de inclusión educativa”)

1. Descripción de la política social

1.a Ámbito de intervención

Descripción del ámbito de intervención (ej. qué se entiende por “inclusión educativa”, cuáles son los debates-disputas al respecto)

Construcción del problema – respuesta (¿cómo se definió / definía el problema “falta de inclusión educativa”? ¿qué diagnóstico se realizó y cómo? ¿qué respuesta se construyó en base a dicho diagnóstico? ¿cómo era la respuesta?)

1.b Transversalidad

Describir todos los programas, proyectos, líneas de acción en que se operacionalizó la política en cuestión, incluyendo período, resaltando la transversalidad de las acciones en las diferentes líneas de trabajo. Incorporar articulaciones intersectoriales e interministeriales (es importante en este punto visibilizar la red federal y territorial que sostenía a las políticas implementadas).

1.c Periodización

Antes del 2003 (descripción de 1.a y 1.b antes del 2003)

Construir periodización 2003 – 2015 (proponer una división en períodos).

2. *Rol del Estado*

Ideas orientadoras: Estado activo - Estado protagónico - Estado promotor para el desarrollo humano – Estado presente en la restitución de derechos.

2.a Rol del Estado en términos generales

¿Cómo era el modelo estatal del período?

2.b Estado y política social en cuestión

¿Cómo se expresó esa generalidad (2.a) en la especificidad de la política social sobre la que se está trabajando?

3. *Rol de organizaciones sociales*

Ideas orientadoras: revalorización de la lucha de las organizaciones y movimientos sociales en la construcción de políticas sociales – acciones territoriales.

3.a Rol de las organizaciones sociales en términos generales

¿Qué mirada tiene sobre la participación de las organizaciones sociales en las políticas públicas del período?

3.b Organizaciones sociales y política social en cuestión

¿Cómo se expresó esa generalidad (3.a) en la especificidad de la política social sobre la que se está trabajando?

4. *Intersectorialidad e Interdisciplina*

Ideas orientadoras: transversalidad de las políticas públicas articulando disciplinas, sectores y recursos. Creación de la Red Federal de políticas sociales (Nación, Provincia, Municipios y organizaciones sociales).

4.a Políticas sociales intersectoriales e interdisciplinarias

¿De qué manera la política social durante el período se basó en criterios de intersectorialidad y de interdisciplina?

4.b Intersectorialidad e interdisciplina en política social en cuestión

¿Cómo se expresó esa generalidad (4.a) en la especificidad de la política social sobre la que se está trabajando?

5. *Integralidad*

Ideas orientadoras: integralidad en la mirada, en el diseño y en la gestión - programas, proyectos, actividades y acciones como parte de un proyecto colectivo con responsabilidades compartidas, asumidas por un Estado activo y presente en el marco de la Red Federal y en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil a partir de las identidades como un elemento fundante de la nueva política social a construir.

5.a Políticas sociales integrales

¿De qué manera la política social durante el período se basó en criterios de integralidad?

5.b Integralidad en política social en cuestión

¿Cómo se expresó esa generalidad (5.a) en la especificidad de la política social sobre la que se está trabajando?

6. *Justicia social*

Ideas orientadoras: políticas sociales participativas que apuntan a la justicia social, asociadas a la equidad, la construcción de ciudadanía y a la restitución de derechos.

6.a Políticas sociales orientadas en el principio de justicia social

¿De qué manera la política social durante el período se orientó en el principio de justicia social?

6.b Justicia social en la política social en cuestión

¿Cómo se expresó esa generalidad (6.a) en la especificidad de la política social sobre la que se está trabajando?

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

Ideas orientadoras: fortalecimiento del tejido social para articular una respuesta a partir de las capacidades de las personas, el ser humano y la familia como centro de la organización de la sociedad.

7.a Políticas sociales fortalecedoras y organizadoras del tejido social

¿De qué manera la política social durante el período fortalecía y organizaba el tejido social?

7.b Fortalecimiento y organización del tejido social desde la política social en cuestión

¿Cómo se expresó esa generalidad (7.a) en la especificidad de la política social sobre la que se está trabajando?

8. Desarrollo local - territorial

Ideas orientadoras: trabajo integrado aprovechando los recursos locales para aportar a la promoción del desarrollo local y la economía social - construcción conjunta en cada territorio con eje en educación y en empleo, considerado éste como un dinamizador y un integrador social que posibilita la inclusión

8.a Políticas de desarrollo local – territorial

¿De qué manera la política social durante el período promovía el desarrollo local y territorial, considerando los aspectos socio productivos, educativos y laborales?

8.b Desarrollo local – territorial en la política social en cuestión

¿Cómo se expresó esa generalidad (8.a) en la especificidad de la política social sobre la que se está trabajando?

9. Ciclo de las políticas públicas

Ideas orientadoras: planificación estratégica, ejecución, evaluación e investigación desde un lugar compartido y colectivo en el territorio, reconociendo la diversidad y la accesibilidad sin hegemonizar ni homogeneizar las realidades.

9.a Desarrollo situado del ciclo de las políticas públicas en clave interactoral e intercultural.

¿Qué particularidades asumían las diferentes etapas del ciclo de la política pública durante el período?

9.b Ciclo de la política social en cuestión

¿Cómo se desarrolló cada etapa del ciclo en la política social que se está analizando? Considere la perspectiva situada, interactoral e intercultural.

10. Relato de una experiencia

Relato de un “caso testigo” o “caso de estudio”.

Aspectos a considerar:

- Contexto institucional
- Descripción tiempo – espacio
- Actores intervinientes
- Problema de partida - Diagnóstico
- Acciones llevadas adelante
- Articulaciones

- Resultados – Evaluación
- Mística y militancia

Durante el proceso de trabajo para la elaboración de los contenidos de los módulos, el equipo de coordinación mantuvo un contacto estrecho con los contenidistas a través de diversas instancias de revisión, intercambio y formulación final con el fin de:

- Lograr especificidad y claridad conceptual al interior de cada eje y con el conjunto de todos los ejes,
- Generar una propuesta que se ajuste a la modalidad virtual, y
- Lo que cada contenidista quiere transmitir quede efectivamente reflejado en el resultado de las producciones.

Los destinatarios de los escritos son un grupo heterogéneo con formaciones políticas, trayectorias educativas, experiencias, conocimientos, saberes y posicionamientos diversos lo cual, a primera vista, podría ser un problema para el trabajo de escritura. Sin embargo, teniendo en cuenta algunas cuestiones de tipo didáctico y pedagógico, se puede abordar esta complejidad sin sacrificar contenido ni simplificarlo. Lo importante es que el lector se sienta interpelado por lo que lee y que esa lectura le resulte amena y conceptualmente interesante. Nunca una propuesta formativa parte del supuesto de la homogeneidad de base de ningún tipo sobre los destinatarios, menos aún cuando se trata de espacios no escolarizados (cualquier nivel del sistema educativo formal) donde cada uno llega con lo que cuenta, a veces solo y otras compartiendo un universo de significados con parte del grupo.

Atendiendo a esta diversidad, se elaboraron una serie de recomendaciones para los contenidistas:

- Trabajar con una escritura no académica pero tampoco coloquial. No eliminar los conceptos “complejos” pero darles un apoyo explicativo. Por ejemplo: “es decir...”, o “en otras palabras...” etc.
- Que despierte interés desde el principio, o sea, al introducir el tema no hacer grandes prólogos sino recuperar el contenido del título por el cual ellos empezaron a interesarse por la lectura. La idea es que cada apartado genere

un vínculo de interés por el siguiente invitando a leer y se sientan motivados y convocados a discutir las ideas que estamos proponiendo.

- Abordar los temas a partir de preguntas (cuando lo crean viable o interesante hacer) que interpelen al lector y así poner en juego los conocimientos que todos traen desde distintos lugares y que, estas preguntas, puedan a lo largo del texto despertar otras nuevas. Las preguntas se transforman en una herramienta de pensamiento crítico, es decir, político, llevando a posicionarse con fundamentos.
- Evitar profundizar en aspectos que desvían el eje, pero tampoco dejarlos afuera. Para ello sugerimos armar apartados (en forma de recuadro para que no se confundan con el cuerpo del texto) en el recorrido del texto bajo el título “Para Profundizar” y ahí sugerir textos, noticias, videos, películas y todo tipo de recursos que le permitan al lector optar por seguir reflexionando sobre el tema más allá del eje central que se estaba abordando. Para introducir este apartado, sugerimos que el material vaya acompañado de un breve texto que explique qué es, quién es el autor/a y para que les serviría consultarlo. Es decir, invitarlos a consultar el material.
- Fotos, gráficos, imágenes: a veces se usan para ilustrar y/o acompañar lo que se dice También sugerimos que las incluyan como disparadores para lo que se va a decir, que despierten interés sobre el tema y a partir de ahí avanzar en el relato.

El resultado del trabajo de elaboración de los módulos puede definirse como exitoso en términos de cumplimiento de pautas de escritura, de complementariedad de enfoques, puntos de vista y visiones sobre políticas públicas, se consiguió una (re)construcción coral de un proceso de transformación. El tránsito por esta tarea tuvo sus altibajos en cuanto al ida y vuelta y las propuestas de modificaciones en la estructura o los contenidos pero se llegó a buen puerto.

1.4 SUBTAREA 1.4. Elaboración de una evaluación integradora.

Aquí se presenta la propuesta de evaluación final de este trayecto formativo integra los contenidos que se problematizan en los Módulos y los saberes que cada uno de los participantes aportó desde su experiencia e interés por las políticas sociales. La consigna apunta a poner en diálogo tales conocimientos a partir del diseño de acciones de intervención para el abordaje territorial que permitan construir

nuevos puntos de partida reflexionando sobre lo conocido. De este modo, la consigna incluye ítems de análisis de una política social trabajada que se integran al final con una propuesta de elaboración propia que recupera esos puntos para resignificarlos a la luz del contexto actual.

Consigna:

1. Elija 1 (una) de las 14 (catorce) políticas sociales abordadas en la Diplomatura y justifique los motivos de dicha elección: Abordaje Comunitario, Asociativismo, Deporte social, Economía social, Asistencia directa, Formación de actores territoriales, Cooperativismo, Trabajo intersectorial, Niñez y adolescencia, Adultos mayores, Organización y participación social, Arquitectura Social, Consumos problemáticos de sustancias psicoactivas, Inclusión con trabajo.
2. Identifique y caracterice las siguientes dimensiones de la política social elegida:
 - Rol del Estado
 - Rol de las organizaciones sociales
 - Estrategias para el fortalecimiento del desarrollo local/territorial
 - Logros en términos de justicia social.
3. A partir de los puntos 1 y 2:
 - ¿Qué aspectos profundizaría y/o modificaría de la política social elegida y por qué?
4. Teniendo en cuenta la política social que usted eligió en el punto 1 y ubicándose como planificador/a y/o gestor/a de política social de esa área, diseñe una política de intervención para el abordaje territorial que se pudiera implementar en el contexto actual, tomando como punto de partida sus opiniones en el punto 3.

Estructura de la propuesta

- a) Nombre de la Política Social:
- b) Destinatarios:

- c) Territorio:
- d) Objetivos:
- e) Descripción. Debe incluir: rol del Estado, rol de las organizaciones sociales y modo de vinculación de éstas con el Estado, y acciones concretas para el fortalecimiento del desarrollo local/territorial.
- f) Explique de qué modo la política que usted diseñó se plasmaría generaría mejores estándares de justicia social.

Pautas formales de presentación

Es importante responder todos los puntos de la consigna.

Debe presentarse en un archivo Word, letra Arial, tamaño 11, interlineado 1,5. Extensión máxima 10 carillas y mínima 7.

2. TAREA 2: dinámicas, materiales de apoyo y herramientas para el acompañamiento

2.1. SUBTAREA 2.1. Elaboración de un documento de orientación para capacitadores acerca de formación en entornos virtuales.

El aprendizaje virtual como proceso de construcción

Podemos “Caracterizar el aprendizaje en entornos virtuales como un proceso de construcción supone, esencialmente, afirmar que los y las estudiantes aprendan en un entorno virtual no es simplemente una copia o una reproducción de lo que en ese entorno se le presenta como contenido a aprender, sino una **reelaboración de ese contenido mediada por la estructura cognitiva del aprendiz**. El aprendizaje virtual, por tanto, no se entiende como una mera traslación o transposición del contenido externo a la mente de los y las estudiantes, sino como un proceso de (re)construcción personal de ese contenido que se realiza en función, y a partir, de un amplio conjunto de elementos que conforman la estructura cognitiva del aprendiz: capacidades cognitivas básicas, conocimiento específico de dominio, estrategias de aprendizaje,

capacidades metacognitivas y de autorregulación, factores afectivos, motivaciones y metas, representaciones mutuas y expectativas...”¹⁰

Un Ambiente Virtual de Aprendizaje es el espacio que se crea en la web para propiciar el intercambio de conocimientos entre instituciones y organizaciones educativas y estudiantes, a partir de plataformas que favorecen las interacciones entre estos usuarios para realizar un proceso de aprendizaje.

Dentro de este espacio, la estructura organizativa es el aula virtual que responde al diseño de un ambiente de enseñanza y aprendizaje en un entorno educativo -como la plataforma Moodle por ejemplo- cuyos contenidos no se distribuyen, sino que circulan en un contexto que posee facultades multimediales para propiciar la su construcción.

Un aspecto importante del aula virtual radica en la comunicación asincrónica, ya que permite flexibilidad para el manejo del tiempo tanto de estudiantes como de docentes. Es decir que la comunicación y el aprendizaje suceden sin que coincidan en tiempo y espacio docentes y estudiantes. La dimensión temporal en el entorno virtual es “al mismo tiempo y en cualquier momento” (ubicuidad); esto significa que ya no se trata de un lugar estático y homogéneo, por el contrario, el desarrollo del aprendizaje transita sobre un espacio plural inmerso en dispositivos y herramientas multimediales.

Durante la pandemia se pudo observar las diferentes potencialidades de estos entornos que, en un contexto muy difícil y ante la urgencia de llevar “todo a la virtualidad”, fueron subutilizadas y en algunas situaciones mal implementadas, las potencialidades de la educación virtual o a distancia.¹¹

Desde una perspectiva pedagógica socio constructivista, se afirma que la educación en entornos virtuales se propone superponer de manera planificada y guiada a los recursos, a los contenidos y a las interacciones que puedan coadyuvar al logro de los objetivos propuestos; si solo ponemos el eje en alguno de ellos de

¹⁰ Onrubia, Javier. Aprender y enseñar en entornos virtuales: actividad conjunta, ayuda pedagógica y construcción del conocimiento. Universidad de Barcelona. RED. Revista de Educación a Distancia. https://www.um.es/ead/red/M2/conferencia_onrubia.pdf

¹¹ Entre otras prácticas comunicativas y educativas desarrolladas en tiempos de cuarentena, se ha observado como algunos equipos docentes (acostumbrados a la presencialidad de sus clases, y dentro de ellas a los métodos expositivos en los que los ejes son, únicamente, los contenidos expuestos por la y el docente), eligen como opción “a distancia” la videoconferencia como recurso didáctico “virtual” sincrónico; esto sucede pues en la práctica, las clases virtuales han resultado un reemplazo mecánico de la exposición en las clases presenciales y los desarrollos de contenidos conceptuales a través de la oratoria docente. A ello hay que agregar que para “reforzar” este recurso se lo complementa con más textos mediante en formatos PDF.

manera excluyente, no podremos guiar el proceso orientado a construir el conocimiento adecuado (información, entendimiento, aptitudes y valores) de manera creativa y responsable en situaciones dadas, para encontrar soluciones y establecer nuevos vínculos con los demás.

Objetivos y epítome.

Tienen que ver con las expectativas que la institución, quienes diseñaron el proyecto y por añadidura los y las docentes tienen para los resultados de aprendizaje en sus diferentes dimensiones¹² o de logros operativos para los alumnos: ¿Qué deben saber, conocer, saber hacer los y las estudiantes para aprobar cada asignatura?

El epítome es el concepto o la síntesis de contenidos que da sentido global al curso y a las asignaturas.

| Donde se aprende y se cursa

El aprendizaje se desarrollará dentro de la plataforma educativa Moodle. Se trata de una plataforma educativa que ofrece un sistema integrado, completo y seguro para crear ambientes de aprendizaje personalizados.

Una vez que se ingresa al Aula Virtual se tendrá acceso al Curso que ha sido matriculado/a.

Es muy normal que en los primeros manejos del aula se encuentren dificultades, para ello solo es necesario pedir ayuda o preguntar en los medios que el aula tiene como la mensajería.

¹² Aprender a conocer: un conocimiento general amplio con posibilidad de profundizar en un pequeño número de materias.

Aprender a hacer: no limitarse a la adquisición de aptitudes para el trabajo, sino también de la competencia necesaria para afrontar numerosas situaciones y trabajar en equipo

Aprender a ser: desarrollar la propia personalidad y ser capaz de actuar cada vez con más autonomía, juicio y responsabilidad personal.

Aprender a vivir juntos: desarrollando la comprensión del otro y el aprecio de la interdependencia. Cada una de las dimensiones que los y las estudiantes deben saber o deben saber hacer constituyen los objetivos del curso y de las asignaturas. Y es lo que da sentido a todo lo demás. Los objetivos de conocimiento (conceptos y sistemas de ideas) y los objetivos de ejecución (competencias) deben formularse de forma que sean evaluables, o de que se desglosen en otros objetivos evaluables. Igualmente deben formularse de manera que sea posible establecer formas de conseguirlos en sus distintos grados: Comprensión, adquisición y dominio. Por último, los objetivos deben ser tales que posibiliten una secuencia de entrega de materiales que progresivamente acerquen a su consecución. (Miguel Zapata-Ros, 2016)

Contenidos

Siguiendo la perspectiva constructivista del aprendizaje, los contenidos están vinculados a el enunciado de “Que se aprende” tanto en los contenidos conceptuales, como en los contenidos actitudinales y en los contenidos procedimentales que están presentes en toda planificación pedagógica y siempre estarán vinculados a los resultados del aprendizaje.

En definitiva, los contenidos son los materiales que constituyen el incremento cognitivo del programa de formación. El curso debe ofrecer los contenidos y todo lo relacionado con ellos organizado en unidades. Para construir las unidades se podrán utilizar las técnicas y herramientas de secuenciación de contenidos. El desarrollo de contenidos educativos implica tener presente los resultados de aprendizaje que se pretenda lograr en los alumnos participantes a distancia, esto implica que el contenido debe contemplar estrategias para desarrollar actividades de aprendizaje y métodos para evidenciar los logros obtenidos.

Recursos

Son los medios tecnológicos, pero también son los medios materiales a utilizar para realizar las actividades del curso, tales como Documentos (PDF, Word, Excel, Power Point), Videos temáticos, Videoconferencias, Libros, enlaces web, etc.

Una de las cuestiones que tenemos que revisar detenidamente es la selección de contenidos que ponemos a disposición. En ese sentido, es esperable contar con algunas habilidades para diseñar y crear recursos educativos en un entorno virtual: grabar, editar, recortar imágenes, modificar formatos de textos, diseñar, configurar los permisos para publicar, organizar y jerarquizar información, entre otras; también pueden reutilizarse recursos y materiales propios o de otros autores (citando la propiedad de la autoría) disponibles.

Todas estas habilidades las podemos poner en juego en el aula virtual ya que el ambiente está preparado para crear y/o publicar materiales de diferentes tipos: bibliografía digitalizada, fichas de clase, videos caseros, audios, organizadores gráficos, presentaciones, audiovisuales de otros autores.

Actividades

Las actividades se proponen para ayudar a alcanzar los objetivos del proceso de enseñanza y aprendizaje. Son objeto de evaluación o de apoyo. Algunas actividades

pueden ser las lecturas, participar en los foros, visitar webs, ver vídeos, realizar síntesis o tareas, realizar cuestionarios, etc.

La "**interactividad**" es un atributo muy valorado en la tecnología educativa, ya que se tiene en cuenta que las condiciones para aprender están relacionadas con la participación activa de los y las estudiantes.

Se propone generar la discusión crítica y fundamentada, la negociación y la colaboración entre estudiantes y entre estudiantes y docentes, como eslabones del proceso de aprendizaje.

La **comunicación** en el aula puede ser de manera sincrónica o asincrónica. En la primera opción se puede establecer y acordar con estudiantes en línea para realizar un encuentro en un horario pautado mediado por un recurso del campus o de la web. Será asincrónica cuando se logran establecer y comunicar contenidos, recursos y actividades que puedan gestionarse en el aula mediante la participación de manera autónoma sin que coincidan horarios específicos de concordancia, aunque cumpliendo los plazos establecidos y previstos en la planificación.

Una herramienta utilizada para favorecer la participación asincrónica es el Foro, cuyas posibilidades y tipos son variadas y con ella se podrán realizar actividades que busquen promover reflexiones, debates e intercambios de ideas.

Otra forma posible es la producción y entrega de tareas, que deberán fomentar las retroalimentaciones permanentes y claras

Las consignas o enunciados para desarrollar las actividades deberán ser precisas y explicitadas de manera directa, tendrán que incluir orientaciones sobre el modo de intervención, y señalar de qué forma deberán realizar el trabajo: individual, colectivo, grupal, y/o colaborativo.

El rol del y la docente

"El rol del profesor ha cambiado drásticamente en el nuevo paradigma de enseñanza al pasar de ser el "sabio en la tarima" a ser el "guía que acompaña". Actualmente, distingo tres funciones principales inherentes al rol de guía. En primer lugar, el profesor es un diseñador de trabajo de los estudiantes (Schlechty, 2002). El trabajo de los estudiantes incluye lo que se hace tanto en el espacio de la tarea como en el espacio instruccional. En segundo lugar, el profesor es un facilitador del proceso de aprendizaje. Esto incluye ayudar a desarrollar un plan de aprendizaje personal, entrenar o ayudar a crear andamios para el aprendizaje del alumno cuando sea apropiado, facilitar el debate y la reflexión, y organizar la disponibilidad de recursos

diversos, humanos y materiales. En tercer lugar, y quizás lo más importante en el sector de la educación pública, el profesor es un mentor atento, una persona que se ocupa del desarrollo integral, pleno y de calidad del estudiante. Pero las facetas del profesor como diseñador, como facilitador y como mentor, son sólo tres de los nuevos roles, los más importantes, que los docentes han de desarrollar, pero no todos los profesores y las profesoras han de desempeñar todos los roles. Los diferentes tipos de profesores con diferentes tipos y niveles de formación y experiencia puede centrarse en uno o dos de estos papeles (incluyendo a los y las estudiantes en el papel de profesores).¹³

¹³ Charles M. Reigeluth Universidad de Indiana. Teoría instruccional y tecnología para el nuevo paradigma de la educación

Identificando herramientas de gestión en la plataforma

La plataforma moodle¹⁴ se encuentra diseñada desde una perspectiva constructivista de la educación, por ello ofrece herramientas que responden a estrategias de colaboración e interacción.

Las herramientas que se exhiben en la plataforma se distinguen entre **Recursos y Actividades**, que permiten diseñar y crear dispositivos orientados a desarrollar el aprendizaje.

Un **recurso** es un objeto que un profesor puede usar para asistir el aprendizaje, como un archivo o un enlace. Moodle soporta un rango amplio de recursos que los profesores pueden añadir a las secciones del curso.

Las **Actividades** son las herramientas en las que se pueden diseñar interacciones para el aprendizaje. Usualmente una actividad es algo que un estudiante hará, que interactúa con otros estudiantes o con la o el docente.

Pautas para el desarrollo de las materias/módulos y clases:

- 1- Armar un **Programa de Trabajo** a partir de los Contenidos Mínimos.
- 2- Armar el **Plan de Trabajo** (que incluye un cronograma) con las clases teórico-prácticas.
- 3- Diseñar y comunicar la **Metodología de cursada**, a manera de sugerencia didáctica, les proponemos la incorporación de una Guía de Clase.
- 4- Seleccionar la **Bibliografía**. Es recomendable la diversidad de autores. Se sugiere el libro digital para fraccionar PDF por capítulos seleccionados. No se aceptan imágenes de libros escaneadas.
- 5- Desarrollar diversos **Recursos Educativos Abiertos**, como producción de contenidos y materiales didácticos. Básicamente es la iniciativa de compartir

¹⁴ Puede consultarse en la página de EDUC.AR el siguiente documento sobre Moodle (Fuente: <https://www.educ.ar/recursos/157418/microcurso-aprende-a-usar-moodle>)

materiales digitalizados de manera abierta y gratuita, para ser utilizados en la enseñanza, el aprendizaje y la investigación por educadores y estudiantes.

6- Diseñar **Actividades** integradoras de cada clase (incluye a las actividades evaluativas)

7- Hacer la **introducción temática/conceptual de cada semana** y no todo junto.

8- Planificar las **clases Sincrónicas**, en relación con el diseño pedagógico de cada Módulo

9- Los **foros de Intercambios**: La actividad de Foro permite a los alumnos y profesores intercambiar ideas en formato texto al publicar comentarios como parte de un "hilo" de un debate. Además del texto se pueden incluir archivos de imágenes, videos y audios dentro de las publicaciones en foro.

2.2. SUBTAREA 2.2. Elaboración de orientadores de aprendizajes para el recorrido conceptual y pedagógico de las y los cursantes.

Orientaciones de Aprendizaje

En bastantes ocasiones los contenidos que deben aprenderse no nos motivan e interpelan o nos cuesta entenderlos. Muchas veces es un problema de dificultad en la regulación y organización del tiempo para estudiar y de la organización de los materiales de estudio.

Respecto de la organización y regulación del tiempo

Postergar una tarea hasta un punto tal que ya no queda más remedio que realizarla, implica que se termine realizando a último momento y lo peor de todo es que detrás de las distracciones, ni siquiera tenemos una satisfacción plena, ni un descanso real, ya que lo único que nos queda es un sentimiento de culpa, frustración producida principalmente por el agobio de no estar cumpliendo con nuestras responsabilidades. Es corriente en estos tiempos, postergar los estudios y lecturas por tomar decisiones que, de las que somos conscientes de que nos son las correctas, por ejemplo: "jugar horas de videojuegos, cuando tengo que entregar un trabajo práctico, u ordenar los cajones de mi escritorio, cuando tengo una presentación muy importante que crear."

Cualquier persona que esté leyendo se vio –al menos una vez esta semana–, en algunas de las siguientes situaciones:

- Pausar el trabajo para chequear si hay mensajes nuevos, y terminas viendo el feed de Instagram o de Facebook por horas.
- Decir que vas a ver “un capítulo y ya” de tu serie y acabar viendo la temporada completa (aun con todo ese trabajo pendiente).

En este sentido lo más importante es:

- 1- Tener un calendario y crear una agenda de estudio, revisar cada mañana y cumplirla: las aplicaciones y los celulares cuentan con esta herramienta, también puede ser en papel con organizadores diarios, en los que se consignan objetivos realizables en el tiempo asignado. En ocasiones el nivel de exigencia es tan alto que, al intentar llevar a cabo alguna tarea muy extensa, nos regodeamos pensando en cuál podría ser la mejor forma de realizarla, sin llegar a tomar una decisión en concreto. Si la dividimos en 10 tareas más simples, será factible de lograr. No es lo mismo tener que leer un libro de 500 páginas, que leer un capítulo de 10.
- 2- Crear una rutina diaria. Cada persona tiene sus propios biorritmos y, por lo tanto, hay personas más productivas por la mañana mientras que otras lo son hacia la tarde o, incluso, por la noche. Se debe intentar hacerlo cada día en la misma franja horaria y lugar. Como cualquier hábito, el estudiar es una cuestión de llevarlo a cabo hasta que se automatiza
- 3- Crear un nuevo hábito implica iniciar algo –no sólo la primera vez, sino cada vez que tengamos una tarea – es un buen comienzo para no dilatar. En lo referente al tiempo de estudio, no se trata de los resultados que quieres alcanzar, sino del proceso de hacer el trabajo: empezar a hacer y luego ir fluyendo.
- 4- Jerarquizar objetivos y evitar la multitarea. Poner el foco de una cuestión por vez.

Respecto de la organización de tus estudios, existen diferentes técnicas que puedes utilizar

1- Subrayar lo importante:

Antes de realizar el subrayado debes leer y comprender el texto. Debes destacar las partes más significativas del texto usando colores, un resaltador, notas al margen, stickers etc.

2. Realiza tus propios apuntes:

Se trata de resumir lo más importante con nuestras propias palabras para así recordarlo. Puedes hacerlo de manera tradicional con lápiz y papel o usar herramientas online que te permitan hacer anotaciones digitales como el Quickoffice,

2- Mapas conceptuales, cuadros sinópticos:

Un conceptual resume y organiza nuestras ideas. Permite conectar y relacionar jerárquicamente los conceptos o palabras claves del texto. Es un buen organizador que puedes elaborar a mano o utilizar herramientas digitales, que podrás buscar en internet como Mindmanager, por ejemplo.

3- Fichas de estudio:

Para recordar datos concretos como fechas, números o vocabulario se pueden elaborar fichas de manera manual o a través de apps como <https://quizlet.com/es> herramientas de aprendizaje gratuitas pueden desarrollar desde tu celular o PC.

4- Ejercicios y casos prácticos

Pensar en un problema real e imaginar la solución posible a partir de lo leído o trabajo

5- Repaso grupal:

Tener diferentes ideas y perspectivas ayuda a resolver dudas y llegar al fondo de la materia es un excelente recurso. También se puede realizar creando foros online o utilizando herramientas colaborativas disponibles online

2.3. SUBTAREA 2.3. Elaboración de foros de discusión sobre los temas abordados en los módulos.

a. CONSIGNA MÓDULOS PARES (2, 4, 6, 8, 10, 12 y 14)

La propuesta de trabajo es que relates una situación de intervención del ámbito de tu práctica laboral cotidiana que te haya resonado a partir de la lectura del material, y que puedas establecer una relación entre dicha situación y el fragmento específico.

Para ello, te pedimos que:

1. Transcribas el fragmento del material, indicando en qué página se encuentra.
2. Relates la situación de intervención en cuestión
3. Elabores una reflexión relacionando el fragmento y la situación elegidos.

b. CONSIGNA MÓDULOS IMPARES (1, 3, 5, 7, 9, 11 y 13)

La propuesta de trabajo es que a partir de una noticia, meme, viñeta (u otro recurso) que encuentres, puedas relacionarlo con el material leído.

Para ese fin, te pedimos que:

1. Compartas la viñeta, el meme, la noticia o el recurso que fuera.
2. Transcribas el fragmento del material, indicando en qué página se encuentra
3. Elabores una reflexión relacionando el fragmento y la situación elegidos.

2.4. SUBTAREA 2.4. Elaboración de una “caja de herramientas” con recursos para facilitar el uso de recursos digitales en el marco de los entornos virtuales destinada a las y los cursantes.

La caja de herramientas podemos dividirla en 2 grupos principales: Actividades y Recursos.

ACTIVIDADES

1. Foros

El módulo de actividad foro permite a los participantes tener discusiones asincrónicas, es decir discusiones que tienen lugar durante un período prolongado de tiempo.

Los mensajes en el foro pueden ser evaluados por profesores o estudiantes (evaluación por pares). Las clasificaciones pueden agregarse a una calificación final que se registra en el libro de calificaciones. Los foros tienen muchos usos, como, por ejemplo:

- Un espacio social para que los estudiantes se conozcan
- Para los avisos del curso
- Para discutir el contenido del curso o de materiales de lectura
- Para continuar en línea una cuestión planteada previamente en una sesión presencial
- Un área de soporte uno-a-uno para comunicaciones entre alumno y profesor
- Para actividades complementarias, como una "lluvia de ideas" donde los estudiantes puedan reflexionar y proponer ideas

La actividad de Foro permite a los alumnos y profesores intercambiar ideas en formato texto al publicar comentarios como parte de un "hilo" de un debate. Además del texto se pueden incluir archivos de imágenes, videos y audios dentro de las publicaciones en foro.

Los tipos más usados de foro son (1) debate sencillo, (2) uso general y (3) preguntas y respuestas.

- Foro de debate sencillo: Intercambio de ideas sobre un solo tema. Por ejemplo, los o las docentes plantean una pregunta y los estudiantes exclusivamente pueden contestar; no iniciar un nuevo tópico/tema de discusión. Esto es muy útil para mantener enfocada una discusión. Todos los mensajes aparecen en una misma pantalla, uno debajo del otro.
- Foro para Uso General: los estudiantes verán un texto introductorio en un espacio separado arriba de la lista de discusiones. Los estudiantes ven un botón para iniciar una discusión nueva.
- Foro de preguntas y respuestas: es el más adecuado cuando se requieran respuestas a una pregunta en particular. El profesor plantea una pregunta y los estudiantes anotan sus posibles respuestas. Por defecto, un foro de Preguntas y Respuestas requiere que cada estudiante publique su respuesta antes de poder ver las de los demás. Es el más adecuado cuando se requieran respuestas a una pregunta en particular.

- Foro en Formato Blog: formato similar a un blog donde la primera publicación de cada discusión se muestra como en un blog, de forma tal que los usuarios puedan leerla y después elegir responder al hacer clic en el botón para "Discutir este tópico/tema" al fondo a la derecha de la publicación

2. Glosario

El módulo de actividad glosario permite a los participantes crear y mantener una lista de definiciones, de forma similar a un diccionario, o para recoger y organizar recursos o información.

El profesor puede permitir que se adjunten archivos a las entradas del glosario. Las imágenes adjuntas se mostrarán en la entrada. Las entradas se pueden buscar y se puede navegar por ellas en orden alfabético o por categoría, fecha o autor. Las entradas pueden aprobarse por defecto o requerir la aprobación de un profesor antes de que sean visibles para los demás alumnos.

Si se ha habilitado el filtro de vinculación automática del glosario, las entradas se enlazan automáticamente cuando las palabras o frases aparecen en el curso.

El profesor puede permitir comentarios en las entradas. Las entradas también se pueden calificar por profesores o por los demás estudiantes (evaluación por pares). Las calificaciones pueden agregarse para formar una calificación final que se registra en el libro de calificaciones. Los glosarios tienen muchos usos, como

- Un registro cooperativo de términos clave
- Un espacio para darse a conocer, donde los estudiantes nuevos añadan su nombre y sus datos personales
- Un recurso con "consejos prácticos" con las mejores prácticas en un tema concreto
- Un área para compartir vídeos, imágenes o archivos de sonido
- Un recurso con "asuntos que recordar"

3. Consulta

El módulo Consulta permite al profesor hacer una pregunta especificando las posibles respuestas posibles.

Los resultados de la elección pueden ser publicados después que los estudiantes hayan respondido, después de cierta fecha, o no publicarse. Los resultados pueden ser publicados, con los nombres de los estudiantes o de forma anónima. Una Consulta puede utilizarse:

- Para realizar una encuesta rápida que estimule a los alumnos a reflexionar sobre un tema

- Para comprobar rápidamente que los estudiantes han entendido algo concreto
- Para facilitar la toma de decisiones, por ejemplo, permitiendo a los estudiantes votar algún aspecto relacionado con el curso.

4. Cuestionario

La actividad Cuestionario permite al profesor diseñar y plantear cuestionarios con preguntas tipo opción múltiple, verdadero/falso, coincidencia, respuesta corta y respuesta numérica.

El profesor puede permitir que el cuestionario se intente resolver varias veces, con las preguntas ordenadas o seleccionadas aleatoriamente del banco de preguntas. Se puede establecer un tiempo límite. Cada intento se califica automáticamente, con la excepción de las preguntas de tipo "ensayo", y el resultado se guarda en el libro de calificaciones.

El profesor puede determinar si se muestran y cuándo se muestran al usuario los resultados, los comentarios de retroalimentación y las respuestas correctas. Los cuestionarios pueden usarse para hacer:

- Exámenes del curso
- Mini Test para tareas de lectura o al final de un tema
- Exámenes de práctica con preguntas de exámenes anteriores
- Para ofrecer información inmediata sobre el rendimiento * Para auto-evaluación

5. Encuesta

El módulo de actividad Encuesta permite que un profesor pueda crear una encuesta personalizada para obtener la opinión de los participantes utilizando una variedad de tipos de pregunta, como opción múltiple, sí/no o texto.

Las respuestas de la Encuesta pueden ser anónimas si así se quiere, y los resultados pueden ser mostrados a todos los participantes o bien sólo a los profesores. Cualquier Encuesta situada en la página principal del sitio podrá ser cumplimentada por usuarios no registrados. La actividad Encuesta puede ser utilizada:

- Para la evaluación del curso, ayudando a mejorar el contenido del mismo para los futuros participantes
- Para permitir que los participantes se inscriban en módulos de cursos, eventos, etc.
- Para encuestar a los invitados a la hora de la elección de cursos, las políticas escolares, etc.

6. Tarea

El módulo de Tareas permite a un profesor evaluar el aprendizaje de los alumnos mediante la creación de una tarea a realizar que luego revisará, valorará, calificará y a la que podrá dar retroalimentación.

Los alumnos pueden presentar cualquier contenido digital, como documentos de texto, hojas de cálculo, imágenes, audio y vídeos entre otros. Alternativamente, o como complemento, la tarea puede requerir que los estudiantes escriban texto directamente en un campo utilizando el editor de texto. Una tarea también puede ser utilizada para recordar a los estudiantes tareas del "mundo real" que necesitan realizar y que no requieren la entrega de ningún tipo de contenido digital. Por ejemplo, presentaciones orales, prácticas de laboratorio, etc.

Para tareas en grupo, el módulo tiene la capacidad de aceptar tareas de uno de los miembros del grupo y que está quede vinculada al resto.

Durante el proceso de revisión los profesores pueden dejar comentarios y subir archivos, tales como trabajos calificados, documentos con observaciones escritas. Las tareas pueden ser calificadas usando una escala numérica o una escala personalizada; o usando métodos de calificación complejos como rúbricas. Las calificaciones finales se actualizan automáticamente en el módulo de calificaciones.

7. Wiki

El módulo de actividad wiki le permite a los participantes añadir y editar una colección de páginas web. Un wiki puede ser colaborativo, donde todos pueden editarlo, o puede ser individual, donde cada persona tiene su propio wiki que solamente ella podrá editar. Se conserva un histórico de las versiones previas de cada página del wiki, permitiendo consultar los cambios hechos por cada participante. Los wikis tienen muchos usos, como por ejemplo:

- Para generar unos apuntes de clase colaborativamente entre todos
- Para los profesores de una escuela que planean una estrategia o reunión de trabajo en equipo
- Para estudiantes que trabajarán en equipo en un libro en línea, creando contenidos de un tema elegido por sus tutores
- Para la narración colaborativa o creación de poesía grupal, donde cada participante escribe una línea o un verso
- Como un diario personal para apuntes para examen o resúmenes (wiki personal)

8. Base de datos

El módulo de actividad de base de datos permite a los participantes crear, mantener y

buscar información en un repositorio de registros. La estructura de las entradas la define el profesor según una lista de campos. Los tipos de campo incluyen casilla de verificación, botones de opción, menú desplegable, área de texto, URL, imagen y archivo cargado.

La presentación visual de la información al listar, ver o editar las entradas de la base de datos se controla mediante plantillas de base de datos. Las actividades de base de datos pueden ser compartidos entre los cursos como opción preestablecida de manera que un profesor también puede importar y exportar las entradas de base de datos.

Si el filtro de base de datos "auto enlace" está activo, cualquier entrada de la base de datos será enlazada automáticamente cuando sus palabras o frases aparezcan dentro en el curso.

Un profesor puede permitir comentarios en las entradas. Las entradas también pueden ser calificadas por profesores u otros estudiantes (evaluación por pares). Las calificaciones se agregarán para formar una calificación final que se registrará en el libro de calificaciones. Las actividades de base de datos tienen muchos usos, como por ejemplo:

- Armar una colección colaborativa de enlaces web, libros, reseñas de libros, referencias de revistas, etc
- Visualizar fotos, carteles, sitios web o poemas de los estudiantes, que puedan ser comentados por otros estudiantes.

9. Chat

La actividad chat permite a los participantes tener una discusión en formato texto de manera sincrónica en tiempo real.

El chat puede ser una actividad puntual o puede repetirse a la misma hora cada día o cada semana. Las sesiones de chat se guardan y pueden hacerse públicas para que todos las vean o limitadas a los usuarios con permiso para ver los registros de sesiones del chat. Los chats son especialmente útiles cuando un grupo no tiene posibilidad de reunirse físicamente para poder conversar cara-a-cara, como:

- Reuniones programadas de estudiantes inscritos a cursos en línea, para permitirles compartir experiencias con otros compañeros del mismo curso pero de diferentes ciudades o países
- Un estudiante que temporalmente no puede asistir en persona, podría chatear con su profesor para ponerse al día del trabajo escolar
- Estudiantes que empiezan a trabajar se juntan para discutir sus experiencias entre ellos y con el maestro

- Una sesión de preguntas y respuestas con un orador invitado de una localidad diferente (a distancia)
- Sesiones para ayudar a los estudiantes a prepararse para exámenes, donde el maestro, o los estudiantes, hagan preguntas de ejemplo

10. Lección

La actividad lección permite a un profesor presentar contenidos y/ o actividades prácticas de forma interesante y flexible. Un profesor puede utilizar la lección para crear un conjunto lineal de páginas de contenido o actividades educativas que ofrezcan al alumno varios itinerarios u opciones. En cualquier caso, los profesores pueden optar por incrementar la participación del alumno y asegurar la comprensión mediante la inclusión de diferentes tipos de pregunta, tales como la elección múltiple, respuesta corta y correspondencia.

Dependiendo de la respuesta elegida por el estudiante y de cómo el profesor desarrolla la lección, los estudiantes pueden pasar a la página siguiente, volver a una página anterior o dirigirse a un itinerario totalmente diferente.

Una lección puede ser calificada y la calificación registrada en el libro de calificaciones.

Las lecciones pueden ser utilizados:

- Para el aprendizaje autodirigido de un nuevo tema
- Para ejercicios basados en escenarios o simulaciones y de toma de decisiones
- Para realizar ejercicios de repaso diferenciadas, con distintos conjuntos de preguntas de repaso, dependiendo de las respuestas dadas a las preguntas anteriores.

RECURSOS

1. Archivo

El módulo Archivo permite a los profesores proveer un Archivo como un recurso del curso. Cuando sea posible, el archivo se mostrará dentro del interface del curso; si no es el caso, se le preguntará a los estudiantes si quieren descargarlo. El recurso Archivo puede incluir archivos de soporte, por ejemplo, una página HTML puede tener incrustadas imágenes u objetos Flash. Un Archivo puede utilizarse para:

- Compartir presentaciones utilizadas en clase
- Proveer a los estudiantes de borradores de archivos para que los editen y los envíen en sus tareas

El recurso Carpeta permite al profesor mostrar un grupo de archivos relacionados dentro de una única carpeta. Se puede subir un archivo comprimido (zip) que se

descomprimirá (unzip) posteriormente para mostrar su contenido, o bien, se puede crear una carpeta vacía y subir los archivos dentro de ella.

2. Carpeta

Una carpeta se puede usar para:

- Agrupar una serie de documentos sobre un tema, por ejemplo, un conjunto de exámenes de otros años en formato pdf, o una colección de archivos para crear un proyecto concreto por parte de los estudiantes.
- Crear un espacio de subida de archivos compartido entre los profesores del curso (se debería ocultar la carpeta a los alumnos para que lo vean solo los profesores)

3. Libro

El módulo libro permite crear material de estudio de múltiples páginas en formato libro, con capítulos y subcapítulos. El libro puede incluir contenido multimedia, así como texto y es útil para mostrar grandes volúmenes de información repartido en secciones.

4. URL

El recurso URL permite que el profesor pueda proporcionar un enlace de Internet como un recurso del curso. Todo aquello que esté disponible en línea, como documentos o imágenes, puede ser vinculado; la URL no tiene por qué ser la página principal de un sitio web. La dirección URL de una página web en particular puede ser copiada y pegada por el profesor, o bien, éste puede utilizar el selector de archivo y seleccionar una URL desde un repositorio, como Flickr, YouTube o Wikipedia (dependiendo de qué repositorios están habilitados para el sitio).

Tenga en cuenta que las URLs también pueden ser añadidas en otros recursos o actividades a través del editor de texto.

2.5. SUBTAREA 2.5. Elaboración de tutoriales para la navegación de la plataforma destinados a cursantes, docentes y tutores.

Este apartado se elaboró con la intención de facilitar el acceso a los videotutoriales que permiten al cursante y al docente acceder a diferentes herramientas virtuales que propone la plataforma. Este documento fue elaborado específicamente para este proyecto.



1. Acceso al campus virtual <https://youtu.be/7skeV39Ecgg>
2. Accesos disponibles en al aula <https://youtu.be/1ahUDIV4BZg>
3. Acceso a cursos <https://youtu.be/MoAPFrqGzyw>
4. Accesos en el aula <https://youtu.be/CPvAfxnKQt0>
5. Acceso enlace videoconferencia <https://youtu.be/bBW4QRFnjxM>
6. Acceso a Clase https://youtu.be/_UL5vwyIKgc
7. Participación en Foros <https://youtu.be/g1seLhWihFM>
8. Resolver Actividades Tareas <https://youtu.be/2h0kGq5f0kg>
9. Resolver Actividades Cuestionario <https://youtu.be/NYxWPZzFelw>
10. Envío de mensajes <https://youtu.be/Pdpa8oyc6ls>

Anexo 1

MÓDULOS

Módulo 1	Abordaje Comunitario
Subtítulo	Formación en Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario

Introducción

Una premisa de partida para el presente módulo es que el abordaje comunitario no es una política social propiamente dicha, sino una estrategia transversal en el marco de una política pública integral y situada. El mismo implica llevar la gestión pública al territorio con el objetivo de crear herramientas transformadoras, colocando el eje en la restitución de derechos y en la reconstrucción del lazo social.

Las estrategias de abordaje comunitario implican un primer momento de reconocimiento del origen de la demanda social, pero fundamentalmente, requieren instrumentar operaciones para que los derechos reconocidos en materia de protección y seguridad social, trabajo, producción, actividad física, educación y cultura consideren los condicionantes que atraviesan a las desigualdades sociales y a las relaciones de dominación.

En este sentido, durante la gestión de la Dra. Alicia Kirchner, se llevó a adelante un programa de formación en Abordaje Comunitario para cuadros técnicos en articulación con la Universidad Nacional de Lanús, la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en Ámbitos Comunitarios (en adelante, la Especialización). Este ciclo formativo constituyó una estrategia esencial para asegurar la accesibilidad a programas y planes con base en las singularidades y particularidades locales que recuperasen en simultáneo la historicidad de luchas populares, avances y retrocesos en el reconocimiento y ampliación de derechos; como así la constitución de nuevos liderazgos.

El motivo que llevó a seleccionar esta estrategia formativa como caso de estudio para las estrategias de abordaje comunitario se vincula al hecho que, desde el modelo de

política social instaurado durante nuestro período, se pensó a las acciones estatales como un entramado junto al territorio, que requería a sus técnicos y técnicas incorporar saberes populares y construir sus intervenciones desde las estrategias de resolución de vida desplegadas por quienes eran destinatarios de las mismas. En este sentido, la formación acerca de abordaje comunitario, en clave de *formador de formadores*, implicó la implementación de un estrategia esencial para las acciones territoriales. Como veremos más adelante, las prácticas en los dispositivos territoriales oficiaron de columna vertebral de la formación.

Para este propósito, fue necesario la creación de una nueva institucionalidad asentada estratégicamente en la organización social, la organización institucional y en políticas de formación y desarrollo de equipos político-técnicos y comunitarios para la construcción de saberes y su aplicación en la gestión en los distintos niveles, en articulación con Universidades Nacionales.

La Especialización formó parte de un espacio de formación de mayor escala, en el que existieron otros programas. Entre ellos, podemos mencionar la la Carrera en Gerontología Comunitaria e Institucional, los Seminarios Nacionales de Nuevas Tecnologías para Políticas de la Niñez, los Seminarios Nacionales para la transformación del Sistema Penal Juvenil, los Encuentros de Formación Sobre los cambios de Leyes en Argentina con reconocimiento y ampliación de Derechos en la Diversidad Sexual. Por su parte, las Cátedras Populares significaron una herramienta fundamental para la formación y encuentro entre los actores comunitarios y equipos técnicos en la comprensión del enfoque del Gobierno Nacional y Popular.

La formación de cuadros para el desarrollo de las políticas implicó, en todos los casos, el desarrollo de espacios de formación que amalgamaran el saber de las aulas y el saber popular. La confluencia de la educación formal y la no formal apuntó a promover los distintos puntos de vista que pudiesen ampliar las miradas, permitir resignificaciones y establecer vínculos donde la construcción del sentido en términos de desarrollo humano fuese analizada en vista a un proyecto compartido.

1. Descripción de la política social

En este apartado describiremos las características principales de la Especialización.

Fundamentación del proyecto

El proyecto partió de la premisa de que las problemáticas sociales al momento de formulación del mismo, por su alcance y manifestaciones, implicaban un desafío tanto al ámbito de las políticas públicas como al mundo académico. El desarrollo histórico de los problemas sociales había puesto de manifiesto no sólo la diversidad y complejidad de los aspectos que los constituyen sino también el carácter multidimensional y complejo de las respuestas necesarias para afrontar dichas problemáticas.

Desde la instauración del Neoliberalismo a instancias de la última dictadura militar (1976-1983) hasta la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia (2003) nuestro país había atravesado procesos que, por razones, económicas, culturales, políticas e institucionales, enfrentaron a la nueva gestión a intervenir en situaciones novedosas de empobrecimiento, vulnerabilidad y fragmentación social que habían deteriorado la calidad de vida de la población. Por lo tanto, fue en ese contexto de exclusión sin precedentes históricos en nuestro país que se visibilizó que las respuestas a los problemas sociales requerían de la acción conjunta y articulada de múltiples actores.

En este contexto antes referido, se cristalizaron acciones concretas y definidas por la certeza de que la institución universitaria tenía responsabilidad social de implementar propuestas que permitieran asumir y responder a las necesidades de la acuciante situación del momento. Sin embargo, el prolongado silencio de las universidades expresado en la pronunciada falta de compromiso y la ausencia de realización de trabajos de elaboración activa de propuestas en acuerdo con las iniciativas gubernamentales, como así también su relativa desvinculación respecto del campo de la cooperación y la asistencia técnica dirigida a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, incidió fuertemente en la marcada ausencia de una masa crítica propositiva, dejando a un lado su relevante función social como creadora de recursos formados, no sólo teóricamente sino también práctica y técnicamente, necesarios y disponibles para lograr afrontar con éxito los desafíos del momento.

A partir de este diagnóstico, expresión de una parte significativa de la realidad universitaria, el proyecto con la Universidad Nacional de Lanús estuvo orientado hacia una redefinición de las funciones de la universidad, tendientes a la profundización de las funciones sociales y comunitarias. En este sentido, se buscó una mayor articulación con las funciones de docencia e investigación, reorientadas hacia el fortalecimiento de la cooperación y la asistencia técnica, dando cuenta de la jerarquías y prioridades que definían la función de cooperación de los proyectos universitarios comprometidos con la realidad sociocomunitaria. En particular, la Universidad de Lanús expresó su compromiso no sólo educativo sino también cultural de incorporar en la formación de

grado y posgrado aquellos desafíos y necesidades vinculados a la mejora de la calidad de vida de la población en distintos aspectos, dimensiones e instancias de la vida social.

En este sentido, se partió de la base que la formación especializada de las y los profesionales que realizaban procesos integrales de desarrollo social en el marco de estas políticas, debía centrarse en el despliegue de capacidades para analizar la complejidad de la realidad y la comprensión de las problemáticas sociales desde una concepción multidimensional. Esta mirada y competencia profesional requería del manejo de herramientas de planificación, gestión y evaluación interdisciplinaria de proyectos sociales de desarrollo local que, en estrecha articulación con los saberes y las prácticas del conjunto de los actores anclados en el territorio, permitiera acrecentar y potenciar las redes de organización social para la prevención, asistencia y promoción comunitaria. De modo tal que, desde una concepción de la política social basada en la integralidad de los problemas pero con alcance territorial a nivel nacional, se diera una respuesta que permitiera superar las marcas estériles de la concepción que nutrió el espíritu de una porción significativa de los programas sociales: la fragmentación sectorial, los puntos ciegos de la visión focalizada y al escisión técnico-política de la gestión.

Metodología

En términos generales, la formación de posgrado a nivel de Carrera de Especialización se propone articular formación epistemológica de carácter teórico-conceptual con la incorporación de destrezas metodológicas y técnicas aplicables a un desarrollo profesional apropiado.

En este sentido, la Carrera de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario se sustentó pedagógicamente a partir de la modalidad de educación a distancia, a la vez que se propuso una complementación de actuación tutorial in situ en Centros de Integración Comunitaria (CIC) dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, propia de la formación en servicio. Esta metodología de formación supuso un seguimiento permanente por parte de los responsables del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación junto al monitoreo llevado adelante por el equipo de trabajo de la Universidad, que a su vez tuvo cargo la redacción y organización del material de formación, así como el desarrollo del campus virtual específico.

La carga horaria total de la Especialización era de 736 horas cátedra, distribuidas entre prácticas en los CIC, tutorías, clases, talleres y seminarios.

Objetivos

- Supervisar la aplicación de los conocimientos metodológicos en la situación de intervención.
- Articular la formación académico-profesional de los cursantes con la capacitación en servicio.
- Generar un espacio de reflexión continua e intercambio con los pares sobre los requerimientos del contexto y las alternativas de respuestas.
- Proveer instrumentos para el análisis de la realidad social, económica, cultural y política con el fin de acrecentar la comprensión de la articulación de las prácticas de intervención profesional en dicha realidad.
- Desarrollar habilidades y destrezas técnico-metodológicas para el abordaje integral de problemáticas comunitarias desde una perspectiva promocional, territorial y multiactoral
- Acompañar con tutorías y supervisión el entrenamiento teórico, metodológico y técnico de los cursantes.

Organización pedagógica

Las actividades de formación especializada se rigen por la lógica de la capacitación en servicio. Apunta a fortalecer las capacidades operativas e instrumentales, así como los conocimientos técnico metodológicos que permiten a las y los profesionales comprender cabalmente la realidad sobre la que intervienen, captando las particularidades, interpretando las fortalezas y debilidades de la trama de actores sociales que configura cada comunidad.

Con relación a lo anterior, la propuesta pedagógica de esta Carrera apuntó a integrar aspectos tales como teoría y práctica, contenidos teórico-metodológico-instrumentales, análisis-reflexión-acción y profundización del conocimiento de la realidad particular desde la perspectiva de la totalidad.

Los ejes articuladores fueron:

- La apropiación de conocimientos por parte del profesional a partir de la lectura, reflexión e integración del material de formación con su experiencia de campo.
- El intercambio de conocimiento con las y los profesionales. En los encuentros de formación se hacía énfasis en el fortalecimiento de la perspectiva transdisciplinaria, la profundización de temáticas complejas y particulares, el debate y la ejercitación colectiva, encuadrados en un objetivo propedéutico,

supervisados por tutores/as, quienes contribuían al análisis y elaboración de estrategias de intervención profesional desde la perspectiva de la interdisciplinariedad.

2. Rol del Estado

Al inicio de la gestión del presidente Néstor Kirchner, la sumatoria de procesos vinculados y derivados de la implementación de la Reforma del Estado y el Ajuste Estructural de décadas pasadas, se habían cristalizado en una estructura social profundamente segmentada, con signos agudos y exacerbados de desigualdad social, con efectos deletéreos sobre el bienestar de la población: altísimo desempleo, disminución del salario real, regresividad en la distribución del ingreso, descreimiento y desánimo generalizado, desesperanza, crisis de las identidades colectivas, en el marco de un fuerte proceso de individualización sumado a la fragmentación social cada vez más aguda.

La apuesta frente a ese modelo de Estado mínimo fue erigir un Estado presente, activo y promotor que se fortaleciera en lo social, desde el que se buscara reconstruir el tejido social y las sinergias que la comunidad organizada pudiera lograr.

Las mediaciones que, en lo macro, en lo meso y en lo micro ello requería, otorgaron un papel preponderante a la estrategia de abordaje territorial en este periodo, apuntalando la recuperación del lugar protagónico del Estado como promotor de desarrollo, articulando las políticas económicas, educativas, culturales, sociales centrado en el desarrollo humano y; no solo restituyendo derechos sino ampliándolos. Se trató de tomar parte “como estrategia, administrador, productor, planificador, implementador, analista evaluador y representar el rol institucional” (Kirchner, A. 1997: 134-145).

En cada una de las políticas sociales implementadas en el período 2003 - 2015 los pilares de inclusión social, personas como sujetos de derechos, proyecto de vida y salud comunitaria se constituyeron en los ejes para hacer efectiva la presencia del Estado no solo garante de derechos sino constructor de ciudadanía.

El desafío implicó además generar procesos que acumulasen el conocimiento y reconocimiento de los territorios con la movilización e involucramiento de los actores institucionales, organizaciones sociales intermedias y de base para alcanzar masividad,

universalidad e institucionalidad con base comunitaria para ese modelo de Estado presente.

Esto implicó interrogarse acerca de intervenciones sociales que promovieran por un lado la recuperación tras los estados mínimos que había generado la reforma del estado neoliberal y la desburocratización de la gestión instituida tanto desde lo normativo como desde los modos de actuar estatal.

Hay que considerar que la concepción de Estado Mínimo implicó no solo límites presupuestarios orientados a la asistencia y desarrollo de sectores vulnerados sino también el establecimiento de normativas que restringían las condiciones de acceso, ajustes al presupuesto social, agregado a los procesos de desconcentración de los sectores de salud y educación a los niveles provinciales. Nos encontramos ante estados debilitados con la delegación subsidiaria de programas protectores en organizaciones gubernamentales y debilitamiento del rol regulador del Estado para velar la finalidad de la política.

3. Rol de las Organizaciones Sociales

Prácticas novedosas, nuevas prácticas y otros antecedentes generados tanto por el Estado como por Organizaciones No Gubernamentales de alcance micro podrían contarse como antecedentes importantes, pero no suficientes para sentar bases a la Comunidad Organizada. Lo que constituyen sus bases son las organizaciones comunitarias que se organizan en torno a sostener las estrategias de sobrevivencia de las familias (merenderos, comedores y jardines maternales comunitarios) los clubes de barrio, las sociedades de fomento los movimientos por el hábitat popular, los movimientos de desocupados, las organizaciones de mujeres, emprendedores de la economía social y trabajadores del sector informal.

Poblaciones que pese al desempleo generalizado resisten sin caer en la marginalidad más profunda a consecuencia de miradas hegemónicas que consideran a las personas pobres como sujetos pasivos y no habilitan espacios donde desarrollar sus potencialidades.

Los equipos políticos técnicos que acompañaron a la Dra. Alicia Kirchner en la gestión ministerial venían con esa impronta sureña donde la concepción del desarrollo humano, trato digno como perspectiva que da lugar a la asistencia para preservar a los titulares

de derecho en sus bases personales para su desarrollo “no se trata solo de proveer alimentos, se trata de pensar en que, como y en qué ambiente nutrir” (A. Kirchner, 1997).

De esta manera se procuraba que las políticas de transferencia directa de ingresos constituyeran la posibilidad para la terminalidad educativa, formación en oficios, realizar una actividad productiva de la economía social (auto gestionada, en cooperativas) en el mercado local, inserción laboral en el mercado formal de trabajo.

El paradigma de sujeto de derecho en la nueva institucionalidad se asentó estratégicamente en las organizaciones sociales y en la organización institucional, desplegando para ello políticas de formación y desarrollo de cuadros políticos técnicos y comunitarios.

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

Desplegar una perspectiva intersectorial requiere abordar las escalas macro y micro sociales. Cuando se refiere a la escala macro social se interroga la manera en que están implicados los sistemas de poder en la producción, organización y mantenimiento de las desigualdades y en la escala micro considera los efectos de la estructura de desigualdad en las vidas individuales.

En esa línea, durante la gestión de la Dra. Alicia Kirchner en el Ministerio de Desarrollo Social se trabajó en esa coyuntura la oportunidad de lanzar las bases doctrinarias que reflejaban las políticas del Ministerio con una impronta que se caracterizó por convicciones claras de la Ministra quien en simultáneo interpelaba, animaba, organizaba las experiencias previas de gestión, nos movilizaba y entusiasmaba en la tensión de la diada lo técnico / lo político que lleva a la tecnocracia a la concepción de equipos técnicos insertos en procesos políticos. Se trata de reconocer que tanto la producción como la aplicación de conocimientos no son neutro, sino que responden a intereses.

La Dra. Alicia Kirchner sumó rápidamente en las propuestas a equipos políticos técnicos que tenían la responsabilidad de generar y organizar los escenarios donde la direccionalidad de los lineamientos políticos se preservase. Tarea nada fácil pero posible de lidiar.

La articulación en los diferentes niveles gubernamentales y no gubernamentales se constituye en el desafío el pasaje de una gestión basada en el “el arte de lo posible” a una metodología superadora para “alcanzar la justicia social”.

Desde este punto de vista, la intersectorialidad implica:

- Distintos actores, dirigentes naturales, que lideran organizaciones sociales, de base, religiosas y otras instituciones, que son dirigentes populares con mucho compromiso
- Profesionales, técnicos y otros que trabajan en las políticas sociales. Esos aportan sus saberes interdisciplinarios en la construcción de la política social.
- Trabajadores sociales que se forman en una carrera de grado universitario “Son profesionales especialmente preparados para trabajar en la cuestión social, y por ello en las políticas sociales, en el nivel macro y micro, a nivel intersectorial e interdisciplinario, con familias, grupos, grupos, comunidades e instituciones.

El mapeo de actores involucrados, involucrables y a involucrar implica procesar las relaciones a construir para encarar los problemas organizados e identificar las áreas de intervención

Estas interacciones grupales entre los diferentes actores al organizar áreas de intervención interpelan las instituciones, coloca a la vista las necesidades e intereses en vistas a la priorización según urgencia e importancia con la gestión de información y conocimiento. La apuesta es indisciplinar las disciplinas y los saberes para que las instituciones y organizaciones se coloquen transversalmente en orden a la resolución de los problemas y proyectos de desarrollo. El enfoque transversal permite acometer la investigación de los distintos temas desde un punto de vista multidisciplinar, con una perspectiva más amplia y enriquecedora como emergente social, para tratar temas que demanda la sociedad Luzzi (2000) de manera que en el diseño y la implementación de la política social las perspectivas de derechos humanos igualdad y no discriminación, género, generaciones, etnia/raza se consideren. Las alternativas de acción que propongan los equipos en interrelación con los actores comunitarios e institucionales surgirán como resultantes de la interdisciplinariedad, intersectorialidad e interseccionalidad.

La interseccionalidad refiere a que se trata de barajar y dar de nuevo con redistribución de la palabra, de las relaciones de poder, de salirse de los esquemas tradicionales, romper las prácticas clientelares y posiciones subordinantes. Los diagramas que siguen permite alumbrar naturalizaciones que inciden negativamente en la relación entre las

diferencias de clase y condición social. Se trata de observar, interpretar, comparar, interiorizar y multiplicar nuestro entendimiento

5. Integralidad

El abordaje integral procura promover procesos de deconstrucción de concepciones que inciden en la generación de sociedades donde se naturaliza la fragmentación social, el conocimiento hegemónico, la justificación de relaciones subordinantes que argumentan la construcción de representaciones sociales que contribuyen a su desafiliación, desintegración, desocialización y deshumanización. El desafío es acentuar los procesos de resistencia, de reivindicación, redescubrimiento de habilidades, re –establecimiento de vínculos y redefinición de la propia identidad frente a las representaciones en torno a ello.

Esencialmente, la ampliación de derechos requiere acciones públicas intencionadas que permitan el reconocimiento de la igualdad en tantos sujetos de derechos vulnerados con políticas activas. De ahí la necesidad de fortalecer al Estado moviendo sus estructuras para que las reglas de juego lo configuren en Estado Promotor con Políticas hacia el Conjunto Social, hacia las Instituciones, hacía los grupos y personas. La territorialidad aproxima las diferencias, pero también las cercanías y similitudes. Se trata de construir un camino para construir “la Bisagra” en el abordaje de la realidad

Para ello, es necesario diferenciar la preparación de los escenarios en lo macro, en lo meso y en lo micro desde una perspectiva integral en la interacción de los sistemas y subsistemas estatales. En este sentido, la estrategia operativa necesariamente debe incluir:

-la construcción y desarrollo de un espacio de articulación en el que interactúen los diferentes actores sociales, públicos y no gubernamentales necesarios para llevar a buen término el/los proyectos

-una forma grupal interactiva co-participativa de realización y resolución de tareas de gestión planificada para la formulación local de gestión del proyecto

-un proceso constante de reflexión, evaluación y aprendizajes grupales en que se elaboran, transfieren y sintetizan conocimientos, valores, capacidades, percepciones etc. en relación al proyecto y su entorno recuperando significaciones que aumenten el

empoderamiento del grupo -un proceso compartido y creciente democrático de toma de decisiones

6. Justicia Social

En contraste con las políticas sociales dominantes de décadas anteriores, donde las personas y las familias eran consideradas como meros datos estadísticos, la formación de la Especialización resignificaba el abordaje social como proyecto de realización de justicia social y promoción de la comunidad organizada, en una nueva orientación desde la cual se planteaba otro horizonte de construcción de sentido.

Las políticas sociales neoliberales implicaron un significativo deterioro en la calidad de vida de la población y llevaron a profundizar procesos de fragmentación, empobrecimiento material, simbólico e institucional. Incluso, empeoraron no sólo el acceso universal a bienes básicos, sino también el sistema de protección social, la confianza interpersonal e institucional, la representación política, la autoestima ciudadana, profundizando la inequidad y la injusticia social. Dichas políticas sociales tuvieron como imperativo el alivio a la pobreza y la reducción de la conflictividad social, en tanto que la acción del Estado se caracterizó por el corrimiento de sus responsabilidades elementales desvinculándose de la conducción del esfuerzo colectivo orientado hacia el bien común.

El abordaje que se proponía desde los espacios de formación partía de reconocer que las necesidades sociales no debían ser reducidas a meras carencias materiales -aunque estas obligasen por derecho a su atención-. La modificación de situaciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión, implicaba acción y la necesaria transformación de múltiples dimensiones y planos desde los cuales debía trabajarse: económico, político, social, cultural, institucional, subjetivo y organizaciones, a partir de una perspectiva integral y de justicia social.

En una Argentina fracturada, reconstruir un Estado social suponía poner la voluntad política y la convicción necesaria para diseñar políticas y estrategias que ligasen el desarrollo territorial con el desarrollo humano. Las políticas sociales así concebidas hacían referencia directa a las necesidades sociales detectadas en cada territorio y necesariamente requerían promover la participación activa de todos los actores locales para dar respuestas a las mismas.

La comunidad organizada con justicia social es el horizonte en el abordaje integral territorial; estrategia que persigue construir oportunidades de acceso y desarrollo a nivel personal, familiar, comunitario y local insertos en las realidades de cada provincia y región.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

Entendiendo que la organización comunitaria y la promoción de las capacidades humanas y sociales son la única posibilidad para superar la fragmentación y replantear la desigualdad social, se propuso como eje articulador de toda la formación explorar la asociación entre los conceptos de globalización y fragmentación social, y desigualdad social y pobreza. Se partía de la premisa que recorrer estas discusiones habilitaba interpelar y establecer una plataforma común haciendo a la reflexión sobre el territorio y las prácticas que se desarrollaban en él.

En este sentido, era importante remarcar que el discurso único intentó no sólo gobernar la economía y la política mundial, sino impregnar la cotidianidad y constituir un “sentido común” de naturalización de las desigualdades. Ante esto, la pregunta por el territorio y la posibilidad de lo común-comunitario se tornaba alternativa a lo común-homogeneizado del consumismo y la modernización excluyente.

La posibilidad de interrogar nuestras prácticas cotidianas en relación con la construcción de uno u otro tipo de identidades era de vital importancia, conllevando a apostar por estrategias adecuadas y comprender los tiempos necesarios para la organización e institucionalización de prácticas nuevas como construcción histórica.

Preguntarse por las posibilidades de reconstrucción de la trama social llevaba a interpretar las condiciones de posibilidad para desarrollar procesos de cohesión social, con direccionalidad desde la política pública.

Existe un consenso respecto de que desde fines de la década del 70 se viene produciendo un “declive de la comunidad”, que es, a su vez efecto de la diferenciación y complejización social ligadas a la financiarización de la economía, el crecimiento urbano, la decadencia de la vecindad geográfica y el asilamiento autosuficiente, la vulnerabilidad, la pérdida de redes de protección y exacerbación del individualismo y consumismo.

Reconstruir la comunidad implicaba desde el abordaje comunitario el reconocimiento de lo diferente como criterio de igualdad, entendiendo como direccionalidad socio-política la construcción de las redes de relaciones y la trama de construcción con los distintos sujetos sociales que debían implicarse en proyectos comunes. Para ello, se trabajaba en superar miradas reductivistas que sólo se centraban en las estructuras y prácticas instituidas por los procesos fragmentadores, para transitar hacia una construcción creativa de condiciones de posibilidad de mejor calidad de vida para todas las personas de la comunidad.

8. Desarrollo local - territorial

Como ya se ha explicado, la Especialización contaba con un componente de inserción en territorio en tanto práctica, que promovía a la vez el apuntalamiento de procesos de desarrollo local.

La participación tenía lugar en los operativos locales en Coordinación con los CDR y los CAP, el Tren Sanitario, el Plan AHÍ, operativos especiales en El Impenetrable, la coordinación con Municipios, organismos de derechos Humanos – Movimiento Ecuaménico de los Derechos Humanos-, Caritas, además de algunos espacios de Trabajo Conjunto con la ANSES y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

Las principales líneas de desarrollo local que se fortalecieron a partir de esta inserción fueron:

- Promoción y fortalecimiento de redes y protagonismo de los pensionados, en actividades compartidas.
- Acompañamiento en la organización de grupo de mujeres madres de 7 hijos. Y sensibilización durante la espera para ser atendido.
- Ampliación de la Difusión de los requisitos en las mesas de gestión y medios comunitarios locales

Para atacar los núcleos duros de la pobreza se consideraron cuatro polos estratégicos que procuraron movilizar políticas y herramientas con las que contaban el Gobierno Nacional, El Gobierno Provincial, Municipios y Organizaciones Locales con asistencia técnica.

- 1.-Polo de prestaciones y servicios (educación, salud, trabajo)
- 2.-Polo de Infraestructura Social (infraestructura y equipamiento)
- 3.-Polo de Organización Social
- 4.-Polo productivo y de servicio

9. Ciclo de las políticas públicas

Dado que la experiencia de la cual partimos fue un espacio formativo sobre una estrategia que, como ya explicitamos, es transversal a las diversas políticas sociales, en este apartado expondremos los lineamientos organizativos del abordaje territorial-comunitario, que podrían constituir un “ciclo” de la estrategia misma, tal como era abordados en la Especialización.

Los programas de formación consideraron enfoques conceptuales para discernir desde el inicio entre los contenidos que distinguían el enfoque de derechos con justicia social, diferenciándolos de aquellos fundados en el liberalismo, la meritocracia y el patriarcado, sin cuestionar patrones de desigualdad.

El reto de considerar las necesidades prácticas y estratégicas en el abordaje territorial buscaba que la asistencia no obstaculizase la generación de oportunidades donde, a la par de aplicar políticas que contribuían al mejoramiento de la condición de vida de las personas, grupos sociales y comunidades (ingreso, trabajo, educación, tecnología, propiedad de la tierra, crédito), dando lugar a procesos de empoderamiento de los actores para mejorar sus posiciones de poder relativo mediante acciones promotoras de autoestima, participación, promoción de liderazgos en la movilización, organización, acceso a la información para el ejercicio de derechos legales y mayor control sobre los condicionantes del desarrollo. Las características de los programas de formación buscaron generar un proceso dialectico entre la educación formal y la educación no formal entre adultos donde “el sabor de los saberes previos impregnaba los saberes con sabor “

Así cada programa consideraba contenidos educativos que interactuaban en la lógica de los territorios locales y en torno a problemáticas concretas.

El abordaje territorial como estrategia procura abordajes no invasivos, que signifiquen a subirse a bordo para ser parte del desarrollo

El interjuego de fortalecimiento institucional y planificación de la ejecución de las políticas sociales se realizaba en los territorios a través de los CDR donde los equipos realizaban la planificación y la asistencia orientada a la comprensión de la perspectiva de derechos y las articulaciones con las provincias, municipios y actores territoriales. Los Promotores Territoriales Para El Cambio Social y la constitución de las mesas de gestión constituyeron el anclaje para la preparación del trabajo territorial, para la retroalimentación permanente de procesos que actualizaran diagnósticos situacionales, relevamiento de información necesaria (disponible y no disponible), mapeo y análisis de actores sujetos de derecho, afectados, involucrados y a involucrar, características de las organizaciones y estilos de liderazgos, en tanto elementos y factores que se ponían en juego en el análisis de condiciones y alternativas, cuya viabilidad técnico-política y presupuestarias posibilitara la movilización de recursos y el involucramiento en la gestión.

En el abordaje territorial es dable considerar encuadres y momentos metodológicos que ordenen favoreciendo intercambios, vínculos y reconocimiento entre los participantes: momento de estudios preliminares, establecimiento de la relación inicial, establecimiento de la relación de trabajo y transformación de las intenciones en esfuerzos reales, estabilización y generalización de los cambios y; momentos de evaluación de procesos y resultados ¹

Acompañan estos procesos intervenciones intencionales orientadas al reconocimiento de potencialidades, adquisición de habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía (tecnologías sociales)

Los estudios preliminares dan como resultado diagnósticos situacionales del territorio y sus contextos (inmediato y mediato). Para la etapa de ejecución, se incorporan tecnologías sociales diversas: técnicas de difusión y convocatoria; técnicas de animación sociocultural, contrato psicológico de trabajo, técnicas Grupales, trabajo en red, entre otros.

Durante el establecimiento de la relación inicial de trabajo se relevan expectativas, se formulación de objetivos iniciales, se ponen en común pre diagnóstico a través de entrevistas Iniciales y consultas. Las tecnologías sociales involucradas son: encuestas participativas, técnicas de autodiagnóstico, espacios para compartir experiencias, uso del Modelo Problemático Integrado, test de actores sociales, trabajo en red, entre otros.

1

Durante el establecimiento de la relación de trabajo y transformación de las intenciones en esfuerzos reales se producen los acuerdos de trabajo, el aumento de la capacidad diagnóstica, la formulación de metas de trabajo. Es organizada por grupos iniciales de trabajo con mayor sensibilización, concientización y nuevos intercambios. Se pueden involucran las siguientes tecnologías sociales: ejercicio de auto profecía, estudios de casos, reuniones de equipo, intercambio de experiencias, consulta colaborativa.

La fase de estabilización y generalización de los cambios monitorean procesos y resultados. Las tecnologías sociales involucradas pueden ser: ejercicios de simulación, evaluación participativa de procesos, entrevistas a actores claves, Intercambio con experiencias similares, trabajo en red, indicadores de cambios tangibles e intangibles

En la fase final se recuperan aprendizajes sociales e impactos a el nivel personal, grupal y comunitario en términos cuanti y cualitativos: cuánto y qué se logra. Algunas tecnologías sociales involucradas: historiograma, habilidades incorporadas, evaluación participativa, historias de vida.

10. Relato de experiencia

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación solicitó a la Universidad de Lanús un Programa de Formación de Posgrado, que terminaría materializándose como la Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, con el propósito de trabajar en la formación multidisciplinar, integral y territorial que para analizar críticamente la realidad, aportando a la discusión y construcción de alternativas de resolución.

La Carrera de dos años de duración se cursó en diferentes sedes de Universidades Nacionales de Cuyo, NEA y Centro de Argentina; en instancias presenciales intensivas y con una práctica comunitaria supervisada en localidades y barrios donde se proyectaban Mesas de Gestión / Centros Integradores Comunitarios. A su vez, las y los profesionales de diferentes disciplinas contaban con una beca para afrontar los gastos de estudios y práctica en servicio

De esta experiencia, compartiremos algunas observaciones sobre el desarrollo del Seminario de Integración en la Carrera Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en Ámbitos Comunitarios

Fecha de la Experiencia: Las reflexiones corresponden al periodo 2007 / 2015 en la que participé como responsable de la Coordinación en la práctica en servicio. Dirección de Capacitación. Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria.

El Seminario de Integración se concebía como una instancia de taller mensual, que tomaba como referencia las materias teóricas y los procesos de inserción en el territorio de los especializandos, donde reflexionaban con los equipos del Ministerio y Tutores acerca de cada proceso territorial de acuerdo al programa previsto en el proceso de la práctica que se registraba a través de los siguientes instrumentos: Primer Informe de Inserción; Plan de Trabajo territorial, Informe Mensual, Informe de Cierre y Transferencia.

El Seminario de Integración constituyó el lugar participativo donde se producía la construcción de conocimientos a partir de reflexionar la práctica. Era intencional y preveía instancias de educación no formal que favorecían la recreación de los escenarios y relaciones que vinculasen la realidad local y contenidos académicos.

La secuencia procuraba mejorar la intervención a través de la reflexión de la práctica situada para fortalecer la intervención territorial, lograr un proceso gradual de recuperación de metodologías, procesos y resultados, sistematizar la intervención lograda en cada espacio territorial, producir un acompañamiento pedagógico al Trabajo Final Integrador de cada especializando sin olvidar la finalidad política de la acción y la formación.

En los Seminarios intervenían los destinatarios de la formación, entrenamiento y fortalecimiento institucional: docentes / tutores de la carrera, profesionales, estudiantes, equipo del Ministerio de Desarrollo Social implicados en la ejecución de las políticas públicas en el lugar de la práctica en servicio. En varias situaciones se logró sumar a actores significativos de la Comunidad.

El concepto de focalización de las políticas sociales basado en el recorte de los destinatarios según vulnerabilidad, en detrimento de la universalidad de los derechos requirió tener presente en forma simultánea y complementaria:

- Las Áreas a fortalecer
- La sistematización del estado del arte en el Abordaje integral e intersectorial en la ejecución de programas y proyectos sociales nacionales, provinciales y/o municipales.
- La gestión de información, conocimiento pertinente a las iniciativas y problemáticas locales.

- La formación de actores locales. Fortalecimiento organizativo. Integración de espacios multiactorales locales

De la evaluación del proceso de cohortes anteriores surgió la perspectiva para encauzar el trabajo con los alumnos en términos de no quedar anclados en el diagnóstico de necesidades y colocar los análisis en términos de proyección, a saber:

1. Reconocer el desarrollo del conjunto de las políticas públicas del Gobierno Nacional en el territorio.
2. Reconocer los factores que favorecen u obstaculizan el acceso a las políticas públicas: información, dispositivos locales para instalarlas, tiempos de gestión, valoración de los sujetos de derecho.
3. Poner en relieve la interdependencia de actores, problemas y alternativas de resolución, fortaleciendo la mirada integral
4. Evitar la unidireccionalidad y la segmentación en el diagnóstico y en el plan de acción.
5. Preservar el fortalecimiento de principios éticos inherentes a la vida democrática, el cooperativismo y la perspectiva de género.
6. Conocer las políticas relacionada con las problemáticas analizadas (objetivos, normativas y procedimientos) y dar cuenta de ello.
7. Vincular con otros actores interesados para el reconocimiento del derecho sean propulsores o involucrados.
8. Incorporación en las agendas locales de nuevos temas vinculados con los derechos, las capacidades y las formas organizativas para su pleno ejercicio.

Los Seminarios de Integración se transformaron en escenarios de entrenamiento, en términos de poner el cuerpo para empoderar a los especializandos con herramientas que evitasen la reproducción de modelos tradicionales muchas veces expresados con nuevos términos pero que reproducen igual contenido, sintetizando apuntar a fortalecer un diagnóstico situacional que recupere el conocimiento y perspectivas.

Los soportes pedagógicos que se implementaron en esta etapa se constituyeron en oportunidades para que los alumnos pudiesen resignificar los contenidos apuntando además a la conceptualización de su práctica, favoreciendo su inserción y

reconocimiento en su rol técnico profesional pro activo, integrándose como parte de un equipo con otros actores comunitarios e institucionales.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos explicitado, el abordaje comunitario es una estrategia transversal constitutiva de las políticas sociales, cuando éstas se enmarcan en la integralidad y en la justicia social. Implica, fundamentalmente, que las acciones del Estado sean en territorio, creando colectivamente herramientas transformadoras, colocando el eje en la restitución de derechos y en la reconstrucción del lazo social.

La Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en Ámbitos Comunitarios dictada por la Universidad Nacional de Lanús y en articulación con el Ministerio de Desarrollo Social se constituyó como una estrategia esencial para que la accesibilidad a programas y planes se implementase en base a las características de cada comunidad y de cada territorio, siendo las intervenciones promotoras de construcción de memoria de cada lucha popular por la mejora en las condiciones de vida.

En este sentido, se promovió la formación de equipos técnicos a partir de una intersección entre saberes académicos y populares. La confluencia de la educación formal y la no formal apuntó a promover los distintos puntos de vista que pudiesen ampliar las miradas, permitir resignificaciones y establecer vínculos donde la construcción del sentido en términos de desarrollo humano fuese analizada en vista a un proyecto compartido.

Módulo 2	Políticas de asociativismo
Subtítulo	El Rol del INAES

INTRODUCCIÓN:

Este trabajo pretende explicar el camino recorrido en la construcción de la política social vinculada al componente socioeconómico, encaminada a la generación de trabajo y al desarrollo local, desde la economía social y solidaria.

El término economía social y solidaria busca designar un conjunto heterogéneo de emprendimientos económicos que se desarrollaron de manera diferenciada a la típica empresa capitalista y a las formas de organización estatal, aunque también a las iniciativas desconectadas de la economía popular de subsistencia.

Desde este punto de vista, la economía social y solidaria se constituye por entidades u organizaciones que realizan actividades económicas cuya principal finalidad se orienta al bienestar humano y al mismo tiempo, tienen en cuenta elementos organizativos de autogestión asociativa y democrática, así como vínculos solidarios con su comunidad de pertenencia.

Si bien en esta sistematización, el eje central estará puesto en las acciones desarrolladas por el INAES -que tuvo como finalidad la consolidación del Movimiento Mutual y Cooperativo-, es de destacar diferentes programas que, de la mano de la capacitación, la asistencia técnica y el acceso a diferentes herramientas, llevados adelante por dicha secretaría, permitieron fortalecer los emprendimientos de la economía social, como :

- El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”(2003) destinado a promover y fortalecer los ámbitos productivos, proveyendo recursos (herramientas de trabajo, las máquinas, los insumos, los bienes de capital) a los sectores de escasos recursos para conformar emprendimientos productivos, a la vez que brindaba capacitación y asistencia técnica, haciendo que las diferentes iniciativas y los emprendimientos de la economía social fueran sustentables;
- Programas como “Ingreso social con Trabajo”, “Ellas Hacen”, que serán desarrollados en otros apartados.
- La creación del área de “Promoción de la Comercialización”,
- Las leyes: - N° 25.865 (2003) que crea la figura del “Monotributo Social”,
 - N° 26.117 (2006) que establece la promoción de “Microcréditos”
 - N° 26.355 (2008) que instaura la herramienta “Marca Colectiva”,permitieron la sustentabilidad del sector, fortaleciendo y formalizando actividades autogestivas e impactando positivamente en el desarrollo de las economías locales.

El desafío estuvo puesto en la articulación del entramado socio productivo arrasado por las políticas de corte neoliberal afectado por la desindustrialización, el desempleo y la apertura acrítica de los años ´90; y el énfasis estuvo en crear redes o polos de producción y cadenas productivas.

Este desafío se encaró desarrollando proyectos que articularan la actividad económica de distintos emprendimientos productivos, favoreciendo procesos de interdependencia entre los eslabones de integración y cooperación entre productores; sea por ramas afines, con otros sectores productivos, con las instituciones y organizaciones de diferente índole. [1].

En lo que respecta al INAES, organismo que tiene asignadas por ley todas las competencias, misiones y funciones sobre las organizaciones Cooperativas y Mutuales de la Argentina; que tuvo por resultado de esa especificidad, un Organismo Descentralizado, con presupuesto y administración propias.^[2]

Esta competencia casi exclusiva se completa con un sistema presupuestario basado en la asignación de recursos específicos con destino determinado, que a su vez es coparticipado a las Provincias con el mismo destino determinado: la educación, promoción y desarrollo del sector.

Eso suponía, en contexto del periodo analizado, el desafío de coordinar un universo de administrados propios de Cooperativas y Mutuales tradicionales y con más de 100 años de historia, con las políticas para el universo propio del Ministerio de Desarrollo Social de personas y familias, a las que la crisis había despojado de sus derechos.

Por lo tanto, el reto principal de la gestión iniciada en 2003, fue ajustar este organismo descentralizado y referido solo a Cooperativas y Mutuales, a una Política Pública estratégica integral y Federal con eje en la Inclusión social, respetando y consolidando las misiones y funciones que les son propias, y al mismo tiempo integrando y comprometiendo a sus administrados en esa política.

Ahora bien, como primer interrogante en este apartado, resulta interesante preguntarse por la posibilidad de que desde el Estado se logre una cogestión entre administración y administrados que genere un resultado político transformador.

En los albores del gobierno popular iniciado en 2003 todo estaba por hacer. La inclusión de amplios sectores marginados era el reto central para el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y para sus organismos dependientes.

En el caso concreto del INAES el enfoque de la política definida, por la Ministra Alicia Kirchner, se abordó desde una visión integral de las políticas públicas, en base las definiciones del pensamiento político expresado por el Presidente Néstor Kirchner, cuando subrayó que el Cooperativismo en sí mismo constituía una Política de Estado.

Pero además la misma acción operativa del INAES, requirió necesariamente el abordaje integrado de las políticas sociales que ejecuta, porque es un organismo descentralizado, con una conducción coparticipada por parte de los administrados, que tiene simultáneamente la misión de disponer el Registro de cooperativas y Mutuales, su control y fiscalización, y al mismo tiempo su promoción y desarrollo.

Es uno de los pocos organismos públicos cuyos administrados no son ciudadanos individuales, sino empresas sociales colectivas.

Esta realidad histórica de organizaciones productivas de gestión democrática, con miles de cooperativas y mutuales en todo el territorio, participada por más de 5 millones de familias en muy diversos ámbitos como salud, seguros, servicios públicos, producción e industrialización agropecuaria, servicios financieros locales no bancarios, Banca, educación, requería un abordaje diferente de la política de inclusión: utilizar la eficacia y valores de las formas cooperativas, para conseguir inclusión integrando los colectivos productivos resultantes al universo Cooperativo y Mutual tradicional, con participación activa de estos últimos en el proceso.

Por eso la propuesta integradora definida en 2003 se sintetizó en una alianza, en un “compromiso” entre el Estado y las Organizaciones Federativas del sector cooperativo y mutual, con el objetivo de consolidar este modelo productivo e incorporar al mismo a los sectores marginados por la experiencia neo liberal impuesta a partir de 1955 y profundizada por la Dictadura.

Este “compromiso” se presentó luego de un año de trabajo conjunto como un acuerdo capaz de convocar al Estado, el cooperativismo y mutualismo, en la lucha por la inclusión. En consecuencia, se estableció un pacto, un itinerario, una guía para la acción, con la finalidad de administrar conjuntamente (cogestionar) todas y cada una de las políticas concretas que se propusieran desde el gobierno, o desde el propio INAES.

1. Descripción de la política social

El desafío que enfrentaron las Mutuales y Cooperativas que sobrevivieron a la hecatombe de 2001, producto de la dictadura y el neoliberalismo, fue recuperar la

memoria histórica, la fortaleza de los “muchos y pobres” capaces de crear y distribuir riqueza con equidad.

Para el Estado y su gobierno, con los mismos valores solidarios y distributivos como bandera, el eje de la política social de estos años, fue y es la ***inclusión productiva, social, política y cultural*** de las víctimas del modelo neoliberal, y la consecuente *integración* armónica de todos los actores sociales.

“Inclusión” e “integración” social, son términos necesarios entre sí y comprendidos inseparablemente en la propuesta. Es ***toda*** la sociedad quien necesita recuperar los vínculos e integrarse. La economía solidaria encarna esa necesidad de integración, porque su propia historia es la historia de la integración de nuestros abuelos, en un continente nuevo que buscaba su identidad.

La exclusión nos interpela a todos. No estamos resolviendo un “problema externo” al núcleo de la sociedad no excluida: la Argentina necesita la inclusión, como condición de su continuidad como Nación.

Necesita romper la exclusión generando ciudadanos libres, autosuficientes y confiados en su futuro.

Por eso se definió como política social univoca para el INAES este “pacto de cogestión” con sus administrados, para sostener la inclusión social desde el sector.

1.a Ámbito de intervención: Esta especial situación con un universo de administrados organizado democráticamente en la producción y distribución de bienes, junto a un amplio sector de compatriotas con la urgente necesidad de inclusión, requirió necesariamente definir una intervención de carácter federal en todo el territorio, disponiendo los medios para fortalecer la coordinación de los recursos del Estado con los propios de las organizaciones libres del pueblo que participaron.

1.b Transversalidad: El carácter transversal de esta estrategia política determinado por la diversidad de actores, de necesidades y de programas, exigió la coordinación hacia dentro del Estado en los organismos nacionales, provinciales y locales, e igualmente demandó una corresponsabilidad de los protagonistas del “compromiso” en especial las organizaciones federales y confederales del cooperativismo y mutualismo.

Asimismo requirió un esfuerzo de incorporación de principios de compromiso social entre los funcionarios que operaron su implementación.

La primera experiencia transversal supuso coordinar el equipo político incorporado por el gobierno, con la planta administrativa y con los vocales del Directorio representantes del sector cooperativo y mutual tradicional.

Esa primera transversalidad abrió el camino para construir consensos con las organizaciones del sector, y con los organismos provinciales especializados, y permitió establecer pautas para diseñar mecánicas de integración territorial de las diversas expresiones organizativas pre cooperativas que se fueron creando en cada etapa del despliegue de las Políticas Sociales del Ministerio y el Gobierno Nacional.

Haciendo un poco de historia, podemos describir una suerte de periodización que coadyuvará en la comprensión de las características que asume la política social desarrollada por el INAES a partir de 2003.

*1.c Periodización (no entendida como periodos cerrados sino **procesos sucesivos o paralelos**)*

- Antecedentes: El desarrollo de las cooperativas y mutuales nacidas de las necesidades de la integración y desarrollo territorial entre el fin del siglo XIX y el inicio del siglo XX, supone un complejo entramado de relaciones sociales territoriales, basada en los principios de ayuda mutua y esfuerzo propio característicos de las culturas originarias, y también de las comunidades pioneras de la inmigración.

La Argentina del primer centenario ofreció refugio y oportunidades a la inmigración, pero con una desprotección social intrínseca al modelo agroexportador, que estableció formas de explotación del trabajo y la producción y obligó a los inmigrantes a autogestionar su consumo, sus hospitales, sus ayudas financieras, y progresivamente a disputar la comercialización de su producción y los insumos que esta requería. La carencia de servicios públicos llevó a autogestionar los servicios eléctricos, la telefonía, y los seguros agrícolas.

Esta experiencia construida desde abajo en cada comunidad, en cada corriente inmigratoria, fundada en principios socialistas, cristianos, anarquistas, comunistas, y en consecuencia humanistas, se integró a la organización nacional con el llamado “crisol de razas”, como alternativa a un nuevo mundo generoso, pero con desafíos y necesidades desatendidas por el Estado.

La institucionalización: Las dos experiencias democráticas y populares del siglo XX, el radicalismo y el peronismo incorporaron a sus políticas públicas la promoción de esta

forma democrática de producción y distribución de la riqueza y le dieron amplio apoyo legal y cobertura económica a su desarrollo.

El primer gobierno peronista priorizó en sus planes quinquenales el desarrollo de Mutuales y Cooperativas en todos los ámbitos.

- El conflicto: El sector cooperativo y mutual sufrió desde 1955 la ofensiva de los sectores dominantes que atacaron sistemáticamente al modelo. La entrada al FMI en 1956 coincidió con la supresión de la enseñanza y práctica del Cooperativismo en las escuelas implantado por el Plan Quinquenal y la apertura del comercio exterior a las multinacionales.

Con un interregno del poco tiempo que duró la presidencia de Illia, donde hubo una corta etapa de promoción importante, las sucesivas dictaduras de 1956, 1966 y 1976 atacaron los ejes medulares del desarrollo de la Economía Solidaria.

- El reconocimiento (2001/2003): La crisis del 2001, la experiencia del Diálogo Social de ese tiempo, y la efectiva realidad económica y social de la más dura etapa de la crisis, facilitó un proceso de cambio de actitud del Estado en el Gobierno transitorio de Eduardo Duhalde que recuperó la interlocución con el sector y amplió su presencia en el Directorio del INAES.

- La participación (2003/2015): Esta última etapa facilitó que el nuevo gobierno electo en 2003 avanzara en el cambio estratégico que supuso la alianza para la inclusión social desarrollada hasta 2015.- Al final de este proceso quedaron organizadas y funcionando de forma autónoma unas 4.000 cooperativas con 50.000 asociados, y un gran número de cooperativas con apoyo estatal con unos 160.000 asociados.

A modo de síntesis, desde 2004 a 2015 podemos destacar como hitos, que serán mencionados en los párrafos subsiguientes:

1- Construcción de consenso: El compromiso 22/12/2004.- La consolidación y primera cogestión 2006/07.-

2- La construcción de vivienda como “escuela de cooperación”: El Congreso de Chapadmalal

3- La institucionalización del compromiso: El consenso de Súnchales 2006

4- El desarrollo de la intercooperación a través de los Congresos Federales 2005 -2015

5- Experiencias de cogestión 2009 – 2015 a través del Programa Ingreso Social con Trabajo “ARGENTINA TRABAJA” y el Programa “Ellas Hacen”

6- La inclusión organizada: Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (FECOOTRA) – Federaciones locales – Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) – Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (CONARCOOP).

7- La integración: Mesa de la Economía Social.

2. Rol del Estado

El Presidente Néstor Kirchner llegó al gobierno “con más desocupados que votos”, y sus primeras propuestas ya contenidas en el “Plan de Gobierno”, fue convocar a todas las fuerzas sociales a la reconstrucción del país, afirmando que no dejaría sus convicciones en la puerta de la Casa de Gobierno.

Esta determinación se expresó en una amplia convocatoria a las fuerzas políticas, sociales y productivas, y supuso un cambio total respecto del papel del Estado en la sociedad, y en especial en las Políticas Públicas de inclusión.

El MDS se afirmó en el abandono del asistencialismo, para definir una política de derechos, con la participación activa de los sectores sociales excluidos.^[3]

En el INAES este radical cambio de paradigma, facilitó el diálogo constructivo con el sector, construyéndose así el soporte estratégico de la Política Social del organismo: el pacto, el consenso, la alianza del Estado con los protagonistas de la vida social.

3. Rol de organizaciones sociales

Por un lado, en torno a las organizaciones vinculadas a la economía social, son las cooperativas, las mutuales, las fundaciones, las organizaciones civiles, las cooperadoras, las fábricas recuperadas que funcionan como cooperativas en su gran mayoría; distinguiendo a las organizaciones económicas de las que no realizan actividades de índole económica.

Por ejemplo, distinguir una cooperativa de una mutual, o de una organización civil, diferenciando entre aquellas organizaciones estables, maduras, que están matriculadas, propias de la economía social formal, y aquellas organizaciones más jóvenes, o de sectores más precarizados, que no accedían a regularizar su situación. Estas últimas, muy numerosas en esos años de inicio de gestión que se insertaban en la economía

social informal, con emprendimientos diversos que muchos grupos de personas desocupadas estaban realizando, como respuesta social a los crecientes niveles de pobreza, exclusión social y precariedad laboral.

Las cooperativas

“...Una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática. Existen varias formas de clasificar a las cooperativas...”

Usualmente es según su objeto, es decir para qué y por qué fueron creadas, que existen: de consumo, de créditos, de vivienda, de seguro, de electricidad, de teléfonos, de educación, de pescadores, de horticultores, de floricultores, de artesanos, de tamberos, de ganaderos, de agricultores, de transporte, de servicios públicos, de trabajo, etc.

Otra clasificación que complementa a la anterior, es la federativa. Las cooperativas pueden integrarse con otras y formar diferentes grados de organización federativa. Así, las cooperativas son organizaciones de primer grado, las federaciones de segundo grado; mientras las confederaciones son organizaciones de tercer grado.

Las Empresas Recuperadas

Son cooperativas, pero contienen una identidad distintiva, ya que son formadas por las personas en un intento por no perder su trabajo. Se trata de empresas, fábricas, talleres, que en los últimos años fueron llevadas a la quiebra por sus dueños, dejando grandes deudas, especialmente con los empleados y sus indemnizaciones. Así, fueron los empleados los que decidieron invertir lo suyo en la empresa y continuar trabajando, autogestionadamente, siendo ahora dueños y directores de la empresa, un fenómeno puesto de manifiesto fuertemente en el contexto de la caída de la convertibilidad y la crisis del modelo neoliberal que antecedió al año 2003.

Las Mutuales

Son entidades sin fines de lucro creadas para que las personas, ante una emergencia o necesidad de algún bien o servicio, al que no pueda tener acceso en forma individual, lo pueda hacer mediante la ayuda mutua. Se financian mediante el aporte de una contribución periódica, llamada cuota social, que se abona mensualmente. Con esta cuota, la Mutual brinda los servicios esenciales a otros asociados que los necesiten.

Los servicios que brindan pueden ser propios o contratados a terceros a través de convenios. La democracia interna se demuestra en que todos los socios - cumpliendo con algunos requisitos establecidos en el Estatuto Social- pueden desempeñar cualquier puesto en los órganos que la conducen y controlan. Pueden clasificarse internamente en “cerradas” o “abiertas”. En el primer caso, sus estatutos establecen como condición que trabajen en el mismo organismo o empresa. En el segundo sus asociados pueden desempeñarse en diferentes establecimientos, públicos o privados, o tener diferentes profesiones o especialidades; no exigen ninguna condición de carácter laboral para asociarse.

Pueden tener excedentes con la condición de no distribuirlos entre sus asociados e invertirlos en nuevos servicios o mejorar los servicios que ya presta.

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

En nuestro caso y por la propia característica del INAES, estas organizaciones sociales surgidas de la crisis anteriormente descrita, participaron en la creación de nuevas cooperativas y en la organización de las capacitaciones para su organización y desarrollo

3.1- Antecedentes: Fecootra.

Después de la crisis del 2001, la única entidad federativa de cooperativas de trabajo en condiciones de legalidad era Fecootra, entidad con sede en La Plata, que participaba ya en la Confederación Cooperar, y fue la primera entidad que se ofreció a participar de la experiencia política y social que proponía el nuevo gobierno. Es así que fue la entidad promotora para conseguir la firma del “Compromiso por la Economía Solidaria” por parte de Cooperar en diciembre de 2004.

Esto posicionó a esta Federación como la Organización Social promotora e interlocutora principal del naciente proceso promovido por el Estado.

3.2- El inicio: La construcción de vivienda como escuela cooperativa.

Entre las primeras medidas dispuestas por el gobierno nacional en 2003, estuvo el Plan de construcción de viviendas llamado coloquialmente “2038” por el número de Resolución del INAES que las puso en marcha. Alrededor de 3000 cooperativas de 16 asociados recibieron capacitación previa y recursos para la construcción inicial de 4 viviendas por en terrenos cedidos por los municipios que adhirieron, con asistencia técnica del Ministerio de Planificación y apoyo del INAES.

Este despliegue supuso el aprendizaje administrativo, técnico y económico de un modelo de trabajo asociado que al mismo tiempo que recuperaba y socializaba experiencias y conocimientos anteriores, incorporó una cultura organizativa de cooperación, de trabajo en común. **No hay mejor escuela de cooperativismo que construir una casa juntos**: exige planificar, preparar insumos, distribuir tareas, evaluar resultados y ayuda mutua con esfuerzo propio.

Este proceso culminó con el Congreso de Chapadmalal.

5. Integralidad

En este apartado se puntualizan aquellas acciones que fueron construidas con otros actores del ecosistema cooperativo y mutualista y que supusieron el consenso a partir de compartir la integralidad en la mirada de la política pública, en su diseño y en su gestión.

- Participación directa con los demás organismos de Control del Estado Nacional y Provincial, en campañas de difusión, impulso de la transparencia y represión de todas las formas de fraude en el sector.
- Consolidación de los programas de implantación y fortalecimiento de la Calidad Institucional en Cooperativas y Mutuales, especialmente en entidades de segundo y tercer grado, y su coordinación con los programas de fiscalización Pública del INAES .
- Potenciación del control de la Fe Pública y la fiscalización, con el fin de fortalecer la transparencia institucional y la imagen social del sector.- Establecer Convenios de Colaboración con todos los organismos públicos involucrados.
- Potenciar el despliegue territorial nacional y en el ámbito Mercosur y Unasur, las líneas de acción definidas por el “COMPROMISO POR LA ECONOMIA SOCIAL SOLIDARIA”, pactado el 21 de Diciembre de 2004, ratificado por el “Consenso de Sunchales de 2006”, y en línea con los acuerdos de los seis Congresos Federales de Economía Solidaria, que en todos los casos establece una Alianza Estratégica entre el Estado Nacional y el Movimiento Cooperativo y Mutual para la ejecución conjunta de las políticas del INAES, siguiendo las Políticas Públicas establecidas por el Ministerio de Desarrollo Social y el Gobierno Nacional para el fortalecimiento de la Economía Solidaria, impulsando y financiando el funcionamiento de las Comisiones Temáticas Paritarias, a través de Convenios de coejecución presupuestaria con Organizaciones de

Primero, Segundo y Tercer Grado, Universidades Públicas y otras entidades de bien público.

- Promoción de la sanción de la nueva Ley Básica de Cooperativas y Mutuales, la Ley de Cooperativas de Trabajo, y la legislación complementaria que es resultado de los acuerdos consolidados por los Congresos Federales de Economía Solidaria.
- Fortalecimiento de las diversas expresiones de la economía solidaria y el Asociativismo Pyme y Micropyme en todos los ámbitos del quehacer nacional, potenciando las estructuras representativas de sus movimientos, mediante Convenios de Cooperación Interinstitucional, incluyendo Universidades Públicas y Asociaciones sin fines de lucro comprometidas con el desarrollo del sector.
- Ampliación de la presencia de Cooperativas y Mutuales en cumplimiento de sus objetivos, en las políticas territoriales del Gobierno Nacional para el desarrollo local, a través del fomento y promoción de emprendimientos autogestionados que posibiliten la generación de emprendimientos sustentables y que prioricen a la población en situación de vulnerabilidad social.
- Desarrollo de las relaciones institucionales con los organismos provinciales y nacionales, así como del MERCOSUR Y UNASUR, e internacionales competentes, coordinando tareas de capacitación, de seguimiento de proyectos y de fomento de cooperativas, mutuales, y asociaciones económicas entre ellas y las pymes y micropymes, promoviendo la constitución de Foros y Congresos por la Economía Solidaria, el asociativismo pyme, el empleo decente y la inclusión. Desarrollar la cooperación y ayuda mutua en zonas de frontera.
 - Consolidación de las entidades de la Economía Solidaria en dichas zonas en directa colaboración y seguimiento de las Políticas Públicas de integración regional.
- Integración de las nuevas Cooperativas en la estructura y sistema solidario de la Economía Social tradicional y promoviendo la apertura de nuevas oportunidades de actividad para las mismas. Impulsar y financiar las Federaciones Regionales de las nuevas entidades.
- Poner en marcha el programa compre “Economía Social Solidaria”.-
- Terminar con el proceso de adecuación de la aplicación de fondos provenientes del sector a su destino de promoción y desarrollo, aplicando a los demás componentes presupuestarios los recursos generales disponibles.-

6. Justicia social

Cooperativismo de trabajo y justicia social

El modelo cooperativo de gestión democrática de la producción de bienes y servicios se ha mostrado especialmente apto para facilitar procesos de inclusión e integración social, y así lo reconocen todos los organismos internacionales, y las organizaciones académicas especializadas en todo el mundo.

La inclusión social no solo supone ofrecer trabajo a los excluidos, sino que requiere capacitar, restaurar vínculos sociales, recuperar saberes y hábitos, conseguir niveles de corresponsabilidad colectiva, y fundamentalmente organizar la comunidad dentro de los valores solidarios.

Todo eso requiere una forma de vinculación participativa con el trabajo y con la sociedad, que los modos tradicionales de relaciones laborales no prestan.

Aprender a valorar la planificación, la organización del trabajo, la colaboración mutua, el respeto por el otro y por su aporte al conjunto, requieren un modo de construcción productiva que solo es posible desde el ejercicio responsable de los derechos y obligaciones libremente asumidos.

Esta práctica colectiva es la que brinda la cooperativa de trabajo a los jóvenes, a los excluidos, a los postergados y desechados por el sistema, que hoy en Argentina han encontrado una experiencia nueva donde su opinión vale, sus ideas son tenidas en cuenta, su participación responsable es valorada por el conjunto.

A partir de 2003, por decisión del Presidente Néstor Kirchner, se inicia una gigantesca experiencia de capacitación productiva colectiva, a través de casi cuatro mil cooperativas protegidas y promovidas por el estado nacional para la construcción de viviendas.

Esa experiencia se transformó en una gran escuela de calificación, participación y organización de los excluidos. No hay mejor escuela de cooperación que construir una casa juntos.

Y fueron cientos de casas, decenas de Centros Integradores Comunitarios, kilómetros de cuadras de mejoras del hábitat, y fundamentalmente una experiencia colectiva de ejercicio responsable de los derechos.

Muy pocos años después, en septiembre de 2006, 3.000 delegados de 1.500 cooperativas de todo el país iniciaban su camino de organización popular desde la base, en un **Congreso celebrado en Chapadmalal**, cuya consigna final fue: “*Organización, organización, organización*”.

Ya para 2007 se habían puesto en marcha 7 Federaciones de cooperativas de Trabajo, que no solo actuaban en la defensa de la experiencia colectiva, sino que daban los primeros pasos de integración y diversificación productiva.

En 2010 más de 18 Federaciones constituyeron la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo, que incluye cooperativas de trabajo tradicionales, empresas recuperadas, y una mayoría de cooperativas promovidas por programas de gobierno que han madurado y van construyendo paso a paso su camino autónomo. Hoy son 27 Federaciones que agrupan a más de 65.000 trabajadores cooperativizados.

Entre 2012 y 2015 el movimiento cooperativo de trabajo amplió su organización incorporando una nueva confederación (CONARCOOP), participando de las confederaciones tradicionales, para culminar en 2014 integrando la “Mesa de la Economía Solidaria” que incluye a las principales confederaciones de cooperativas y mutuales de la Argentina, y tiene presencia internacional en el Cooperativismo de Trabajo (Cicopa), a nivel continental en ACI América y por fin en la Alianza Cooperativa Internacional que actualmente es presidida por primera vez por un argentino

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

La universalización de la Política Social:

Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”: En el año 2009, luego de la crisis mundial y en un contexto de crecimiento económico más moderado que el que se venía dando hasta el año 2006, el gobierno nacional promovió un nuevo proceso de reorientación de las políticas socio-laborales que ya había iniciado en el año 2003. Este nuevo enfoque profundiza la propuesta de generación de empleo a través de la política social.

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, en agosto de 2009, se lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” cuyo propósito es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social”, generando

nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores [...]”. Como “objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Res. MDS 3182/09).

En la resolución de creación del Programa se explicita que la política social se apoya en dos líneas centrales, la familia y la generación de empleo mediante la Economía Social. Se propone la creación de cooperativas de trabajo, integradas por al menos 60 personas, a fin de que las mismas realicen obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades “más vulnerables” del país. Asimismo, se prevé la capacitación en oficios, en organización cooperativa y en temáticas sociales, educativas y de salud y prevención para los cooperativistas. Para ello se brinda asistencia técnica y becas de capacitación.

Los destinatarios del programa son “personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales”. Los integrantes de estas cooperativas serían, entonces, aquellas personas que conforman el “núcleo duro de la desocupación”.

Programa “Ellas Hacen”: lanzado en 2013, es considerado como nueva etapa del programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, destinado a 100 mil mujeres, para que puedan formar parte de una cooperativa y trabajar en el mejoramiento de sus barrios.

Las obras en esta nueva fase avanzaron en la infraestructura, el equipamiento y el saneamiento integral. Las acciones se fueron incorporando progresivamente de menor a mayor complejidad y comprendieron:

- Instalaciones internas de agua potable en hogares, colocación de tanques de agua, conexiones a redes y mejoramiento del núcleo húmedo.
- Ejecución de veredas, pintura y el reacondicionamiento de lugares públicos.
- Saneamiento, clasificación de basura y recuperación de espacios verdes.

Asimismo, quienes formaban parte del programa podían capacitarse, y terminar sus estudios primarios y/o secundarios. También, las cooperativistas participaban de distintas capacitaciones: oficios asociados a la construcción, formación integral sobre

derechos, cooperativismo y economía social, perspectiva de género y ciudadanía urbana, entre otros.

3-5.- El resultado del proceso inclusivo:

El cooperativismo de trabajo está a la par del Cooperativismo tradicional, participando en todas las actividades del sector.

Ha conseguido representación propia en el Directorio del INAES, en Mercosur Cooperativo, en la Organización Americana de Cooperativas de Trabajo, y en CICOPA la Organización Internacional del Cooperativismo de Trabajo.

En el año 2009 una representación argentina de la CNCT ha expuesto en la OIT, precisamente sobre las virtudes del sector en relación a la inclusión e integración social y productiva.

El cooperativismo de trabajo, ha estrechado vínculos con el Movimiento Obrero Organizado, y ha expresado su voluntad de participar en la organización sindical, en conseguir equilibrar las condiciones de trabajo y salario, y ha ratificado su orgullosa pertenencia a la clase trabajadora.

Así como en 1952 se celebró el Primer Congreso de Cooperativas de Trabajo, con la Presencia del General Perón y en el local de la CGT, hoy las cooperativas de trabajo, se encaminan a repetir esa experiencia en conjunto con la CGT.

8. Desarrollo local - territorial

En el marco de lo que venimos desarrollando sobre el rol que asume el Estado de generar canales y condiciones para profundizar la participación y la organización social y política de la juventud, desde un compromiso solidario y democrático; el Consejo Federal de Juventud, promovió la conformación de mutuales, como espacio de protagonismo colectivo de la juventud conjuntamente con el INAES.

El INAES, como organismo central en la materia, dispone que el Estatuto de constitución de una Mutual debe estar conformado como mínimo por 16 ciudadanos mayores de 21 años de edad, ya que son ellos los que tendrán que cumplir con las diferentes funciones directivas y de fiscalización. Los menores de 21 años pueden ser parte de una Mutual como socios participantes, hasta que cumplan la mayoría de edad.

En este marco, las mutuales del Bicentenario surgieron con el propósito de institucionalizar los colectivos de jóvenes, como espacios que posibiliten la

transformación de la realidad a partir de las propias prácticas; buscando soluciones a los problemas que se presentan en las propias comunidades.

La mutual se constituyó como una herramienta fundamental que permitió fortalecer la organización, a través del ejercicio de prácticas democráticas y de la legalización del espacio. Crear una mutual significó institucionalizar espacios colectivos de trabajo como murgas, centros estudiantiles, nuestras agrupaciones sociales y centros culturales.

De esta manera, se constituyeron a través del Consejo Federal de Juventud , en el territorio nacional , mutuales de jóvenes y para jóvenes para quienes significó:

- Organización Política: a partir de las propuestas y voces provenientes de los socios de cada mutual surgieron la construcción de liderazgos colectivos, en la búsqueda de fines comunes y solidarios. Estos contribuyeron al protagonismo y a la participación activa de la comunidad, en la construcción del bien común y del fortalecimiento de la democracia.
- Organización Social: brindó la posibilidad de articular y consolidar espacios colectivos de trabajo desde el ámbito mutual, ya que está relacionada con los niveles de participación, apertura y compromiso con la realidad social de sus integrantes.
- Organización Legal y Administrativa: la constitución de una mutual, implicó dar origen a una persona de carácter jurídico. Así, el INAES otorgó el número de matrícula que identificó a la nueva mutual, dándole la posibilidad de contraer tanto derechos como obligaciones.

La organización mutual se constituyó como un espacio de participación política que propone la construcción de poder colectivo con un fuerte compromiso de trabajo solidario y democrático en y con la comunidad.

Muchas organizaciones de jóvenes que ya trabajaban genuinamente en los barrios de todo el país, contaron a partir de esta iniciativa con las herramientas para institucionalizar esos espacios colectivos de trabajo. Así, accedieron a mayores recursos que les permitió abordar de manera integral las problemáticas que se presentan en la comunidad, además de establecer vínculos con otras organizaciones con las cuales compartir experiencias y replicar logros.

9. Ciclo de las políticas públicas

En este sentido, la creación y promoción del trabajo se constituyó en el mejor organizador e integrador de la sociedad a la par que se creaban las condiciones para fortalecer a las economías locales y regionales, convirtiéndolas en pequeños nodos de una red de intercambios y sistemas productivos. Así, la acción se centraba en la construcción de una política social de derechos y de equidad territorial.

De esta forma, resultó necesario articular la cultura, los saberes y los haceres, las tradiciones y los vínculos afectivos y solidarios locales. Es así como, la economía social no solamente produce un ingreso para mejorar la calidad de vida, sino también promueve la organización de la comunidad. Y lo que fundamentalmente permite es construir vínculos solidarios, un espacio colectivo y una movilización popular con una organización mucho más digna y que hace a la calidad de vida de las personas.

Los procesos asociativos revalorizaron positivamente las instancias multiactorales de participación, por parte de una variada gama de actores públicos y privados, a través de la creación de consensos en torno, en este caso a la economía social, entendida como el conjunto de actividades económicas generadas por formas productivas eficientes, solidarias y democráticas.

Un ámbito vinculado a innumerables formas de asociación, en donde se encuentran emprendedores de variadas características y experiencias asociativas que incluye a las cooperativas, las mutuales, microempresas constituidas como unidades productivas, trabajadores por cuenta propia, microempresas unipersonales, microempresarios familiares, empresas recuperadas por los trabajadores, ferias sociales, diferentes clubes de trueque, entre otras.

La política social desde esta perspectiva y en esta gestión a la que referimos aquí, fue desarrollada a partir de dos instancias articuladas: la Secretaría de Economía Social y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

10. Relato de una experiencia

Estado y política social en cuestión

Entre la propuesta y firma del “Compromiso por la Economía Solidaria”, del 2004, y el acuerdo y firma del “Consenso de Súnchales” en 2006, transcurrió el primer programa, **que incluyó la coejecución del presupuesto como una novedad revolucionaria para la Administración Pública.**

No se trata sólo de corresponsabilizar a Cooperativas y Mutuales en el trabajo territorial inclusivo, **sino en la priorización, asignación, e inversión de los recursos públicos**, así como en el control pos presupuestario.

Esta decisión supuso un empoderamiento inédito del Sector Cooperativo y Mutual, y simultáneamente un compromiso responsable asumido por las Entidades que propusieron, firmaron y ejecutaron los Convenios a la luz de la normativa específica del Organismo.

Específicamente, el “**Consenso de Súnchales**” expresó con toda claridad, la visión integral, federal y abarcadora de la Política Social central del Organismo.

En ocasión de la celebración del Día del Cooperativismo del año 2005, en la Ciudad de Súnchales, se produjo un muy amplio acuerdo acerca del papel y los desafíos de la economía solidaria, como instrumento para consolidar un modelo social productivo, un proyecto de país inclusivo democrático y solidario, entre todos los representantes del Movimiento Cooperativo y Mutual masivamente representados en el acto central.

Fue allí donde, tomando como referencia palabras del Presidente de Sancor C.U.L., el Presidente de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR), Juan Carlos Fissore, planteó que el Movimiento Solidario y el Estado Nacional estaban llegando a su madurez político institucional, con un planteo que consagraba el “Consenso” como fórmula para conseguir objetivos comunes al movimiento cooperativo y mutual, y también al pueblo argentino en su conjunto.

El entonces Presidente del INAES, Patricio Griffin, tomó estas reflexiones como un desafío a todas las partes presentes, y propuso que, al celebrar el mismo día al año siguiente, se presentara a todo el movimiento cooperativo y mutual, la contracara de lo que había significado el “Consenso de Washington” y se planteara en términos positivos una propuesta integradora para incorporar a la Economía Solidaria en la realidad social, política y económica de nuestra patria. Propuesta que fue aprobada por aclamación.

En consecuencia, todas las partes firmaron el día 14 de Julio de 2006, esta declaración de principios y objetivos, este “acuerdo para la acción”, que posteriormente firmaron todas las entidades representativas, y **fue ratificado en el Primer Encuentro de las Cooperativas de Trabajo en Chapadmalal, y en la celebración del Día del Mutualismo en Rosario.**

A continuación se cita el **Consenso de Súnchales**

“La Economía Social, entendida como el conjunto de actividades económicas generadas por formas productivas solidarias y democráticas, ha sufrido con especial énfasis, los embates del modelo neoliberal, porque por su esencia son antagónicos con el modelo que se pretendía imponer. El modelo cooperativo y mutual en Argentina se desarrolló y consolidó conjuntamente con la conformación de nuestra nacionalidad plural, abierta y democrática, siendo su mayor expresión esta ciudad de Sunchales.

El “modelo” impuesto desde 1976 y hasta la última crisis en 2001, fue la expresión del Consenso de Washington, que instauró la apertura indefensa de la economía a la competencia internacional, siguiendo los lineamientos que se impusieron en todos los países dependientes. Se implantó un cóctel que mezclaba una receta variable de apertura bancaria, rebajas arancelarias, tipo de cambio falso, altos intereses y eliminación de los resortes básicos de un país industrial, al mismo tiempo que se imponía la desaparición del papel del Estado y de las diversas formas de organización productiva de la sociedad. Esta acción se estructuró sobre un andamiaje legal que privó a los argentinos de toda protección y defensa.

Se perdió la memoria colectiva y los valores de nuestros mayores, junto a los recursos solidarios acumulados por generaciones. Se vació la cultura social argentina, se degradaron todos los valores solidarios en aras del “éxito” individual. Durante todos estos años la economía solidaria fue un enemigo a batir, un blanco móvil al que había que quitarle toda capacidad de reacción.

La implosión de diciembre de 2001, fue la consecuencia inexorable de la depredación de la Patria, y cuando ya parecía que nada quedaba por expoliar, por corromper, los capitales huyeron, y la Argentina se quedó con su deuda y con sus desocupados, con la descomposición social y la exclusión. Justamente allí, en el momento de las monedas provinciales, en el momento de la huida de los capitales, entre el fragor de las cacerolas, renació la solidaridad entre argentinos.

Mientras las grandes firmas presentaban sus convocatorias previo cierre, las cooperativas y mutuales seguían atendiendo a su público. Las multinacionales cerraban sucursales en todos los pueblos y ciudades del interior y las entidades solidarias abrían nuevas. Mientras los supermercados levantaban sus góndolas, el pueblo ponía en marcha mil y un caminos de trueque.

*Hoy, pocos años después, la Argentina es un “milagro” inesperado para los que huyeron después del desastre. El Estado ocupó su lugar y se puso al frente de la recuperación económica y social. Los argentinos decidieron recorrer su camino, abandonando las recetas del Consenso de Washington y volviendo a la cultura del trabajo, del esfuerzo cooperativo, de la solidaridad, del arraigo en los campos, los pueblos y las ciudades de la patria: la cultura de nuestros abuelos, que hoy queremos denominar “**Consenso de Sunchales**”.*

Las cooperativas y mutuales han sido, desde hace más de un siglo, la forma en que los argentinos se han organizado para acumular capital al servicio de los intereses comunes. Es por eso que la consolidación del movimiento mutual y cooperativo constituye una condición para el éxito de un nuevo modelo social de inclusión.

La economía solidaria siempre fue parte de esta sociedad y quiere convertirse en la herramienta para conseguir esos objetivos. Por eso hoy los firmantes de este Consenso de Sunchales nos sentimos parte de este pueblo argentino y sentimos el deber de ser protagonistas. Consideramos imprescindible desactivar las ideas preconcebidas, ignorancias interesadas, trabas burocráticas y en especial la maquinaria normativa elaborada por el neoliberalismo y que hoy dificulta la consolidación y expansión de este modelo solidario. En esta tarea comprometemos el esfuerzo.

*Con el **Sistema Federal de Economía Solidaria**, se pretende formular una línea estratégica de acción para la Economía Social dentro del Proyecto Nacional. Nos proponemos trabajar para definir el espacio económico, productivo y social que tiene la economía asociada y democrática. La sociedad se organiza y estructura, entre otras razones, para resolver eficazmente la producción de bienes materiales e inmateriales necesarios para el desarrollo de la misma. La idea principal de este consenso es la formulación del **Sistema Federal de Economía Solidaria** como una columna más de la producción y organización de la sociedad.*

El Estado y la economía pública cumplen el papel ordenador y propulsor del desarrollo económico y social colectivo. La economía privada es la expresión primaria de la actividad social de producción de bienes y servicios. La economía solidaria es economía fundada en la cooperación, la ayuda mutua y la promoción social distributiva.

Por lo tanto, pretendemos dar estado formal, político, institucional, jurídico y legislativo a una realidad de la economía argentina, que abarca a más de 12 millones de asociados

y a más del 10% del PBI y que hoy se encuentra encerrada entre el espacio de la economía social pública y la economía privada, sin disponer de su propio **estatuto institucional, político y normativo**.

Queremos iniciar la elaboración de propuestas concretas de “**sistemas**”, entendidos como **un conjunto de políticas de Estado, acuerdos sectoriales y normas legislativas**, que promueven, regulan coordinan un área de actividad concreta de la Economía Social.

Nos proponemos trabajar conjuntamente el Estado con todos sus organismos competentes y las organizaciones representativas del sector, para elaborar desde la realidad concreta y la pluralidad, las propuestas básicas que consoliden y pongan al servicio de toda la sociedad las herramientas que hoy están ya disponibles en la Argentina: financiación productiva, servicios de salud y educación, servicios públicos, seguros solidarios, comunicaciones, industria y tecnología, producción, comercialización y seguros agropecuarios, vivienda y obra pública, turismo social, etc.

En cada una de estas actividades hay un lugar para la economía solidaria y es necesario definir para ello reglas propias, claras y precisas. En consecuencia acordamos:

I - Disponer la conformación de comisiones temáticas especializadas por actividad con la finalidad de difundir la invitación a participar a la sociedad, recopilar, discutir y elaborar las propuestas conjuntas entre las organizaciones del movimiento cooperativo y mutual y el Estado Nacional, representado por el INAES, para la constitución de un cuerpo de pensamiento estratégico de la Economía Social al servicio del Proyecto Nacional.

II – Elaborar las propuestas normativas a todos los niveles necesarios para la consolidación y desarrollo del Sistema Federal de Economía Social. Las propuestas deberán abarcar sistemas específicos de control estatal, promoción proactiva y reconocimiento del sector como promotor del progreso social, el desarrollo con justicia social, la participación democrática y el desarrollo local sustentable y distributivo que caracteriza a la economía social.

III – Proponer la normativa necesaria para la consolidación de los siguientes sectores, atendiendo a su específico carácter solidario, democrático y participativo: financiación productiva, servicios de salud y educación cooperativa

y mutual, servicios públicos, seguros solidarios, comunicaciones, industria y tecnología, producción, comercialización y seguros, vivienda y obra pública, y turismo social.

IV – Invitar a participar de estas actividades a todas las organizaciones cooperativas y mutuales argentinas y a todas las instancias de gobierno ejecutivo y legislativo, nacional, provincial y municipal.

V – Establecer como fórmula para la elaboración y formulación de las propuestas, los Congresos Federales de la Economía Social, siendo el próximo el convocado por el INAES para los días 23, 24 y 25 de noviembre de 2006.-

Sunchales, 14 de julio de 2006.”

11- A modo de conclusión

A partir del año 2003 la nueva definición de los problemas sociales se vio reflejada en el diseño y formulación de las políticas públicas nacionales al tiempo que el Estado comenzó a recuperar parte de sus funciones de regulación económica, redistribución de la riqueza y atención de las necesidades sociales.

La exclusión y su incidencia en el desempleo y la pobreza cobraron importancia en la agenda política y en el discurso del gobierno nacional, que articuló el desarrollismo con la perspectiva laboralista propia de la identificación peronista, alejándose de la ortodoxia neoliberal.

Desde entonces el Estado estableció una novedosa relación con los movimientos sociales al incorporar parte de sus reclamos directos en la agenda estatal y con único elemento presente de manera recurrente en la visión tanto del Estado nacional como en la mayoría de las organizaciones sociales movilizadas en esos años, que fue el empleo.

La incorporación de la economía social y solidaria en las políticas públicas fue una de las respuestas que desarrolló el Estado para afrontar las consecuencias económicas y sociales de la crisis. Estas políticas ampliaron su alcance al incorporar muchas de las iniciativas productivas y comerciales creadas por la sociedad para satisfacer sus necesidades y demandas sociales en el período de emergencia económica y social.

Estas experiencias constituyeron una manifestación de la capacidad de la sociedad de auto organizarse y construir lazos sociales con objetivos que trascienden el plano político institucional para intervenir también en el plano económico y social.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, conjuntamente con el INAES, fue el primer organismo público que apostó a la capacidad de estas iniciativas para mitigar los problemas de pobreza y desempleo. Además, destacó su potencialidad para resignificar el espacio público y contribuir a definir nuevas formas de participación ciudadana, al tiempo que impulsó la participación de estas iniciativas en la construcción de estrategias de desarrollo local y en la organización de la sociedad civil, especialmente, de los sectores excluidos y vulnerables.

[1] El aporte en la generación de empleo fue muy importante, incorporando a 1.500.00 trabajadores y trabajadoras

[2] en el período que se analiza se encontraba en el “ámbito” del Ministerio de Desarrollo Social.

[3] Se describe en módulo Políticas de Asistencia Directa

Módulo 3	Políticas de Deporte Social
Subtítulo	El deporte como política social inclusiva

Introducción

El deporte, generalmente, es visto como disfrute, ocio, hábito saludable o espectáculo y no se piensa, también, por lo general, como un dispositivo de inclusión social. En la representación social (Martini; 1998), que se impone en el discurso, el deporte es la actividad cuando “sobra el tiempo” o lo que no es prioritario. En estas líneas, trataremos de vincular por un lado la política social del deporte como estrategia para concretar la inclusión social desde las acciones desarrolladas a partir de 2008 por el Estado argentino, para en parte, a la vez, refutar a ese imaginario social.

En el recorrido que pretendemos hacer, es marcar hitos en relación a pensar al deporte desde el Estado nacional, como por ejemplo la sanción de la Ley 26.462., que da origen al Plan Nacional de Deporte social 2008-2012. A partir de estos hitos, los juegos Evita empiezan a tener una ponderación nacional donde, entre otras cuestiones, se fortalece el entramado con organizaciones sociales, que explicaremos en uno de los puntos de este módulo, entre otras explicaciones. Además que el deporte social, en coherencia con un paradigma que respete al sujeto, tendrían como objetivo el sostén de un lazo social (Carballeda; 2005) o reverenciar la dimensión social

La frase no fue magia es bien representativa, seguro de otras políticas sociales también, de que la construcción de una agenda de deporte llevada a cabo por un ministerio no se dió de un día para el otro, si no que aconteció pro esfuerzos y política públicas contextuales (Ministerio de Desarrollo Social; 2007). Al mismo tiempo, la construcción de una agenda, se da por la historia de este país de sucesivas experiencias en materia de deporte que se fueron dando a lo largo de las décadas y que, algunas de ellas, estarán recabadas en este módulo.

1. Descripción de la política social

- *Ámbito de intervención*

El deporte, tanto como la actividad física, pero a la vez consideramos el juego, la recreación, etc, forman parte del patrimonio cultural de una comunidad, son bienes culturales a los cuales todos tienen derecho al acceso y participación. El deporte es tomado como parte del desarrollo integral de toda la población; un medio para mejorar la salud; una estrategia para generar fuentes laborales y una herramienta legítima que

puede colaborar en la reducción de los riesgos y amenazas sociales de nuestro tiempo a través de la generación de espacios de participación e inclusión. Se constituye como un agente promotor de la calidad de vida, de salud, de educación y de organización comunitaria impactando asimismo fuertemente en la economía y el empleo.

Desde esta perspectiva, definimos al Deporte Social “como la práctica de actividades físicas y deportivas orientada a la población en su conjunto, sin discriminación de edad, sexo, condición física, social, cultural o étnica, diversa en sus manifestaciones, generadora de situaciones de inclusión, y como un ámbito propicio para el desarrollo humano integral”. (Plan Nacional de Deporte social 2008-2012).

Cada vez con mayor fuerza se evalúa al deporte teniendo en cuenta su importancia social y las posibilidades que brinda con respecto a la participación y la organización comunitaria. Desde un enfoque participativo y de derechos humanos, se asume al estado como garante del derecho al deporte y la actividad física a través de una política pública articulada y transversal que garantice los principios de universalidad, integralidad y no discriminación y priorice la equidad de género.

La participación social se entiende entonces como un proceso que implica involucrar a la comunidad en su propio desarrollo y organización incorporando sus necesidades y demandas, elaborando sus objetivos y participando en las decisiones de manera colectiva. Las políticas sociales, desde esta perspectiva, promueven la participación activa de los propios actores de la comunidad para dar respuesta a sus problemáticas recuperando sus experiencias y con un estado articulador que las gestiona e integra desde la realidad territorial y las apoya desde las formas con las que la comunidad ya se encuentra habituada.

Pensar al deporte como bien cultural supone tomar posición frente a un derecho que pertenece a cada uno de los habitantes de la Argentina. Nuestro proyecto nacional se propone que el deporte y la actividad física están presentes en todos los hogares argentinos por medio de acciones concretas en diferentes aspectos que hacen a la vida cotidiana.

El deporte social como parte de las políticas públicas en nuestro país registra como antecedente a los Juegos Evita. En el año 1947, el doctor Ramón Carrillo -primer ministro de Salud del Gobierno de Juan Domingo Perón- impulsa estos juegos en el marco de la política sanitarista que caracterizó la gestión del gobierno de entonces, con la firme decisión de Eva Perón de facilitar el acceso de los más pobres al turismo social y al deporte, por entonces patrimonio de minorías privilegiadas. Fue esta una oportunidad inédita para que miles de niños y niñas participen de actividades deportivas

organizadas, convirtiéndose en el primer antecedente histórico de deporte social masivo en América.

En los años posteriores, exceptuando pequeños periodos, los gobiernos dictatoriales o de ideología neoliberal concibieron al deporte como una distracción similar al “pan y circo” de la Roma antigua, impidiendo que cumpla su función principal, de acuerdo a nuestra concepción, el de ser un factor constituyente del desarrollo humano y por lo tanto, un derecho inalienable de todo habitante de este país.

Desde el inicio de la gestión de 2008, la gestión ha planteado un cambio de paradigma, buscando reflejar nuestro posicionamiento tanto en los nuevos lineamientos programáticos como en la asignación de recursos adecuados para lograrlo...”

- *Periodización / Historización*

El cambio de paradigma con una visión integral se materializa a partir del gobierno del Dr. Néstor Kirchner. Hasta ese entonces la política que impulsaba la Secretaría de Deporte consistía en apoyar económicamente a cada una de las jurisdicciones en la implementación de escuelas deportivas para niñas y niños en edad escolar. El desarrollo de la niñez se circunscribe a facetas propias del desarrollo motor y de habilidades técnicas en referencia al deporte, desatendiendo aspectos más abarcativos del desarrollo humano.

El primer antecedente de lo que se convirtió en una política de estado fue un Programa que se pensaba implementar con la participación de diversas áreas de gobierno en el año 2004, (Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Salud, Secretaría de Cultura, etc.) proyecto que se vio truncado con la salida del organismo del entonces Secretario Roberto Perfumo. En esas circunstancias y con la asunción de Claudio Morresi como Secretario de Deporte, la entonces Ministra Dra. Alicia Kirchner le pide al flamante Secretario un Programa para jóvenes, en ese momento los índices de jóvenes que no trabajan ni estudian era alarmantes, después de la crisis del 2001 los porcentajes de jóvenes que se encuentran desempleados y sin un proyecto de vida alarma a nuestro gobierno, se diseñan programas y se implementan políticas para tener un impacto directo en la población juvenil. Es así que surgen propuestas que intentan dar respuesta a las demandas de nuestra juventud. Nace el Programa de Promotores Deportivos, que consistía en becar a jóvenes de entre 18 y 24 años de todo el país para que se capaciten y sean referentes deportivos de la población infantil en sus localidades. Con esta premisa se crearon equipos técnicos multidisciplinarios que abordaban la problemática de los jóvenes desde diferentes ámbitos.

En ese accionar, se firmaron convenios para la implementación del programa con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de veintiuna jurisdicciones, entre las organizaciones podemos encontrar a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Fortaleciendo Lazos, las fundaciones Del Viso, Organización Comunitaria, Argentina para la Protección y Desarrollo del Docente, PUPI, Para el Desarrollo Estratégico y la Equidad Social, La Banda. Entre lass Administraciones provinciales del Deporte se sumaron a la propuesta, Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán, San Luis. Las Asociaciones Civiles que acompañaron el programa fueron, De Obreros Desocupados Santa Fe, Mesa de Trabajo Solidaria, Compromiso Comunitario, Almas Fuertes, GES, Gestión Jóven, Movimiento Solidario e Independiente, Tiempo de Lucha Amor y Fe, KAIROS, HACER, “Creando un Mañana”, entre otras.

A la vez, se logró masificar los Juegos Nacionales Evita, ampliando la franja etaria, incorporando a los jóvenes de 18 años sumando nuevas disciplinas deportivas que no formaban parte del programa de competencia. Los Juegos se venían disputando desde el año 2001, impulsados por la liga Justicialista del Deporte con el apoyo de la Secretaría de Deporte, ese año participaron 11 provincias, a partir de la edición 2003 comienzan a crecer exponencialmente, se suman provincias hasta completar la representación de las veinticuatro jurisdicciones. En el año 2006 la Secretaría de Deporte firmó un convenio con la Secretaría de Cultura para incorporar en la programación de los Evita disciplinas artísticas y culturales.

El 10 de diciembre de 2008 se sancionó la Ley 26.462 que instituyó con carácter de competencia anual el programa social y deportivo “Juegos Nacionales Evita” en el ámbito de la Secretaría de Deporte del Ministerio de Desarrollo Social. Sin lugar a dudas la Ley le agregó al peso de la historia de este símbolo del deporte social un marco normativo que lo instala definitivamente como una política de estado.

La Ley estipula entre otros los siguientes objetivos

- a. Consolidar instancias de competencias deportivas que favorezcan la formación integral y permitan como recurso la recreación y el esparcimiento de la población.
- b. Promover el deporte como factor educativo, cultural, de salud física y moral de la población.

- c. Favorecer la promoción de los valores de la educación física y del deporte y la implementación de las condiciones que permitan el acceso a la práctica de los mismos.
- d. Asegurar la adecuada formación y preparación física y aprendizaje de los deportes, con atención prioritaria en los niños, niñas y jóvenes, fomentando el desarrollo de prácticas y competencias deportivas adecuadas a cada caso.
- e. Contribuir al desarrollo deportivo nacional, fomentando su enseñanza desde la igualdad de oportunidades.
- f. Asegurar el desarrollo de las actividades que permitan la práctica de todo tipo de deportes en los ámbitos provinciales o municipales.
- g. Promover y fomentar las competiciones interescolares en las distintas especialidades deportivas.

La Ley contempla en su ARTÍCULO.4- que las provincias y municipios que participen y en su caso la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán suscribir los convenios correspondientes con la Secretaría de Deporte del Ministerio de Desarrollo Social, en el cuál se establecerán las obligaciones de las partes, tomando como premisa la promoción del desarrollo de las personas.

A tales fines el Ministerio brindará apoyo económico para ítems tales como: Traslado, costos de arbitraje, materiales deportivos, utilización de infraestructura, asistencia médica, seguros, asistencia médica, indumentaria, hotelería, alimentación, etc.

La Ley también prevé en su ARTÍCULO.5- la creación en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de una partida presupuestaria, estipulando un monto que se actualizará todos los años.

Por otra parte, desde la Secretaría de Deporte se implementaron programas para acompañar las políticas del Ministerio de Desarrollo Social en los CIC (Centros de Integración Comunitaria), dispositivos creados para favorecer el desarrollo local de las zonas más postergadas de nuestro país que permitieron generar también, desde el deporte y la actividad física, lugares de encuentro que fortalecieron la organización comunitaria promoviendo la mejora de la calidad de vida de la comunidad. El programa de "Playones deportivos" dejó infraestructura en los CIC para la práctica multideportiva

y permitió que profesores de educación física propongan actividades para todos y todas haciendo foco en en los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

- *Transversalidad / Articulaciones*

Todos los Programas que conformaban el Plan Nacional de Deporte Social tenían alcance nacional, y se implementaban coordinando recursos y acciones en el ámbito provincial y local, destacándose la labor en los municipios y la articulación con organizaciones sociales de la comunidad. El Municipio es la institución primaria por excelencia de organización de la comunidad. Allí el Deporte y la Actividad Física se convierten en generadores de redes y son un instrumento relevante de socialización, colaborando en la reconstrucción del tejido social y propiciando la organización comunitaria.

Asimismo, la implementación del Plan se basó en estrategias de gestión asociada que articulaban la acción de gobiernos provinciales, municipales, Centros de Referencia (herramienta territorial del Ministerio de Desarrollo social en todas las provincias) y organizaciones de la sociedad civil (tanto clubes como diferentes espacios de participación comunitaria en el ámbito del deporte). La gestión asociada de los distintos actores sociales posibilita procesos de construcción colectiva que generan espacios de participación y desarrollo en un escenario de articulación en el cual es fundamental el logro de acuerdos para abordar la complejidad social. La Secretaría de deporte implementaba sus líneas de acción articulando con los gobiernos provinciales, municipales y las organizaciones de la sociedad. Este trabajo de articulación comprendía un abordaje integral que incluía a todas las políticas sociales que se proponían desde el área de desarrollo social. Las intervenciones territoriales, aunque en el ámbito del deporte, articulaban transversalmente con las diversas áreas de manera que las situaciones locales eran abordadas de manera integral y fomentando la participación y la organización colectiva, promoviendo la integralidad de las políticas aprovechando las múltiples dimensiones del deporte y la actividad física.

El deporte como una política de estado, de un “estado transversal” que articula horizontalmente para llevar adelante sus políticas sin centrarse únicamente en el aspecto económico. La gestión asociada es virtuosa tanto en sus objetivos como en los procesos que desencadena a la hora de diseñar e implementar programas y proyectos desde una perspectiva de participación tal como la hemos definido anteriormente. Los órganos de gestión deportiva provinciales y municipales fortalecen los procesos de construcción colectiva y generan propuestas genuinas para la comunidad.

Nos encontramos entonces con un estado promotor del desarrollo humano, un estado que a través de sus políticas promueve la participación activa de la comunidad para abordar sus diferentes problemáticas. Las propuestas en el área de deporte social estaban basadas en una perspectiva que entiende al deporte como un derecho y como tal debe ser garantizado por el estado a través de sus políticas.

Para cerrar este apartado, resumimos algunos de los programas más significativos de los inicios de la gestión.

El Programa “Juegos Nacionales Evita” en su tercera etapa (1947-1955, 1973-1976, 2003-continúan) es por historia, por impacto territorial y por cantidad de participantes el programa insignia del deporte social en nuestro país. Atravesando décadas desde la primera presidencia de J. D. Perón, y sobreviviendo al afán de clausurarlo para siempre que tuvieron sistemáticamente cada una de las dictaduras cívico-militares que se adueñaron del poder en nuestro país. Diseñado para evaluar la condición sanitaria de la población infanto-juvenil se sostuvo en el tiempo adaptándose a las nuevas realidades constituyéndose en una verdadera política de estado, brindándole la posibilidad a miles de niños, niñas y adolescentes, así como personas con discapacidades y adultos mayores de acceder al deporte, la recreación y las diversas expresiones artísticas que favorecen el desarrollo humano integral.

Los “Evita” se articulaban desde la Secretaría de Deporte con las diferentes jurisdicciones y se desarrollaban en instancias municipales, provinciales y nacionales, contemplando diversas modalidades de participación, incluyendo no solo a los diferentes estamentos del estado, sino también a organizaciones barriales, sindicales, escuelas, clubes, ONGs, representaciones comunales, etc.

El Programa tuvo un crecimiento exponencial desde el año 2008, año el cual se incorporó la Secretaría de Deporte al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. A las categorías sub 14, sub 16 y sub 18 y los deportes tradicionales se sumó la categoría de adultos mayores y se agregaron nuevas disciplinas deportivas y modalidades de competición.

A partir de ese momento los “Evita” no solo fueron una herramienta para la inclusión social-deportiva. Se transformaron en una de las estrategias del deporte argentino con mayor impacto para el desarrollo del deporte, sobre todo para aquellas disciplinas de poca difusión y que no estaban instalados culturalmente en nuestra población. Los “Evita” comenzaron entonces a partir de estas políticas a abastecer de jóvenes talentos a nuestros equipos representativos nacionales.

El estado a través de los Juegos Nacionales Evita abordó situaciones con una perspectiva integral, promoviendo que, en cada uno de los lugares de nuestro país donde un o una adolescente o un grupo de jóvenes chicos o chicas se inscribían para participar en algún deporte individual o conformando un equipo para participar de los “Evita”, el estado llegaba con las diversas áreas del Ministerio de Desarrollo Social articulando y unificando recursos de las demás áreas de gobierno en sus diversos estamentos.

Otro programa representativo fue Programa Nacional Deporte e inclusión social - Proyecto de Formación de Promotores Deportivos, que es incluido en esta línea programática se enfocaba principalmente en los jóvenes, franja de la población que en los años de neoliberalismo sufrió un sistemático proceso de fragmentación, quedando en una situación de extrema fragilidad y riesgo, por fuera, tanto de la mayoría de los espacios de participación comunitaria como de las redes primarias de contención.

La crisis neoliberal no sólo condicionó la capacidad de acceso a los bienes de consumo básicos, sino que también deterioró el tejido social, provocando perturbaciones en los recorridos de socialización de los jóvenes. En nuestro país, como consecuencia de los planes económicos implementados en esos años, la caída de los niveles de empleo e ingresos, el aumento del costo de los servicios básicos y los impuestos al consumo, el desfinanciamiento de los servicios sociales y el retiro del Estado de responsabilidades primarias, se dio un notable crecimiento de la pobreza con el consiguiente descenso en la calidad de vida y expectativas personales. La desigualdad, la marginación, la falta de oportunidades, la ausencia de espacios adecuados de socialización y la fragmentación social, constituyen factores de riesgo manifiestos para esta población vulnerable.

La pérdida de espacios de participación que sufrieron las comunidades urbanas carenciadas, ha sido una de las múltiples causas que generaron altos niveles de violencia social repercutiendo particularmente en los adolescentes y jóvenes excluyéndolos del derecho a la salud, la educación y el desarrollo, requiriendo la urgente implementación de acciones que posibilitaran a estos grupos apropiarse de su poder de acción, para desarrollar estrategias que les permitan crear modos de inserción laboral, económica y social.

Esta línea de acción contaba como principal objetivo con la formación de “Promotores Deportivos”, quienes realizaban tareas en sus lugares de residencia, brindando oportunidades de inclusión deportiva a niñas y niños contribuyendo con su tarea al mejoramiento de las condiciones de su medio y, como consecuencia de su interacción

con el mismo, se promovían proyectos sociales basados en la actividad física y deportiva. La herramienta utilizada era el deporte y la actividad física concebidos como agentes de inclusión y desarrollo social. En ese contexto, donde la falta de oportunidades para la inserción en el mercado laboral de los jóvenes de sectores vulnerables era un rasgo distintivo, este proyecto tendía a facilitar su propio acceso a la práctica deportiva y brindarles, a través de la formación, una alternativa laboral, contribuyendo de este modo a transformar las condiciones de vulnerabilidad e inequidad. Consistía concretamente en la formación técnico-deportiva de jóvenes entre 18 y 22 años de edad pertenecientes a sectores poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, para desempeñarse como “Promotores Deportivos” en sus comunidades de origen desarrollando tareas para promover la práctica del deporte y la actividad física con niños en edad escolar primaria en sus lugares de residencia en forma gratuita.

La implementación a nivel nacional era realizada en articulación con diversas organizaciones de la sociedad, las cuales proponían jóvenes de sus comunidades para formar el equipo de promotores y llevaban adelante el proyecto en conjunto con los organismos de deporte locales quienes aportaban los profesionales a cargo de la formación, quienes trabajaban encuadrados en el marco conceptual propuesto por el organismo nacional.

Los diferentes programas descriptos dan cuenta del marco institucional en el cual se llevaba adelante la implementación de las políticas de deporte social durante los años de gestión de la Secretaría de Deporte en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se desprende la descripción del modelo de abordaje en las intervenciones territoriales y el rol del estado en la implementación de sus políticas enmarcadas en un proyecto nacional y popular.

2. Rol del Estado

Durante el período neoliberal, iniciado por la última dictadura, asistimos a una fragmentación del estado en lo concerniente a sus áreas de intervención. Se decía habitualmente que el estado se había retirado de sus responsabilidades y por ello había que recuperar esa intervención. En cambio, consideramos que el estado sólo se había retirado de aquellas áreas que no coincidían con el modelo de un estado neoliberal. Era un estado “achicado” bajo el argumento de que ese achicamiento lo convertía en más eficiente. Las políticas sociales, desde esta perspectiva, formaban parte de un gasto y no de una inversión para garantizar los derechos básicos. Como consecuencia de esas políticas, el estado se alejó de las personas con el costo social que eso implica, creando

desempleo, marginalidad y una consecuente destrucción del tejido social basado en la idea de la individualidad y las reglas del mercado. Vale decir que esa fragmentación o focalización de las intervenciones estaba destinada a aquellas cuestiones que entendían debían atenderse, pero en forma focalizada y sin articulación ni integración alguna. Los “destinatarios” de este “beneficio” que el estado debía dar estaban claros y consecuentemente estigmatizados en un grupo social determinado. El resto de las cuestiones debían estar regidas por las reglas del mercado y allí el estado no debía tener participación. Es claro que las reglas del mercado apuntan a objetivos relacionados con la obtención de ganancias y lejos están de centrarse en garantizar derechos, la distribución de la riqueza o la participación ciudadana, por nombrar algunas.

En este sentido, es claro que el modelo de estado que subyace al proyecto nacional y popular tenía otros objetivos que apuntaban a tener protagonismo concreto en la materialización de la promoción del desarrollo humano entendido éste como una integralidad que, por lo tanto, debía ser necesariamente articulada. Ya sea desde una articulación programática entre los diferentes organismos del estado, tanto como con las diferentes organizaciones de la sociedad.

La articulación programática se daba hacia adentro de los organismos, por ejemplo, en el caso del área de deporte, con la formulación de planes nacionales que engloba las acciones de las diferentes áreas en la formulación de proyectos integrales. Asimismo, se generaba una articulación más amplia que incluía al Ministerio del cual dependía el organismo, y en este caso generaba intervenciones integrales incluyendo otras áreas del Ministerio de Desarrollo Social relacionadas con la niñez y la juventud, las familias, los adultos mayores y las específicas de promoción territorial. La articulación se materializaba en el territorio a través de una herramienta fundamental que eran los Centros de Referencia. Este dispositivo consistía en espacios que tenían presencia en todas las capitales provinciales y dentro de la Provincia de Buenos Aires, en numerosos distritos, cuya función era el acompañamiento y la articulación territorial de todas las políticas del Ministerio tanto con los organismos locales (provinciales y municipales) como con las organizaciones de la sociedad.

Las políticas de deporte social se diseñaban con la participación de los referentes provinciales en el área a través de encuentros nacionales que se llevaban a cabo, generalmente a comienzo del año en la Secretaría de Deporte. En esos encuentros se trabajaba con dichos referentes individualizando necesidades locales y compartiendo propuestas regionales. Estos dispositivos contaban con un espacio de discusión

integrado por las autoridades de deporte provinciales (Secretarios, Subsecretarios, Directores, según el organigrama de cada provincia) en el cual el organismo central nacional exponía los lineamientos pensados para el período en las diferentes áreas y se debatía sobre su pertinencia y posibilidades de implementación. Cada área de la secretaría de Deporte compartía su evaluación del período anterior y proponía una planificación posible para el año en curso, con un grado de flexibilidad que permitía la interacción. Asimismo, cada autoridad asistía con un equipo de referentes de cada área del deporte, quienes articulaban con los equipos del organismo nacional en el mismo sentido. Funcionaban como espacios informativos y a la vez de interacción entre las jurisdicciones y con el organismo nacional. En los primeros años se realizaban en la Ciudad de Buenos Aires y paulatinamente estos encuentros se fueron corriendo y mayormente se realizaban en el contexto de las Finales Nacionales de los Juegos Evita en la ciudad de Mar del Plata con la presencia de todas las autoridades provinciales de deporte. El trabajo de varios años llevó a la formación de redes federales que incluían un referente provincial para cada una de las grandes áreas, lo cual hacía más fácil la articulación y la comunicación tanto con el organismo central como con los regionales y permitía profundizar en algunas líneas de acción con mayor eficacia.

Esta estrategia permitió profundizar, por ejemplo, las acciones de capacitación al formar una red federal de capacitación con presencia de referentes de todos los organismos provinciales que planificaba encuentros y jornadas regionales y nacionales y participaba activamente en el diseño e implementación de los Congresos Nacionales. La construcción colectiva del conocimiento se ponía en juego en esta estrategia con la intención de producirlo, además de compartir experiencias y estrategias virtuosas. Otro ejemplo de la profundización de las líneas de acción, pero relacionadas con otras áreas del organismo, tenían que ver con la infraestructura deportiva o el acompañamiento a los clubes y la implementación de centros de desarrollo deportivo en todo el país. La articulación federal entre los organismos de deporte como estrategia para que el estado nacional promoviera la equidad territorial, acompañando y apoyando el desarrollo deportivo local con la transferencia de recursos y la implementación de programas de deporte social, de desarrollo deportivo y de deporte de representación nacional

Estas políticas, a su vez, articulaban con otras áreas del Ministerio, lo cual daba como resultado intervenciones integrales en la comunidad ya que partimos de la idea de que el sujeto es el mismo y su desarrollo no es compartimentado ni fragmentado de acuerdo con las áreas que el estado define para su gestión. El desarrollo humano involucra en forma integrada las diferentes áreas en las cuales el estado gestiona. De esta forma una

intervención territorial en el área de deporte, como era el Proyecto de Formación de Promotores Deportivos, por ejemplo, integraba en sus líneas de acción tanto el derecho al deporte y la actividad física de niños, niñas y adolescentes como también el acompañamiento y la promoción de la participación colectiva a partir de la generación de espacios en los cuales uno de los objetivos tenía que ver con el área en cuestión, pero se articulaba con el resto de las líneas ministeriales y se promovía la organización comunitaria. Esta tarea podía partir de propuestas tan básicas como armar una salida de un grupo de jóvenes para realizar un encuentro deportivo con sus pares de otra comunidad y las implicancias a nivel territorial que esto conlleva, hasta intervenciones relacionadas con problemáticas sociales más complejas partiendo de esos incipientes espacios de organización. De esta forma estos jóvenes se constituían como referentes de su comunidad desde un lugar protagónico, promoviendo estas acciones, lo cual los ubicaba en un lugar muy diferente al que tenían anteriormente ya que eran puestos en el lugar del no trabaja ni estudia. Los jóvenes, a su vez, recibían capacitación tanto en el área de la actividad física y deportiva como en lo relacionado con contenidos de promoción y desarrollo social. En este sentido, la formación incluía temáticas de liderazgo comunitario, organización colectiva y herramientas tendientes a generar espacios de participación, contenidos fundamentales para hacer frente a lo que el neoliberalismo había dejado con su destrucción del entramado social. Asimismo, recibían una beca económica que les permitía su primera incursión en el mundo del trabajo.

De la misma forma podemos hablar de los Juegos Evita para ejemplificar el rol del estado en la gestión kirchnerista. Un estado protagonista y activo que promovía, a través de los organismos provinciales y municipales de deporte, el acceso a la actividad física y deportiva, en este caso en un formato de competencia, que permitía, por ejemplo, que un equipo de una zona muy alejada de la capital de su provincia tuviera la posibilidad de viajar a la capital para disputar la final provincial (en caso de haber sorteado la fase local) y en caso de resultar ganador tener la posibilidad de viajar a las Finales Nacionales que se disputaban en la ciudad de Mar del Plata en las cuales participaban anualmente aproximadamente 14000 niños, niñas, jóvenes y adultos mayores de todo el país. Estos encuentros nacionales tenían una enorme significación, no solo por la alternancia cultural que proponían sino también porque se armaban dispositivos que presentaban las políticas sociales nacionales y detectaban líneas de intervención desde las diferentes áreas del Ministerio de Desarrollo Social, como de otros Ministerios que se sumaban con sus propuestas (Educación, Salud, Cultura, Derechos Humanos, Consejo Nacional de Políticas Sociales). El estado se encontraba presente desde el inicio de la fase de

los Juegos a nivel municipal y continuaba hasta las etapas provincial y nacional promoviendo la participación y transfiriendo recursos.

De lo antedicho se deduce el papel del estado en la restitución de derechos que habían sido dejados de lado por las políticas anteriores. El proyecto nacional se definía decididamente por la restitución y ampliación de derechos, tal lo grafican las leyes promulgadas durante esos años con respecto a los derechos humanos, sociales, laborales, entre otros. Las políticas se orientaban tanto a la ampliación (derechos que, hasta ese momento no estaban contemplados como los relacionados con la identidad de género, el matrimonio igualitario, la comunicación audiovisual, entre otros) como a la restitución de aquellos derechos que el estado debe garantizar y de los cuales se había retirado. En este sentido, durante la gestión, la actividad física y el deporte tuvieron entidad de derechos, lo cual permitió implementar programas y proyectos que promovían esta perspectiva, pero, además, trabajar con las comunidades en la concientización de esos derechos que, por ser dejados de lado, figuraban en el imaginario social como “beneficios” y no como lo que realmente eran. Las políticas de deporte social tenían un claro enfoque en este sentido.

3. Rol de las organizaciones sociales

Las organizaciones y movimientos sociales tuvieron un gran protagonismo en las políticas sociales planteadas durante el período que estamos analizando, ya que, para poder avanzar en la implementación de políticas públicas basadas en la ampliación y restitución de derechos y en la equidad territorial es necesario garantizar el acceso a las mismas de los grupos más vulnerables, tanto de aquellos sectores que están organizados como los que no, poniendo especial énfasis en promover la participación y la organización comunitaria. La organización es la estrategia fundamental para lograr que los actores sociales sean protagonistas de su desarrollo y desde el proyecto nacional y popular se proponía la construcción colectiva para avanzar en los cambios necesarios que superaran la destrucción producida en el período neoliberal.

El tipo de abordaje promovido, entonces, desde estas políticas tenía como base esencial la participación y la construcción colectiva desde lo territorial. El territorio constituye simbólicamente el lugar donde un estado presente tiene su mirada puesta y concretamente, a través de sus representantes y funcionarios, abordando las situaciones allí donde se producen, escuchando y debatiendo con los actores protagonistas, con una actitud activa y responsable. La construcción que se da desde este paradigma es transversal y conlleva un respeto por la diversidad y las realidades

locales, partiendo de la premisa de que los actores son parte de las políticas que se diseñan y no meros beneficiarios. Como resultado de esta construcción las propuestas se arraigan, son sustentables y sostenidas en el tiempo, a la vez que flexibles en su implementación por ser parte de un contexto dinámico. En este sentido las realidades locales eran respetadas y definían el tipo de intervención, los actores sociales significativos de cada comunidad se constituían en referentes que aportaban insumos fundamentales. Los dispositivos territoriales implicaban espacios de participación y toma de decisiones colectivas y las políticas sociales se definían desde esta perspectiva. La reconstrucción del entramado social, fragmentado en épocas de neoliberalismo, exigía al estado estar activo y presente en el territorio para, efectivamente, promover la participación y la organización social.

La política de deporte social de la gestión comenzó entonces a ser diseñada con la participación de numerosas organizaciones y movimientos sociales con los cuales articulábamos nuestras acciones, en particular con aquellos comprometidos con la puesta en práctica de acciones que fortalecían la sostenibilidad, la inclusión, la justicia y el desarrollo social de todas las y los ciudadanas y ciudadanos, a través de la práctica de actividades físicas y deportivas y con un alto grado de responsabilidad social. Como ejemplo de ello, el proyecto de Formación de Promotores Deportivos se desarrolló con una gestión asociada del organismo nacional de deporte y organizaciones y movimientos sociales. Los jóvenes referentes propuestos por las organizaciones eran los que recibían la formación para desempeñarse como promotores de la actividad física y el deporte en sus comunidades con una mirada inclusiva.

Los Promotores deportivos eran jóvenes de entre 18 y 22 años que se encontraban sometidos a situaciones de vulnerabilidad personal o social, que expresaban el deseo o la voluntad de producir alguna modificación en su entorno. Era importante que su coordinador (docente) pudiera trabajar en su formación con el objetivo de desarrollar su capacidad para formar parte de un equipo de trabajo, de aceptar el acompañamiento de un adulto-líder impuesto (el docente), que pueda desarrollar una mirada crítica acerca de la realidad cotidiana y que sea capaz de construir un espacio de participación colectiva tomando al deporte, la actividad física-recreativa y el juego como eje de trabajo sin excluir otras expresiones de la cultura. La aspiración era que, como producto de su interacción con el programa, el Promotor o Promotora Deportiva fuera capaz de sostener en el tiempo un espacio destinado a la práctica de actividades deportivas-recreativas de carácter inclusivo con solvencia técnica, autonomía y en forma democrática. Asimismo, que, como consecuencia de esta capacitación e intervención, pudiera desempeñarse

con mayor soltura en otras áreas de su vida cotidiana, que desarrollara su capacidad crítica y pudiera elaborar estrategias de resolución de situaciones complejas. Fundamentalmente se buscaba que encontrara en el proyecto un espacio para incorporar hábitos ligados a la denominada “cultura del trabajo formal” y que su paso por el programa le restituya o constituya la perspectiva de movilidad social ascendente y la noción de futuro ligada al desarrollo personal y el de su entorno. De esta forma colaboraba con el desarrollo de su comunidad a partir de la generación de espacios de participación y organización.

La organización, a su vez, acompañaba a los jóvenes con un docente del área, quien realizaba la formación permanente de los promotores y acompañaba el trabajo territorial. Eran de fundamental importancia los Encuentros Nacionales y Regionales, en los cuales tanto docentes como promotores participaban de espacios de capacitación y reflexión colectiva acerca de sus realidades y se diseñaban herramientas de intervención con una perspectiva integral y articulada. Tanto los docentes como los promotores recibían recursos del organismo nacional y un juego de materiales deportivos para el desarrollo de las actividades a través de la organización que los proponía.

Los Encuentros eran nacionales, por un lado, a comienzo y final del año y contaban con la participación de todos los docentes que coordinaban grupos de Promotores en sus localidades. Por otro lado, durante todo el año se realizaban encuentros por regiones.

Este encuentro enmarcaba la perspectiva del proyecto en un contexto nacional y abordaba la temática desde su contenido teórico y a través del análisis de sus objetivos y su modalidad de implementación. El material trabajado proponía, para ser discutidas en conjunto, las funciones y los roles tanto del organismo central como de los organismos ejecutores en territorio (organismos provinciales y municipales de deporte, organizaciones de la sociedad, etc), de los docentes coordinadores y de los Promotores, en tanto población objetivo inicial del proyecto. Asimismo, se presentaba el Plan Nacional de Deporte Social y se desarrollaban propuestas teóricas y metodológicas para el desarrollo de la implementación, las cuales eran trabajadas durante las jornadas con todos los participantes.

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

La intersectorialidad y la interdisciplina fueron características indiscutidas de la gestión de las políticas sociales del período. La innumerable cantidad de Encuentros Nacionales y Regionales daba cuenta del trabajo intersectorial que enriquecía las intervenciones territoriales y profundizaba el paradigma planteado.

Los encuentros de los proyectos de deporte social se desarrollaban fundamentalmente en las diferentes regiones y al comienzo y final del año también se realizaban en la ciudad de Buenos Aires, donde confluían los participantes de todo el país. Las Jornadas regionales tenían como premisa la construcción colectiva de conocimiento en el área, partiendo de las experiencias locales y generando espacios de reflexión entre los diversos actores para desarrollar marcos de entendimiento consensuado desde una perspectiva integral e inclusiva.

Además de los Encuentros y Jornadas realizadas al interior de cada línea de acción, se realizaba anualmente un Congreso Nacional de Deporte Social. En esta instancia se compartía de forma federal las experiencias y marcos teóricos del área con la participación de docentes, entrenadores, idóneos, promotores comunitarios, etc. de todo el país. Estos encuentros se realizaban en diferentes ciudades del país y en articulación con los organismos de deporte provinciales y municipales, clubes, organizaciones de la sociedad e instituciones educativas, entre otros. Los objetivos fundamentales de dichos encuentros estaban direccionados tanto a la generación de un espacio de discusión sobre la temática del deporte social como al debate de las líneas de intervención políticas y didácticas para la promoción del desarrollo humano a través de la práctica de actividad física y deportiva. Estos espacios de discusión generaron una red federal que permitía compartir miradas y experiencias y enriquecía el diseño e implementación de las políticas que, de esta forma, respetaban las perspectivas locales y profundizaban el modelo planteado por la gestión nacional. El área de Capacitación de la Secretaría de deporte, asimismo, implementaba dispositivos de capacitación que eran diseñados en conjunto con los organismos locales y cualquier otra organización que se desempeñara en el área que así lo solicitara.

Simultáneamente, en los primeros años de la gestión (2004-2008) con el desarrollo del proyecto de Formación de Promotores Deportivos, se llevaron a cabo Jornadas Nacionales y Regionales en las cuales participaban docentes, quienes coordinaban a los jóvenes promotores, de todo el país. La tarea a realizar versaba sobre las experiencias territoriales con el fin de compartirlas y reflexionar sobre las mismas, con vistas a la generación de contenido teórico para el área. Asimismo, se realizaban talleres sobre temáticas relacionadas, por ejemplo, con el liderazgo comunitario, el abordaje integral de las intervenciones, entre otros. La cualidad era la interdisciplina ya que se incluían contenidos que no pertenecían al área de desempeño de los participantes, cuya formación provenía mayoritariamente de la actividad física y el deporte. Sumado al abordaje de contenidos didácticos se discutía y reflexionaba sobre contenidos del área

de la promoción y el desarrollo social con el fin de enmarcar las intervenciones territoriales en el paradigma del proyecto nacional.

Con el ingreso del organismo a la órbita del MDS los encuentros se realizaban en forma articulada con otras áreas del mismo. A partir del año 2009 con el proyecto Argentina, Nuestra Cancha, se generó una red nacional de capacitación que incluía a las instituciones formadoras de docentes en el área de la Educación Física y el Deporte. Este formato profundizó la parte educativa y comprendió una gestión asociada del organismo de deporte con las instituciones educativas de todo el país que participaban del mismo. En este caso, los jóvenes eran estudiantes de la carrera de Educación Física, con inquietudes en el ámbito social, quienes llevaban adelante las actividades coordinados por docentes del área que desarrollaban la formación permanente y el acompañamiento territorial de la intervención. La gestión asociada con las instituciones educativas generó la posibilidad de incluir el debate sobre el deporte social desde una perspectiva integral y participativa en dichas instituciones. Debate que era incipiente en ese momento y que generó la inclusión de una mirada diferente en los espacios propios de la educación física y el deporte. La inclusión de contenidos relacionados con la participación, la organización social y la construcción colectiva fue un puntapié fundamental para el desarrollo de esta perspectiva que no había sido abordado de esta forma anteriormente. El estado tenía algo que decir a este respecto y lo hacía generando espacios de debate y capacitación en las instituciones de todo el país tanto terciarias como universitarias, estatales y privadas.

En lo que se refiere a las articulaciones interministeriales es importante consignar que a partir del año 2011 se llevó adelante un proyecto en conjunto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social llamado “Líderes Deportivos Comunitarios”, el cual partió de un convenio entre ambos organismos. El proyecto tenía objetivos similares al de Promotores Deportivos, el área de deportes tenía a su cargo la capacitación de los jóvenes líderes (entre 18 y 24 años que no estuvieran insertos en el mercado laboral), quienes a su vez formaban parte de un programa de Empleo Joven. La capacitación articulaba contenidos de deporte con desarrollo social y se centraba en la intervención territorial generando espacios de práctica de actividad física y deportiva de carácter participativo e inclusivo. El proyecto se centró en su mayoría en la ciudad de Buenos Aires y fue desarrollado en articulación con diversas organizaciones sociales que ofrecían sus espacios para la realización de las actividades y la formación de los líderes. Uno de sus principales objetivos era contribuir a mejorar las condiciones de empleabilidad, disminuir situaciones de vulnerabilidad y mejorar el entorno de los

jóvenes y de sus barrios. La generación de espacios participativos de práctica de actividades físicas y deportivas además de brindar oportunidades de acceso a este derecho a niños y niñas, jóvenes, adultos y adultos mayores, contribuía a modificar la posición de los jóvenes Líderes en su comunidad, quienes a partir de su participación en el proyecto se transformaban en protagonistas multiplicadores, promoviendo proyectos sociales.

Como ejemplo claro de intersectorialidad podemos citar un proyecto intraministerial denominado “Playones deportivos” por medio del cual se impulsó la generación de un esquema de promoción y organización deportiva local, a través de la construcción de playones deportivos en los Centros Integradores Comunitarios (CIC) del MDS. Estos dispositivos constituían espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajaban de modo intersectorial y participativo para promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Los CIC eran una instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil, de la cual también participaban los ministerios nacionales que conformaban el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Dentro de estos espacios funcionaba una Mesa de Gestión Local desde donde dichos actores impulsaban y desarrollaban, de manera conjunta, acciones para coordinar las políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud (prevención, promoción y asistencia sociosanitaria). Asimismo, se realizaba acompañamiento a los sectores más vulnerables de la comunidad integrando instituciones y organizaciones comunitarias y promoviendo actividades culturales, recreativas y de educación popular. Estos espacios eran construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad. Esta estrategia representaba un modelo de gestión pública que implicaba la integración y coordinación de políticas de atención primaria de la salud y desarrollo social en un ámbito de escala municipal.

5.Integralidad

El llamado “abordaje integral” implicó partir de una integralidad en el diseño y en la implementación de las políticas. Esta mirada se plasmó en los Programas Nacionales que se basaban en las grandes líneas de acción desde una perspectiva que partía de tomar al sujeto de derecho en todas sus dimensiones y el diseño de intervenciones que contaban con el protagonismo de los actores sociales involucrados. La participación

comunitaria se constituía en un pilar desde el momento del diseño hasta la implementación.

En el área de deporte social la integralidad se manifestaba por un lado en el diseño de las políticas que contaban con esta perspectiva y articulaban con otras áreas en sus intervenciones.

Por otro lado, se llevaban adelante proyectos como el denominado “Playones deportivos” por medio del cual se impulsó la generación de un esquema de promoción y organización deportiva local, a través de la construcción de playones deportivos en los Centros Integradores Comunitarios (CIC) del MDS. Estos dispositivos constituían espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajaban de modo intersectorial y participativo para promover el desarrollo local en pos de la inclusión social y del mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades. Los CIC eran una instancia de articulación entre el Gobierno nacional, provincial, municipal, organizaciones sociales y políticas y la sociedad civil, de la cual también participaban los ministerios nacionales que conformaban el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Dentro de estos espacios funcionaba una Mesa de Gestión Local desde donde dichos actores impulsaban y desarrollaban, de manera conjunta, acciones para coordinar las políticas de desarrollo social y atención primaria de la salud (prevención, promoción y asistencia sociosanitaria). Asimismo, se realizaba acompañamiento a los sectores más vulnerables de la comunidad integrando instituciones y organizaciones comunitarias y promoviendo actividades culturales, recreativas y de educación popular. Estos espacios eran construidos por cooperativas especialmente conformadas por familias y vecinos de la comunidad. Esta estrategia representaba un modelo de gestión pública que implicaba la integración y coordinación de políticas de atención primaria de la salud y desarrollo social en un ámbito de escala municipal (Ministerio de Desarrollo Social;2011).

Los playones deportivos formaban parte de una propuesta integral que incluía la construcción del playón por parte de las cooperativas y el trabajo de articulación con los actores de la comunidad para generar espacios de práctica de actividad física y deportiva de carácter inclusivo y participativo y, a la vez, promover espacios de reflexión y debate en torno al derecho al deporte y la actividad física y sus posibilidades como medio para el desarrollo y la organización comunitaria.

El equipo de intervención territorial del proyecto Argentina, nuestra cancha generaba también, desde las instituciones educativas, propuestas integrales que articulaban tanto

con los CIC como con los CDR. Los estudiantes que llevaban adelante las intervenciones encontraban en esos dispositivos, espacios propicios para la generación y el acompañamiento de propuestas que se diseñaban con la participación de la comunidad organizada respetando sus realidades y promoviendo el desarrollo local. Con estas propuestas se apuntaba a desarrollar en los sujetos la conciencia de sus derechos y se promovía la organización para luchar por los mismos. Esto significa que una comunidad que está organizada tiene mayores posibilidades de lograr resultados, a la hora de pelear por sus derechos y el deporte, en este sentido, cuenta con la enorme ventaja de ser placentero y recreativo en sí mismo, por lo que se constituye en un medio propicio para generar espacios de integración y participación. Los valores que pueden asociarse a la práctica deportiva definen las características de la misma ya que el deporte no posee valores intrínsecos sino aquellos que le confieren quienes lo desarrollan. En este sentido, los sujetos desde una perspectiva de derecho, pueden desarrollar, desde la práctica de actividad física y deportiva, valores positivos para la comunidad como son la participación, la solidaridad, la construcción colectiva, la equidad, etc.

6. Justicia Social

Las políticas sociales durante el período de la gestión kirchnerista definían a la justicia social como uno de los pilares fundamentales del proyecto nacional y popular. Apuntando a la equidad territorial, la construcción de ciudadanía y la ampliación y restitución de derechos.

En este sentido se trabajaba la equidad territorial a través de las intervenciones a escala nacional de cada una de las líneas de acción propuestas articulando con organismos provinciales y municipales del área y en asociación con las organizaciones de la sociedad. Tanto la formación de promotores deportivos se llevaba adelante en todo el país, de la forma anteriormente descrita, como las intervenciones territoriales del Argentina, nuestra cancha o los Playones deportivos y obviamente los Juegos Nacionales Evita. La implementación de los programas a nivel nacional implicaba una articulación que creaba redes federales que impulsaban el desarrollo no sólo en el ámbito del deporte sino a niveles sociocomunitarios. El deporte y la actividad física, en tanto derechos poseen una multidimensionalidad que apunta tanto al placer y el disfrute por sí mismos a partir de su práctica como a su importancia para el desarrollo humano o a constituirse como un medio propicio para generar procesos de participación y organización comunitarias.

El deporte y la actividad física constituyen un derecho reconocido como tal durante nuestra gestión de gobierno desde la perspectiva de la ampliación de los mismos. De la misma forma podemos entenderlo como una restitución, habida cuenta que fue considerado por gobiernos neoliberales como una herramienta para hacer visibles sus políticas, cual una escenografía de cartón que por detrás no tiene nada. En esa línea tenemos a una mínima cantidad de grandes figuras practicando deporte y todo el resto de la sociedad como espectadores pasivos. La restitución de este derecho implica la equidad en el acceso a la práctica de la actividad física y deportiva en todos los rincones del país y para toda la comunidad en su conjunto. De ahí las propuestas de actividades de carácter participativo e inclusivo para todas las franjas etarias, haciendo especial hincapié en aquellos grupos que no tienen acceso ya sea por condiciones de vulnerabilidad o falta de propuestas para su condición o edad.

Por otra parte, se restituye el derecho trabajando para que haya conciencia de que es tal. y de esa misma forma se resignifican conceptos que están enquistados y se repiten cual verdades absolutas. Ejemplo de ello es la repetida frase “hay que sacar a los jóvenes de la calle”, es nuestra convicción que la comunidad debe apropiarse del espacio público y convertirlo en un lugar para el encuentro, el desarrollo y la acción colectiva. De esta manera ocupar el espacio público desde otro lugar y no abandonarlo por considerarlo un lugar de peligro, resignificarlo a partir de la participación y la organización popular. Las intervenciones comunitarias en el área de deporte llevaban esta premisa y tanto los jóvenes promotores como los estudiantes que las implementaban trabajaban para la recuperación de espacios públicos junto con la comunidad generando además un alto grado de pertenencia y sostenimiento por parte de la misma. Abundan los ejemplos a lo largo y ancho del país de terrenos baldíos, basurales o espacios derruidos que fueron recuperados con la participación de la comunidad para la práctica de actividades físicas y deportivas, dando lugar también al desarrollo de otras acciones de distinta índole. Los actores sociales como protagonistas de su propio desarrollo con el acompañamiento del estado a través de sus políticas públicas. Acompañar los procesos de participación implica respetar las realidades locales y promover las redes que posibiliten el sostenimiento del desarrollo a partir de la transferencia de recursos. Es importante visualizar la distribución de la inversión en políticas de deporte social durante el período, la cual se plasmaba en la implementación de programas nacionales que implicaban intervenciones comunitarias en el área y dispositivos de capacitación permanente de los actores sociales implicados.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

El fortalecimiento del tejido social es consecuencia del acompañamiento y sostenimiento de los procesos de participación y organización comunitaria por parte del estado a través de sus políticas. La interacción de los actores locales promueve ese fortalecimiento desde un lugar de protagonismo, contrariamente a la pasividad del llamado “beneficiario”. La perspectiva del “sujeto de derechos” implica involucrar a los actores desde sus lugares y a través de sus miradas, no con la idea de incorporarlos a algo ya pensado, sino con la clara intención de pensarlo juntos. Generar las condiciones para posibilitar el protagonismo y que el proceso se desarrolle.

Para avanzar en esta perspectiva se desarrollaron gran parte de las líneas de acción ya nombradas (los programas pertenecientes al Plan Nacional de Deporte Social, los proyectos de Formación de Promotores Deportivos, Juegos Nacionales Evita), entre otros, las cuales desde su implementación promovían la participación de diferentes estamentos de la comunidad, aportando, no sólo recursos económicos, sino desplegando un paradigma diferente en el cual los actores eran protagonistas y se ponían a disposición las herramientas posibles para lograrlo. Las herramientas teóricas, instrumentales y metodológicas se generaban en los espacios de reflexión y debate propuestos por las diferentes líneas programáticas.

En este sentido, un proyecto como el de Formación de promotores Deportivos, generaba en los jóvenes la posibilidad de modificar su lugar en la comunidad a partir de ser el promotor de espacios de participación y organización usando como herramienta el deporte y la actividad física. Este cambio de posicionamiento era fundamental en un momento en el cual nuestra sociedad se hallaba muy fragmentada y ciertos grupos eran estigmatizados, por ejemplo, por ser jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. Estas acciones contribuían al fortalecimiento del entramado social posicionando de manera diferente a este grupo etario. Las casas de estos jóvenes se constituían, en muchos casos, en el lugar donde los niños y las niñas iban a reclamar por su espacio y su tiempo de juegos y actividad deportiva y recreativa dándole el protagonismo merecido a dichos jóvenes, quienes junto a sus familias modificaban su posición en la comunidad.

Las propuestas de actividad física y deportiva que incluían a las familias completas, como era el caso de las “Fiestas de la familia” que proponía Argentina, nuestra cancha periódicamente en espacios públicos y con participación de toda la comunidad, apuntaban asimismo a este fortalecimiento y promovían la interacción no solo intrafamiliar sino con las otras familias de la zona. Eran también espacios propicios para articular con otras áreas a partir de la presentación de líneas de acción compartida.

ADAPTAR. Esta inclusión fue histórica ya que inicialmente los Juegos fueron pensados con el formato de competencias para niños y con el correr de la historia esta mirada se fue ampliando. El ingreso de este grupo etario significó un cambio trascendente al proponer un espacio de encuentro y desarrollo para un grupo de la sociedad que al no ser productivo no es tenido en cuenta por el mercado. Las políticas públicas se direccionaban también a garantizar sus derechos a este grupo tan golpeado en los años de políticas neoliberales.

8. Desarrollo local - territorial

Podemos afirmar que las políticas sociales durante la gestión de la Dra. Alicia Kirchner estaban orientadas a promover el desarrollo local partiendo de la construcción territorial colectiva con la mirada puesta en el aprovechamiento de los recursos locales y respetando sus realidades y perspectivas. En el área del deporte social se puso el eje en la educación y en el empleo. Una de las propuestas más importantes, tanto a nivel presupuestario como de participación, de intervención territorial en deporte era implementada por jóvenes estudiantes del área, quienes además de estar cursando su carrera profesional docente, se capacitaban en el área de desarrollo social y, en la mayoría de los casos, estaban frente a su primer empleo. El ingreso al mundo laboral implicaba también conocer derechos y responsabilidades y capacitarse para ejercerlos. El acompañamiento del estado también se materializaba en la transferencia de recursos y la generación de empleo genuino y registrado, sosteniendo las intervenciones que promovían el desarrollo local y territorial desde el ámbito de la actividad física y deportiva.

Desde la perspectiva de entender al deporte como un bien cultural, producto de la interacción entre los miembros de una comunidad, y por ende, patrimonio de todos y todas, se torna necesario promover el debate acerca del derecho a la posesión y el uso del tiempo libre. .

Para que el Deporte y la Actividad Física sean efectivamente un derecho en Argentina y se conviertan en auténticos generadores de redes sociales que contribuyan a garantizar el desarrollo humano, colaborando en la reconstrucción del tejido social y propiciando la organización comunitaria.

9. Ciclo de las políticas públicas

En referencia a las políticas de deporte social, debemos decir que su planificación estratégica es anterior al ingreso del organismo de deporte al MDS. Ya en los comienzos

de la gestión del Dr. Néstor Kirchner y, dependiendo de la Jefatura de Gabinete de Ministros, había comenzado a implementarse un Plan de deporte social. Posteriormente, con la inclusión al Ministerio, las planificaciones de las políticas del área se diseñaron con una perspectiva de mayor articulación e integralidad. Las líneas de acción se construían en conjunto con los organismos de deporte provinciales, los cuales aportaban las visiones locales y articulaban con la perspectiva nacional.

La implementación de los proyectos más representativos que conformaban las políticas de deporte social se realizaban en gestión asociada con los organismos locales.

Durante la implementación de los proyectos nacionales, como ya se dijo, se realizaban Jornadas Nacionales y Regionales en las cuales se evaluaba el desarrollo de las intervenciones a la vez que se realizaba un intercambio de experiencias y un abordaje teórico. Asimismo, y, en forma periódica se solicitaban informes que incluían tanto un análisis cuantitativo como cualitativo del proceso que se llevaba adelante, el cual era recopilado por los equipos de coordinación de los proyectos y utilizado como insumo en los futuros encuentros. Se promovía la evaluación participativa teniendo como protagonistas a los diferentes actores de la comunidad que formaban parte de las intervenciones. Al finalizar cada año se llevaba adelante una evaluación que consistía, por un lado, en un Encuentro o Jornada Nacional, según el proyecto y por el otro, los equipos de coordinación nacionales llevaban adelante una evaluación tanto cualitativa como cuantitativa del proceso realizado durante el año.

10. Relato de una experiencia

La experiencia que nos interesa describir sucedió en el contexto del proyecto Argentina, Nuestra cancha en una provincia del noroeste argentino. Como se expresó anteriormente el proyecto proponía espacios de actividad física y deportiva de carácter inclusivo y participativo coordinados por estudiantes de los profesorados de Educación Física.

En este caso se trataba de una actividad propuesta para mujeres en un centro vecinal de un barrio periférico de la ciudad. Los estudiantes articulaban con esa organización y en su diagnóstico inicial se encontraron con que no había ninguna propuesta de actividad física para mujeres y aparecía como una demanda de la comunidad. Luego del análisis de los resultados del diagnóstico inicial generaron un espacio de encuentro en el cual ellas pudieron expresarse acerca de cuáles eran sus deseos y necesidades. Finalmente consensuaron en realizar una propuesta que incluía dos días semanales de actividad física y baile que se llevarían adelante en el centro vecinal sólo para mujeres.

El grupo comenzó a formarse y la actividad se llevaba a cabo con una participación cada vez mayor de mujeres de la comunidad ya que cada una iba trayendo a alguna conocida o familiar a quien le interesara la propuesta.

Una de las actividades del equipo de coordinación nacional del proyecto consistía en la visita a los diferentes lugares de implementación del mismo a fin de realizar encuentros con los jóvenes, los docentes, jornadas institucionales de capacitación en las instituciones educativas y visitas a los lugares en los cuales se llevaban adelante las actividades.

En esas visitas nos reuníamos con el grupo y charlábamos acerca de las características de la actividad, los motivos por los cuales era importante sostener estos espacios de garantía de derechos y escuchábamos las voces de los verdaderos protagonistas del proyecto a fin de reflexionar sobre la tarea y evaluar el desarrollo de la intervención.

En ocasión de una de esas charlas, una de las mujeres tomó la palabra y comenzó comentando que una vecina le había informado de la actividad y le había gustado la idea, pero le resultaba difícil por el horario, ya que era en momentos en los cuales debía estar preparando la comida para sus hijos y su marido que volvía del trabajo. No sabía cómo hacer para que esta superposición horaria no trajera dificultades en su hogar. Finalmente habló con su marido y este le cuestionó sobre quién iba a preparar la comida y atender a la familia. Ella había pensado que podía dejar la comida ya preparada y cuando regresara de la actividad calentarla y comer todos juntos. Recordó que no fue sencillo, pero obtuvo la aprobación para asistir siempre y cuando él pudiera estar en las inmediaciones viendo de qué trataba la cosa. Así fue como en las primeras clases, la acompañaba y se quedaba afuera mirando por una ventana del salón que daba a la calle qué era lo que sucedía dentro del centro vecinal con el grupo de mujeres. Con el paso de las semanas, al no encontrar ninguna amenaza en la actividad dejó de acompañarla y pasado un tiempo más ambos consensuaron en que en esos días él prepararía la cena para esperarla al regreso de la clase. Además de lo interesante de su relato y la visible alegría con la cual era relatado, fue fundamental para que podamos reflexionar entre todos acerca de nuestros derechos y de la forma en que el estado puede encontrar para restituirlos y generar conciencia acerca de su importancia. Fue muy importante también la discusión que se dio acerca del posicionamiento de las mujeres en la sociedad empezando dentro de sus familias intentando derribar los muros culturales que las condicionan. Consideramos éste, un claro ejemplo de los efectos que las políticas públicas pueden tener considerando una micro experiencia.

Esta es solo una de las tantas experiencias que pudimos compartir a lo largo y ancho de nuestro país y que nos hacían sentir el orgullo de ser parte de un proyecto nacional que ampliaba y restituía derechos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En estas líneas finales, remarcamos la importancia de sancionar leyes porque las mismas a veces generan procesos dinámicos en la estructura socio-económica. Al comienzo del módulo referimos a los imaginarios sobre el deporte, y acá podemos afirmar los imaginarios sobre las leyes que muchas veces se las consideran como letra muerta.

Lejos de eso, la ley número 26.462 demuestra que está lejos de ser letra muerta y que impulsó a pensar procesos, como el narrado en este módulo. Desde ya no solo una ley garantiza el acceso de derechos, sino su puesta en práctica e involucramiento de otros actores, inversiones de recursos públicos y determinación política.

Seguro que otros módulos de esta diplomatura compartirán políticas sociales que fueron a partir de leyes o que en el accionar de aquellas, se sancionaron leyes para darle un marco de estabilidad e institucionalidad.

Parte de ese conglomerado de políticas sociales se entremezclan con lo narrado aquí. El ejemplo de los CIC, como parte del Ministerio, dan cuenta de lugares donde el deporte social se ha practicado, donde el CIC también es una puesta de múltiples sentidos en la comunidad.

Por último, las leyes en general, y en este caso particular, sirvió para federalizar una acción, una política, un tema postergado, por momentos invisibilizado o devaluado dentro de los temas sociales. Una ley que promulgó la práctica y el valor del deporte y de la historia de éste, que no deja de referir a nuestra identidad, por ende, a nuestra historia.

Módulo 4	Políticas de Economía Social
Subtítulo	Proyectos integrales socio productivos: La experiencia en la provincia de Misiones

“La economía nunca ha sido libre, o la controla el Estado en beneficio del pueblo o lo hacen los grandes consorcios en perjuicio de éste”

J.D. Perón

Introducción

El presente trabajo aborda la descripción de la **política de economía social** y por otro, un **registro** ordenado y sistemático de esa política del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) en el territorio de la Provincia de Misiones durante el período 2003-2015, como un caso de estudio. Ambos abordajes están entrelazados todo el tiempo, explicitando una teorización de una práctica (Ulloa; 1969).

Pensar la economía social y popular dentro de una política social (PS) tiene su correlato de abordar esa política con el Estado, que por otra parte, es imposible pensarla escindido de éste. En estas líneas, se verán algunos posicionamientos de porqué es necesario contar con un Estado presente (en cualquiera de sus manifestaciones, sea nacional, provincial o municipal) y lo que implican esos posicionamientos. Más allá de que en este módulo intentemos reflexionar a partir de disparadores como los del filósofo Castells (1997) o datos de la realidad actual.

Y pensarla desde el Estado es una potencialidad para reactivar a sectores invisibilizados y marginados, que generación tras generación, se han mantenido en ese rol de pasividad o desde una concepción de las políticas sociales que toman al individuo como objeto beneficiario y no como, abrega este trabajo (como representante de una política llevada a cabo) como titular de derecho y los procesos colectivos como estrategias fundamentales para la construcción y consolidación de una vida más justa y digna (Ministerio Social del Ministerio de la Nación;).

Por ende, y a modo de hipótesis, sin la importancia del Estado y la llegada de éste, sería imposible pensar y abordar una política social dentro de lo económico.

En el capitalismo, sistema económico vigente desde hace 300 años, con vistas a perdurar varias generaciones más, la economía social revitaliza la esperanza de otro mundo posible, dentro de este mundo. A lo largo de un ciclo político determinado (2003-2015) se pudo pensar esta política social y llevarla a cabo.

No se trata de asistencialismo desde el concepto de sentido común-que pensó Gramsci (Alabarces; 1992), si no una asistencia imprescindible, impostergable y necesaria. Tampoco es un paliativo, si no es con el poder y presencia del Estado, difícilmente se pueda hacer y sostener en el tiempo.

Las fuentes utilizadas para la construcción de este escrito remiten a primarias y secundarias. Las primeras son entrevistas a referentes provinciales, municipales, miembros de organizaciones sociales; y sobre todo basada en experiencias personales y profesionales como parte del equipo técnico-territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) en Misiones. Estos últimos aportes, los más profesionales desde un rol técnico, la hace más interesante ya que aporta la reflexividad de la propia experiencia junto al campo y al método (Guber; 2014). Frente a posturas más academicistas, no la hace menos objetiva, si no que es una posición privilegiada en el campo para el intento siempre desafiante de objetivar y reflexionar sobre las políticas en que se está involucrado, su impacto social y generación de conocimiento.

Las fuentes secundarias fueron manuales, resoluciones, publicaciones institucionales, informes, cuadernos de campo, investigaciones, sistematizaciones producidas en el Centro de Referencia Misiones (CDR) donde gran parte de la experiencia de la política desarrollada por el ministerio se llevó a cabo. Pero fundamentalmente interesa poner a disposición de los lectores la experiencia vista en perspectiva temporal, que introduce el valor de lo nuevo, lo diferente, lo innovador, lo “contrasistémico” del planteo fundante de la Economía social en esta provincia en ese tiempo.

Finalmente intenta algunas reflexiones surgidas en su momento o complementadas para esta instancia de escritura.

Se espera dejar en el escrito una fuente inspiradora de formas de hacer y recrear la política social desde los márgenes, la periferia de una provincia del noreste argentino. Sus dificultades contextuales y el valor de lo peculiar de la implementación de las formulaciones iniciadas a nivel nacional, con la impronta de quienes condujeron políticamente el proceso.

1. Descripción de la política social

Para adentrarnos al punto número uno de este módulo, presentamos a la economía social (ES) entendida desde dos perspectivas en su hacer: una que contempla la asistencia directa desde los programas del Estado y otra desde la política de los microcréditos. Cada una de estas dos perspectivas tienen sus lógicas, por más que el actor principal sea el Estado, su funcionamiento al interior de las mismas son disímiles, sus efectos son otros, etc, sin menospreciar una de la otra y tampoco que sean conexas.

Entendemos que desde la economía social hay otras perspectivas, pero para este módulo nos pareció pertinente hacer referencia a estas dos y sobre todo desde la acción llevada a cabo en la provincia mesopotámica. En este sentido, el campo de la economía social, siempre amplio y controversial- como todo campo -, en el cual no hay acuerdos unánimes de su cobertura, de sus límites y de sus posibilidades, sus características y actores. Fue, es y será un campo siempre en debate y construcción.

La primera perspectiva: la asistencia directa del Estado

Como primera partida o perspectiva aparece el Estado desde una concepción más asistencialista para paliar con asistencia técnica y financiera a emprendimientos productivos en un contexto de desempleo masivo, como se daba en la provincia de Misiones a comienzos de 2004.

Esta perspectiva requiere, además de la impronta de lo financiero, alianzas con organizaciones sociales y comunitarias, figuras del sector cooperativo, académico, organismos públicos de diferentes estados nacionales, provinciales y municipales. El objetivo primordial de esta rama de la política de economía social está orientado en poner en marcha o recapitalizar un emprendimiento socio productivo como medio para la mejora de sus ingresos en el marco de la Economía Social, como haremos referencia en el punto tres de este módulo.

Esta asistencia se orientaba a la adquisición de máquinas, herramientas y materia prima y alguna otra inversión en mejora de equipamiento e infraestructura productiva. Se señala principalmente pues no contempla, la adquisición de inmuebles, construcciones, pago de alquileres, mano de obra, combustible y compra de rodados.

Esta iniciativa se constituye en las primeras experiencias que abordan el tema del autoempleo en la agenda pública. Ello genera un clima de entusiasmo en el inicio de año, de gestión, de una nueva propuesta estatal esperanzadora ante los aún muy frescos recuerdos y consecuencias de la crisis del 2001. La nueva propuesta pública tenía que ver con idear un Plan Integral de asistencia a emprendimientos productivos, en donde, se discute la pertinencia e importancia y luego de varias reuniones de trabajo se logra consensuarlo.

El Plan Integral (se lo denominó así como una política centralizada que iba desde el ministerio pero que iba incorporando diferentes cuestiones en los territorios) contaba con recursos propios que a su vez, compuesto por proyectos que se irían desarrollando.

Generalmente, para estas instancias, se forma un equipo técnico profesional contratado para tal fin de varias personas, para dar inicio a las tareas que demandaban la asesoría y acompañamiento en cada uno de los territorios. Estos, trabajarán coordinados por las regionales de cada país (como por ejemplo, NEA, NOA, Patagonia, Cuyo) y en directa vinculación con los técnicos del nivel central del Plan Integral y en el plano local el apoyo en las dependencias de otros organismos y sus recursos materiales puestos a disposición de lo que demandaba dicho Plan.

En el caso de Misiones, se proponen espacios de discusión donde se partía de las características socioproductivas del municipio, por ejemplo, se organizaban las líneas de proyectos de acuerdo a lo que podrían ejecutar cada uno de ellos. *“La de aplicación de dispositivos que favorezcan la calidad de los emprendimientos”*, en relación a que comenzaba *“...una nueva etapa, el plan se orienta a una intervención que prioriza alcances estratégicos, en donde se pondera la articulación multiactoral, las actividades con mayor agregado y el impacto social (Arroyo, 2004).*

Ahora bien, para una mejor comprensión de las etapas que siguen, se hace una conclusión hasta acá:

Sobre este tiempo estuvo marcado por algunos signos distintivos:

- a) El eje al cual se dirige su accionar - la generación de trabajo – es visto de modo ampliamente positivo por la ciudadanía en general. En el plano simbólico se destaca la primacía de los dispositivos que sostienen la superación de la

asistencia por la “promoción”. El interés por diferenciarse de las modalidades de políticas de los noventa y uno de los principios fundamentales es el entramado - *o inclusión e integración social - de los sectores marginados o invisibilizados que hacíamos referencia al comienzo.*

- b) En este abordaje se concibe como “trabajo y producción” donde se intenta mostrar una imagen superadora de la modalidad asistencial, típica del modelo neoliberal donde en varios pasajes de las herramientas comunicativas de la propuesta de “Economía Social” se establece como una estrategia que disputa el espacio con el capitalismo. Como se aprecia en el siguiente párrafo: *“Se ha puesto el acento en la economía social y el desarrollo local (...) han contribuido a formar en la opinión pública instancias orientadas a salir de la política asistencia y pensar en una alternativa de una política de desarrollo económico y social basada en la producción”.* (Arroyo; 2004).
- c) Emerge el clima de entusiasmo, de esfuerzo colectivo hacia la transformación de las situaciones adversas. La búsqueda de lo épico, lo místico de un proyecto esperanzador que se anclaba en la necesidad de las personas, de los ciudadanos y la presencia de un Estado Nacional presente que buscaba soluciones. Todas y cada una de las propuestas era bienvenidas por los diferentes actores involucrados (Municipalidades, Organizaciones, Cooperativas) ansiosos y deseosos de recibir alguna orientación y acompañamiento.
- d) La magnitud de la propuesta. Se trataba de un plan abierto a todas las organizaciones públicas y de la sociedad civil, sin límite de tiempo y sin “cupos” de cantidades de proyectos. Esto abre a la masividad de las demandas y presentaciones. Desde lo individual, las personas desocupadas, subocupadas con intenciones de emprender desde una idea proyecto se acercaban a las oficinas del Estado municipal o provincial solicitando el financiamiento. Desde lo institucional, cualquier organización social de diversa índole, trayectoria, capacidad institucional, técnica, etc. demandaba en el mismo orden.

Los medios de comunicación, a veces, contribuyen con la difusión masiva del Plan, mostrando actos de entregas de maquinarias y herramientas, entrevistas a emprendedores financiados, publicidad institucional de los anclajes productivos, lo que positivamente genera su reconocimiento en el territorio; pero negativamente sobrepasa

las capacidades de respuesta de las mencionadas instituciones en relación a la creciente y significativo aumento de solicitudes.

- e) Muchas dificultades para abordar lo estratégico por sobre lo urgente. La lógica de la intervención en lo socio – productivo que privilegiaba la mirada sobre lo local perdía en la cotidianidad con la necesidad de respuesta rápida a las demandas. En este orden, el concepto de Desarrollo Local era abordado en talleres, jornadas, encuentros, resultado siempre un desafío muy grande generar procesos territoriales de encuentro entre diferentes actores, intercambio de información, perspectivas sobre los procesos productivos de la zona, etc. instancia valiosa con diferentes resultados, pero que en la mayoría de los casos no era como tema.

Las ejecuciones de los planes de asistencia directa se desarrollan, por lo general, en dos etapas que también van variando según otras cuestiones contextuales y de clima de época.

PRIMERA ETAPA: Este primer momento se denomina Ciclo inicial y está orientado a la instalación de una política social con una fuerte orientación a lo socio productivo, con financiamientos orientados a responder en forma masiva a las demandas y al sostén a las iniciativas de trabajo, según lo expresara el responsable de la cartera social.

Para hacerlo posible, se organizan talleres de difusión que requieren acuerdo con organismos regionales que abordan temas como lo multilateral o desarrollo social. En cada uno de los talleres la difusión o la convocatoria es dirigida a las Municipalidades y extensiva a los federaciones, Consejos Consultivos Locales, abordando la mirada más micro, para luego articular en otros niveles y en forma progresiva.

Generalmente en esta primer etapa lo que predominan los Emprendimientos productivos solidarios: estos constituyen los subsidios no reintegrables para la puesta en marcha y/o ampliación de emprendimientos para tres personas, fueran o no beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados Debían presentar formularios estandarizados de proyectos que se denominaban Los subsidios contaban con una devolución no monetaria. La misma se realizaba mediante una donación de productos o servicios generados en el marco del emprendimiento a organizaciones de bien público. Esta donación comprometida se presentaba en un acta acuerdo firmada

entre los “beneficiarios” y las entidades de bien público receptoras de la donación de la contraprestación.

Esto genera la primera consecuencia que es la modalidad de forma asociada (material código raro), como se logró, luego de muchos meses de trabajo, que un grupo de carpinteros de oficio que trabajaban de modo individual pasarán a integrar la cooperativa y gestionan en forma conjunta maquinarias para la puesta en marcha un emprendimiento mucho mayor que contaba con un galpón.

Algunos facilitadores y obstáculos de esta primera etapa, en términos de lo presentado en la provincia:

Facilitadores:

- Difusión, socialización e interés en el tema productivo por parte de las instituciones locales. Quienes manifestaban notorio y creciente involucramiento en la propuesta
- Voluntad y apoyo político e institucional del Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud; y de la Vicegobernación de la Provincia. Quienes aportaban recursos materiales para la ejecución.
- Leve reactivación de las economías locales post crisis. Se empiezan a retomar actividades sobre todo el rubro de los servicios.

Obstáculos:

- Escasa o nula capacidad técnica en las Municipalidades y Organizaciones no Gubernamentales para desarrollar este tipo de propuestas. Por citar solo un ejemplo, en uno de los casos, de las setenta y cinco municipalidades convocadas a los espacios de capacitación, concurren con alguna persona designada con intenciones de aprendizaje técnico 35, es decir el 46,7 %. De ellas, 9 eran profesionales (Trabajadores Sociales, Veterinarios, Lic. en administración de empresas, etc.), 11 habían realizado algún tecnicatura o estaban estudiando, los 15 restantes eran idóneos en sus áreas contables o administrativas de las Municipalidades. Asimismo, dos de los técnicos eran voluntarios y otros dos funcionarios municipales.
- Gran cantidad de Municipalidad con Rendiciones de cuentas pendientes con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El MDS dispone que previo al otorgamiento de un subsidio para la implementación de un plan, programa o proyectos social el organismo de transferencia no debe adeudar ante la

Dirección general de Administración – Área de Rendición de Cuentas – ningún fondo otorgado con anterioridad.

- Escasos medios para la logística y operatoria del programa. Se refiere a la cantidad de Recursos Humanos, el equipamiento informático y mobiliario básico, los insumos de oficina, medios de movilidad, etc. que debieron ser dispuestos por Nación y Provincia.
- Excesiva centralidad de las definiciones técnico- políticas en la operatoria. Con esto se refieren fundamentalmente a la evaluación de los proyectos en la Dirección Nacional de Fortalecimiento Social, en la oficina central del MDS en 9 Julio 1925, Piso 15 Capital Federal, muy lejos del territorio donde se aplica.

SEGUNDA ETAPA: Generalmente esta etapa tiene que ver con la concreción de los proyectos y efectivo financiamiento, etc, es decir, el producir el entramado o anclaje socio-productivo concreto por un lado, y por otro, pensar en diversificar la oferta de líneas de financiamiento.

“...Planificar las acciones a desarrollar (...) se tendrán en cuenta los sectores productivos existentes, el índice de pobreza y desocupación, los sectores vulnerables de la población, las características y posibilidades de la Economía Social en las distintas localidades y otros datos socio-económicos relevantes; así mismo, se contemplarán las intervenciones desarrolladas a partir de planes sociales nacionales y provinciales. Las acciones se instrumentarán a través de una Planificación anual de intervención territorial, la cual deberá contemplar diagnóstico, objetivos, metas, cronograma de actividades, acuerdos y compromisos...”

Además de:

“...Fomentar y propiciar acuerdos (...) Brindar información a Organizaciones Gubernamentales (OG) y No Gubernamentales (ONG) (...) Evaluar la capacidad institucional de las Organizaciones Administradoras postulantes (...) Asistir y acompañar técnicamente a las Organizaciones Administradoras postulantes (...) Pedir información ... sobre la situación de rendición de las OAs postulantes (...)

En el mismo orden entre las tareas administrativas de:

“Efectuar la carga, las verificaciones y generar los informes necesarios derivados de la aplicación del Sistema Integral de Gestión del Plan Nacional Manos a la Obra (...). Emitir Dictámenes y elaborar Informes Técnicos”.

Y en terreno, las acciones de verificación, control y otras de orden logísticos:

“...Desarrollar acciones de seguimiento a las Organizaciones Administradoras y monitoreo de la puesta en marcha y la ejecución de los emprendimientos financiados”.

Para entonces, ya se piensa en diversificar la oferta de líneas de financiamiento, a saber con las siguientes líneas:

Emprendimientos Productivos Asociativos: Se trata de asistencia financiera para proyectos comunitarios de producción de bienes y servicios destinados a la comercialización de lo generado. La producción del emprendimiento deberá garantizar un ingreso mínimo al grupo emprendedor y el logro de la sustentabilidad económica

Emprendimientos Productivos Asociativos de Autoconsumo: Comprende la producción de bienes y servicios destinados al sostenimiento de procesos de integración comunitaria mediante la distribución y consumo de los productos por sus miembros.

Cadenas productivas: Se dirige al conjunto de emprendimientos que incidieran directamente en la elaboración de un producto final. Se promovió el desarrollo articulado de los emprendimientos que integraran una cadena de valor tanto vertical como horizontal. Una sucesión de operaciones que partiendo de una materia prima o producto intermedio finalizara en diversos niveles de procesamiento/valoración, en uno o varios productos acabados en el nivel de consumidor. No se preestablece un monto a priori sino que se calculaba de acuerdo a las necesidades del emprendimiento, asimismo la cantidad de beneficiarios era variable.

Servicios de Apoyo a la Producción (SAP): Este financiamiento es destinado a la consolidación de emprendimientos productivos en los aspectos de la calidad de los productos, de la comercialización, de la reducción de costos y de la adaptación a nuevas tecnologías. Esta línea se destinó fundamentalmente al proceso de industrialización de

algún bien; y la modalidad de implementación seguía los lineamientos de las Cadenas Productivas.

El mecanismo de acceso a estos financiamientos se dio por medio de la presentación y aprobación de proyectos que se gestionaban a través de organismos “mediadores” que podrán ser organizaciones gubernamentales, no gubernamentales o mixtas. Es decir, oficiaban de Organizaciones Administradoras de los Fondos y ejecutora de los proyectos, que podía ser las Municipalidades y Asociaciones Civiles, Fundaciones, Cooperativas, Mutuales, como relata el reglamento de la Asociación Civil:

“Será considerada organización administradora todo ente gubernamental o no gubernamental sin fines de lucro formalmente constituido que y/o los Consorcios de Gestión para el Desarrollo Local que reuniendo los requisitos exigidos por el presente Reglamento, se acrediten como organismos susceptibles de ejecutar o implementar Políticas Sociales Integrales en todo el ámbito del territorio nacional...”

Emprendimientos Unipersonales y Familiares: Asistencia financiera a organizaciones de la sociedad civil que se destinaron a proyectos de producción de bienes y servicios dirigidos a la comercialización elaborados y/o desarrollados por personas individuales o grupos constituidos por miembros de una familia.

Fondos Solidarios para el Desarrollo - Descentralizados: Bajo esta modalidad se brindaba apoyo financiero y técnico a aquellas instituciones gubernamentales, no gubernamentales o mixtas que presentasen un plan de trabajo de promoción de emprendimientos productivos de carácter regional o local. Se constituían a partir del porte del MDS a través de un subsidio no reintegrable que debía ser utilizado para brindar financiamiento a unidades productoras de bienes o servicios locales.

La segunda perspectiva: los microcréditos

Esta etapa se refería fundamentalmente a la incorporación de la modalidad ampliación de las herramienta de la economía social, donde se profundiza lo hecho hasta ahora, a instancia de los microcréditos.

Pero la perspectiva de los microcréditos dentro de las políticas sociales, está anclada en el origen en la Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, que tiene como, uno de los principales objetivos, la promoción y regulación del

sector a fin de estimular el desarrollo socio-económico de vastos sectores de la sociedad civil.

Este sostenimiento se regula a través del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social “Padre Carlos Cajade” (Ley 26.117/2006 y el Decreto Reglamentario 1305/2006), que al mismo tiempo recae en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se crea la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), donde el rol de Estado es asumir el compromiso de promover el microcrédito con fondos públicos y establecer como medida regulatoria una tasa de intereses de hasta el seis por ciento anual para su otorgamiento. Así, la operatoria crediticia constituye un poderoso instrumento de distribución del ingreso en la Argentina, administrado por las organizaciones de la Economía Social (Ministerio de Desarrollo Social; 2007)

Como sosteníamos en la primera etapa, desde una situación de desempleo (estructural y no) a una situación donde los mencionados planes y programas, en donde se piensa otra etapa dentro de la economía social: los microcréditos. Los microcréditos son un signo distintivo común para identificar productos elaborados y/o servicios prestados por agrupamientos de emprendedores de la Economía Popular y Social. Representa los valores del trabajo asociativo, identidades locales, métodos productivos comunes y estándares compartidos para cada uno de los productos.

Los microcréditos redoblan la apuesta bajo acciones de capacitación, asistencia técnica y constitución de fondos, sobre todo, destinados a microcréditos solidarios dirigido a emprendedores y grupos asociativos de la economía social, donde se financia, no desde la ayuda directa sino de un plan de créditos, con la tasa descrita anteriormente.

Esta Ley Nacional impulsada desde el Congreso permitió que el Estado anualmente haga un aporte inicial de 100 millones de pesos, un poco más de 30 millones de dólares, de ese entonces (Ministerio de Desarrollo Social;2007).

Las tres modalidades de trabajo para que se otorgaran los microcréditos eran:

- ✓ **Consortios de gestión Local (CGL):** Se denomina así a los espacios de articulación entre el Estado, las Organizaciones y el sector privado. Es una figura ciertamente poco conocida y/o novedosa en la cual se formaliza esa unión con un escritura pública certificado por escribano y se gestiona posteriormente su

inscripción en la AFIP obteniendo un número de CUIT, esto alude a la creación de una nueva figura jurídica independiente a quienes la conforman.

La presencia del Estado es el punto más destacado, en cualquiera de sus niveles provincial o municipal y los acuerdos que se generan con organizaciones que representan a sectores de la Economía Social.

- ✓ **Redes de Gestión Asociada (RGA):** Se denomina así al espacio de articulación de Organizaciones sociales, que se constituyen en Instituciones de Microcrédito. Las mismas pueden ser Asociaciones Civiles, cooperativas, mutuales, etc. con comprobado trabajo y experiencia en el campo de la ES y/o compromiso de formarse en la herramienta del microcrédito. En términos formales realizan el mismo procedimiento de firma de un acuerdo, pero en general una de ellas es seleccionada como Organización Administradora (OA) y las demás como ejecutoras (OE) del programa.

- ✓ **Banco Popular de Buena fe (BPBF):** Organizaciones que basan sus acciones en la educación popular y la economía solidaria, que para representar una imagen de ellos, en un encuentro en Chapadmalal, en 2006, realizaron una donación de las semillas de cada región, como metáfora para asegurar la prosperidad del microcrédito (Ministerio de Desarrollo Social; 2007).

Aclaremos que en otro módulo de la diplomatura, se abordará exclusivamente, la experiencia del Banco Popular de Buena fe (BPBF).

En el caso de la experiencia de Misiones, se logró articular con sus referentes locales y se los sumó a la estrategia global de intervención en la Provincia, pero a los efectos de centrarse en las dos primeras modalidades no se exponen aquí los diversos proyectos que ejecutaron en el periodo.

y se dió en ese marco dos experiencias, en Misiones, momento que nos parece significativo mencionar:

-RED NORTE DE GESTION ASOCIADA: esta red se conforma con la Asociación Civil Jardín de los niños como Administradora y la Federación de Familias Kolping y la Fundación Kolping como ejecutoras. A estas organizaciones se le reconoce su histórico aporte al sector de las microfinanzas en la Provincia. Por sus antecedentes que

marcaron el inicio de este tipo de herramientas en la Ciudad de Posadas con la propuesta de Grammen Bank y en los Municipios del interior donde operaba la reconocida Kolping. Su orientación de trabajo se ligaba a los grupos de mujeres de los barrios populares con una metodología de grupos solidarios.

-CONSORCIO ZONA SUR DE MISIONES: esta es la primer experiencia pública – privada en la que articulan el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, el Ministerio del Agro y la Producción, la Subsecretaria de Comercio e Integración todos organismos del Estado Provincial de Misiones y la Asociación Civil Hogar Belén, la Federación de Organizaciones Vecinalistas y Fomentistas de Misiones (FOVEFOMI) y la Asoc. Civil Cre-ser quienes resultaron representantes de la Mesa de organizaciones de la ES de Misiones.

El consorcio resulta de un largo proceso de trabajo en el que se seleccionaron doce (12) organizaciones ejecutoras en diferentes lugares de la provincia que fueron elegidas el CGL con un criterio de equidad territorial priorizando la zona sur de la Provincia.

El proceso de conformación primero y puesta en marcha después no fue sencillo, en primer lugar porque esta figura jurídica era desconocida y prácticamente no utilizada en la Provincia de Misiones.² Luego la instalación de un modelo de trabajo que incorporaba la experiencia de las organizaciones del BPBF y el Estado Provincial en las Cooperativas de gran porte fue un desafío.

Para cerrar este primer apartado, sostenemos que un signo distintivo de todo el periodo, fue sin lugar a dudas, la necesidad de generar espacios de discusión y reflexión en torno a la Economía Social en todo el territorio provincial, articular los diversos actores que con posicionamientos a veces divergentes, estaban construyendo alternativas de inclusión social. En el horizonte se ubicaba el deseo de que las políticas que llevaba adelante el MDSN fueran efectivamente medios con los cuales aportar a la dignidad del trabajo, a la mejora en la calidad de vida de las personas.

Para ello, se comprendía que no se trataba solo de herramientas técnico instrumentales sino estrategias políticas que en un espectro mayor seguían el propósito que guiaban las intervenciones era ampliar las bases de legitimación del modelo nacional y popular donde una de sus mayores referentes era la Ministra Dra. Alicia Kirchner.

² Lograr su inscripción formal en Personería jurídica y en AFIP fueron altamente dificultosas.

Esta acción dentro de la política social, se pudo llevar a cabo gracias a que “el sector público consiguió un superávit fiscal primario que implica un proceso de reconstrucción del patrimonial” (La Bisagra; 2011) para la inversión de este tipo de recursos a lo largo y ancho del país.

2. Rol del Estado

El Estado era sentido en los encuentros de asistencia técnica, pero también en las capacitaciones, como la oportunidad de otorgamiento de los insumos, las máquinas, las herramientas o en dinero para adquirirlos e invertirlos en sus emprendimientos, esos que le significaban en la mayoría de las veces sus fuentes de ingresos, de manutención, de vida y no pocas veces sus sueños de realización personal.

En un acto de entrega microcréditos, bajo la concepción de economía social, un testimonio que avala el rol del estado, cuando, en Posadas, un Presidente de una organización dice: que *el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación está hoy aquí pero estará siempre acompañando*. Esto nos deja entrever la cercanía de la institución, en relación a la co - gestión, que es central en el desarrollo local.

Las acciones que se emprenden eran fácilmente asociadas al Estado, el rol de conductor de un modelo de inclusión con derechos. Las personas se sentían valiosas en esos espacios y expresaban siempre que podían gratitud y cariño hacia la tarea, dándole sentido a la misma, más allá de la faceta económica.

En más de una década fue posible experimentar el proceso de consolidación de un modelo de Estado atento a las necesidades, a las características de sus pobladores, que trataba con respeto las diferencias, que trataba con todo el énfasis llegar a aquellos más alejados.

En lo práctico, el Estado estaba diversificado en herramientas que atendían la asistencia social básica, la organización comunitaria, el trabajo, el cuidado y la recreación.

Por otra parte, “El Estado debe centrar el esfuerzo en la búsqueda del pleno empleo o en

el combate al desempleo porque, si no, es funcional al proyecto de no país, que necesita que no nos desarrollemos ni ocupemos productivamente nuestro territorio. La ausencia de pleno empleo, además, garantiza salarios bajos y una producción acotada a las conveniencias y necesidades de unos pocos, limitando la creación de nueva riqueza lo que por otra parte le quita sustentabilidad al subsidio propuesto. Esto es una trampa del modelo que legitima la exclusión” (Ministerio de Desarrollo Social; 2007), lo cual hace este principio como parte de llevar a cabo su rol.

En el caso de Misiones, el orden extra ministerial, que involucra la relación con los otros actores del Estado, desde las alianzas, en el primer periodo fue con el Ministerio de Bienestar Social de la Provincia de Misiones y en la esta etapa con la Secretaría de agricultura familiar de la Nación en su Delegación en la Provincia. Con esta segunda articulación, se avanzó en la vinculación de saberes técnicos y capacidad de gestión, lo que permitió llegar a un número grande de productores familiares en todo el territorio provincial, priorizando los más alejados y frecuentemente marginados de las intervenciones estatales.

3. Rol de las Organizaciones

Desde comienzos del neoliberalismo, impuesto por la última dictadura cívico militar (1976-1983), el rol del Estado fue cada vez menor en cuestiones relacionadas a lo económico-social. Desde ese corrimiento, aparecieron eclécticos actores sociales, entre ellos las organizaciones sociales, muchas de ellas que se constituyeron a partir de emergentes sociales como la falta de trabajo.

De ahí, el permanente diálogo con las organizaciones sociales que generaban acuerdos de trabajo en diferentes áreas, donde en su mayoría fueron excelentes alianzas para ofrecer atención a la población con mayores dificultades de acceso a la política social.

En el caso misionero, en algunos casos, fue conflictiva y tensionante por el modo en que ellas concebían el rol del Estado, como ente financiador de sus acciones pero que no debía tener injerencia directa sobre sus acciones. Sobre todo a la hora de discutir la orientación de los lineamientos hacia lo estratégico como posicionamiento de la institución.

Para dar una idea de la magnitud, es interesante mencionar el dato del 2015 que contabilizan 120 organizaciones ejecutoras de microcrédito en la Provincia de Misiones, lo que marca la presencia de muchísimas personas trabajando en lo cotidiano, poniendo tiempo, capacidades, esfuerzos, sus recursos materiales de sostén, etc. que ampliaron enormemente las posibilidades de ejecución del Estado.

En el punto número uno de este módulo se da cuenta de algunas de las organizaciones que participaron a lo largo del proceso misionero.

4. Intersectorialidad e interdisciplina

Como toda problemática social, las disciplinas estallaron en la posmodernidad, donde ya no alcanza un saber, ni un sector para abordar diferentes temas de la agenda social porque “los problemas no se presentan como objetos, sino como demandas complejas Y difusas que dan lugar a prácticas sociales inervadas de contradicciones e imbrincadas con cuerpos conceptuales diversos (Stolkiner;1987: 315).

El trabajo social a partir de los noventa significó una disciplina que puso en juego expertise profesional para un escenario complejísimo y que implicó arduo y continuo esfuerzo en la profundización de estudios sobre las diferentes problemáticas, en este caso, la falta de trabajo.

En Misiones, en este plano, se fue creando y recreando con las personas que tenían diversas trayectorias, profesiones, dependencias de áreas, etc. fueron disponiéndose a sumar a la tarea de un modo voluntario, muchas veces adicionales a sus horas de trabajo reglamentarias. Esto significaba un proceso de armado y formación interna continua y reiteradas tensiones con algunas áreas que no facilitaban el tiempo para estas actividades al personal.

Se trabajó en los proyectos con un sin número de personas de diversas profesiones, entre ellas: agrónomos, veterinarios, contadores, antropólogos, abogados, psicólogos, psicopedagogos, docentes, entre muchos otros.

Las relaciones y articulaciones intra - ministeriales (pero también por fuera del ministerio, como lo demostramos en el eje número tres) se fueron gestando como un enjambre artesanal que combinaba relaciones interpersonales, visiones institucionales en la

misma orientación, trayectorias militantes, algunas brechas construidas sobre vacancias de áreas programáticas, la predisposición de algunos compañeros a sumar trabajo al que habitualmente tenían, la organización de un equipo, la planificación de acciones y la enorme motivación política de construir un Estado presente para las muchas dificultades que padecían un sector muy importante de la población en Misiones.

5. Integralidad

Este eje se constituye en la columna vertebradora, por un lado, de la política social descrita y de la experiencia territorial narrada. Si bien este trabajo se enfoca específicamente en algunas de las herramientas de Economía Social, éstas nunca se concibieron de manera aislada. Desde un lugar territorial siempre se ve a los sujetos de derecho de modo integral, en sus lugares, con los condicionantes y sus necesidades, pero también sus recursos y potencialidades.

La concepción del desarrollo local, que ya venimos haciendo referencia, implica tener una mirada amplia sobre las herramientas de los organismos como los Ministerio que permite pivotear alternativas de trabajo de modo permanente. Es decir, no se trata de encajar “a la fuerza” en un programa, sino que construimos horizonte de posibilidades utilizando indistintamente las herramientas programáticas disponibles.

En el caso expuesto, ejemplos de ello son, utilizar las intervenciones más pequeñas ligadas a la asistencia anual de entrega de guardapolvos que realizaba el MDSN y vincularlas con las municipalidades y las organizaciones sociales – muchas de ellas las que ejecutaban líneas de ES – como modo de ampliar la extensa red de cobertura de la provincia y estar atentos a esa necesidad de los hijos en edad escolar de los emprendedores y productores.

Del mismo modo, se gestaron intervenciones novedosas, que crearon alternativas no situadas en la lógica de los programas. Así, bajo la modalidad de *eventos* por ejemplo, generamos un ciclo de formación que contemplaba tres talleres de capacitación en distintas zonas de la Provincia para la adecuación de “*Salas de elaboración de alimentos artesanales*”. Actividad realizada en conjunto con la SAF y el Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones a partir de la Ley Provincial XVII - Nº 71.

Asimismo, con la Coordinación de asistencia directa a instituciones (CADI) logramos financiar proyectos que complementaban los que teníamos en marcha por otras líneas

programáticas, por ejemplo la Feria itinerante en la zona centro – Ruta 12 – para productores denominada “*Tierra que anda*”.

6. Justicia social

Desde una mirada más de construcción popular y empoderamiento, el concepto de justicia social se traduce en esa política social, en lograr objetivos con deseos profundos de lograr equidad territorial en las intervenciones, con articulación de líneas y una mística enorme de proyecto inclusivo y dignificador.

En suma, la práctica más recurrente para lograr estos fines, fue una batería de metodologías usadas en ciencias sociales como la de los mapeos, el cruce de información, la sistematización de datos y la planificación en términos técnicos; y en términos políticos, el diálogo abierto, la espacio horizontal, la articulación constante, la mirada puesta en llegar con más y mejores intervenciones hacia quienes más lo necesitan.

Aun con las muchas dificultades edilicias, de equipamiento y movilidad. Pocos profesionales del área y con altísima demanda que en gran parte se debía al clima de época que revitalizó la confianza en la institución por parte de la gente.

Lo asentado en la Provincia, constituye un entramado como un espacio reconocido, en gran parte por las masivas gestiones ligadas al área de pensiones no contributivas, pero también por la cantidad de intervenciones significativas que se trabajan desde el MDSN.

Esto significó en todo momento un enorme desafío de seguir trabajando con algunas tendencias centralistas que aun perduraban. Era común la llamada telefónica o solicitud de algún compañero del nivel central de algún área específica que venía a la Provincia por alguna demanda puntual o idea proyecto, que luego de ser analizada aquí en el conjunto de lo que se venía haciendo ciertamente terminaba siendo modificada. Esto significaba darle otros sentidos a aquello de las prioridades y de la equidad en la distribución de los recursos existentes.

Son muchos los estudios sobre políticas sociales que dan cuenta que ante los procesos de gestión de los proyectos o los trámites que deben afrontar las personas, aquellas que llegan a la obtención de los mismos, no siempre son las que menos tienen. Los capitales necesarios para el acceso ya van relegando a quienes no cuentan con una buena

dicción, los recursos tecnológicos, el tiempo, la forma de llegar, etc. Por ello, garantizar derechos era gestionar en favor de aquellos que no reunían ciertamente todos estos elementos, a quienes encontrábamos en mediante muchos aliados y medios. Eso fue para la gestión del periodo la justicia social. La garantía efectiva de ejercicio de derechos.

7.Fortalecimiento y organización del tejido social

Empezamos este apartado con una reflexión del catedrático Vincenç Navarro, catedrático

de la Universidad Pompeu Fabra, que apunta que “el desempleo se ha convertido en Europa en una lacra social que afecta particularmente a algunos sectores y grupos etarios, alcanzando sus máximas cuotas entre los jóvenes, las mujeres y los trabajadores no cualificados” (Ministerio de Desarrollo Social; 2007). Esta cita es representativa del panorama geopolítico actual, donde el trabajo falta o las condiciones de trabajo son paupérrimas. Es imprescindible al hacer referencia que luego de la pandemia COVID-19 en América Latina se perdieron 20 millones de puestos de trabajo, según los últimos estudios de la Organización Internacional del Trabajo.

Volviendo a nuestro país y al período que ocupa este módulo, sostenemos que los trabajadores sin empleo por un lado, las condiciones de precariedad para la producción por otro y la vida, en general, en la que se encontraba inmersa la gran parte de la población del país cuando se inició el Gobierno del Dr. Néstor Kirchner, nos dan muchos elementos para comprender qué aspectos había que fortalecer.

Desde las condiciones individuales, familiares y de relaciones sociales de los emprendedores, aspectos de integración generados desde el trabajo.

En palabras de Castels, estamos transitando un individualismo negativo, donde los colectivos protectores – en este caso de las cuestiones salariales o de la sociedad salarial - están cada vez más invisibilizados y cada vez más hay “falta de consideración, falta de seguridad, falta de bienes seguros y vínculos estables” (1994:390). En este contexto de individualización, que se viene acrecentando- porque según Castels desde el origen del capitalismo hubo individualización – nos preguntamos si se puede pensar la lógica de redes cuando el filósofo francés afirma también que “el movimiento de individualización es irreversible” (1994:397).

Ante la disyuntiva planteada en el párrafo de arriba, afirmamos que sí ya que el recupero de la dignidad para quienes lograron sentirse acompañados a replantearse sus proyectos de vida, con alternativas y estrategias de desarrollo de emprendimientos productivos, como quienes con coraje decidieron afianzarse a la tierra y continuaron con la producción de alimentos. De este modo se avanzaron sendos pasos que llevaban a otros con quienes construir sueños colectivos. Espacios comunitarios, lugares comunes de luchas y alegrías. Resulta difícil puntualizar un hecho o una experiencia, cuando todas las acciones tenían el horizonte común de una patria mejor para todos.

Resumiendo, la economía social en sus principios y valores sostiene la necesidad de construir alianzas que tiendan siempre al desarrollo de las personas por sobre el capital, este es el aporte que han hecho las Políticas de ES en el entramado social.

8.Desarrollo Local – territorial

Siguiendo la impronta que tuvieron los programas de economía social siempre se pensaron como orientadas al Desarrollo Local, que se llevó a cabo, en el inicio de la gestión (2004), a realizar múltiples talleres en los lugares convenientes o que podrían convenirse (previo diagnóstico), por ejemplo los municipios, para instalar el tema. El desarrollo local visto desde la perspectiva de hacer partícipes a los actores de la comunidad y trabajar con sus propios recursos a partir de las demandas de esa comunidad (Bustos; Dodado; 2015), saliendo la idea de recibir programa enlatados y buscando una estrategia de abordaje integral donde es fundamental en el enfoque actual del desarrollo local, cuyos aspectos más significativos es alcanzar los objetivos tradicionales del desarrollo (La Bisagra; 2011).

Durante el 2008, la provincia se alía a un proyecto encarado por el Programa de Desarrollo Local de la Universidad Nacional de Misiones y revitalizamos esas instancias en algunos municipios y en algunas microrregiones como la Paraná Sur. De este modo el trabajo fue más intensivo y extendido en el tiempo apuntando a líneas estratégicas como la horticultura, las hierbas medicinales, etc.

Hacia más adelante el Desarrollo Local estuvo en las instancias de trabajo de las organizaciones sociales en articulación con el Estado para la ejecución de los proyectos de microcrédito.

La mirada territorial de cada uno de los técnicos que acompañamos estos procesos, donde se priorizaba que fuera de la zona, viviera en el lugar o estuviera y conociera a las organizaciones. De este modo logramos un armado de internas colaboraciones con la SENAF en San Vicente, Aristóbulo del Valle, Campo Grande, Garupá, Posadas, Eldorado, Montecarlo, San Pedro.

La construcción de la territorialidad estaba también en la idiosincrasia de quienes asumimos la representación del Estado Nacional como figura, pero entendiéndolo amplio y diverso, que se funde en el guaraní y en el portuñol³ por estos lados de las fronteras.

9.Ciclo de Políticas públicas

Como se describe secuencialmente en términos temporales (año a año) es posible ver algunos temas en relación a la sistematicidad de los momentos de las políticas.

En el subsidio (primera etapa) a emprendimientos productivos aseguraba acuerdos institucionales, que luego de eso, se pasaba a una capacitación y/o formación del proyecto integral y por último, también, una evaluación. Esto se lograba a través de una “ventanilla abierta” es decir, todo el tiempo se podía presentar proyectos a evaluación, ser financiado, ejecutarlos, rendirlos y volver a presentar.

La posibilidad de que esta secuencia existiera, hacía que habilite a las personas a tener posibilidades siempre, pero desafía a los equipos técnicos a sostener todo ese proceso de manera continua con solvencia.

Estos condicionantes hacen a la forma en que se instrumentó el diagnóstico y la formulación con tiempos acotados y la ejecución ajustada a lo que establecía el convenio firmado entre el MDSN y la organización administradora del fondo.

No obstante, se logró operar con éxito en la mayoría de los proyectos trabajados durante todo el proceso, desde las formulaciones iniciales hasta los cierres de expedientes.

³ Fusión del portugués y el español, que se habla en todos los municipios de la costa del Río Uruguay en Misiones.

Un aspecto que quizás usualmente no fue tan valorado en la gestión es el de la evaluación. Si bien fueron muy buenas instancias la evaluación de medio término del PMO que permitió reformularlo (publicación del MDS 2006) o los talleres regionales de CONAMI que discutieron los alcances y objetivos del mismo (San Miguel de Tucumán 2009); o el propio *1er Congreso Latinoamericano de microcrédito* (2010) en donde se pudo discutir, reflexionar y avanzar con esa herramienta tan valiosa.

10. Relato de una experiencia

El periodo sobre el cual se abarca y la cantidad de acciones emprendidas como técnica profesional del MDSN en la provincia de Misiones, nos ha dejado un innúmero registro de experiencias llenas de rostros y nombres.

Los sentires, pesares y llantos como enormes alegrías de quienes veían en la concreción de los proyectos un horizonte de vida.

En una visita a un carpintero en Colonia Delicia, departamento de Eldorado que había recibido unas máquinas como subsidio, me contó que había iniciado su actividad de modo autónomo luego de renunciar a la única gran empresa del lugar porque su esposa había enfermado.

Para poder atenderla en los cuidados que requería montó la carpintería al lado de su casa con muy pocas herramientas de trabajo.

El subsidio del Programa Manos a la Obra (PMO) que recibió mediante la Municipalidad fue el impulso que necesitó en el momento para salir adelante como familia.

Nos mostró la combinada con una base de cemento donde dejó sellado de puño y letra, la fecha y el origen de la misma: Programa Manos a la Obra.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La economía social requiere diversos procedimientos para que se lleve a cabo. Este documento demuestra experiencias posibles a través de apuestas de ideas, compromisos asumidos desde diferentes sectores e inversión de recursos públicos.

Por ese motivo la apuesta de la economía social debe ser intersectorial, ya que el Estado es impulsor, al menos desde un principio (lo que denominamos acá asistencia) para luego que a partir de esa apuesta económica haya una reactivación del nudo o entramado productivo, sabiendo que detrás de la misma hay familias, trabajadores, comunidad, un pueblo (Ministerio de Desarrollo Social; 2007).

Desde ahí la mirada integral para ver los problemas socio-económicos productivos de un país enorme, desigual, donde si no llega el Estado, difícilmente otros actores puedan abordar la problemática y con esa magnitud y potencia, en tanto inversión de recursos públicos como de posibilidades de articulaciones posibles.

La apuesta desarrollada a lo largo de Misiones es el resultado del esfuerzo de actores de la economía formal e informal pero también de los sectores públicos, privados, profesionales, muchas veces con interés contrapuestos, bregando por un horizonte en común. En algunas ocasiones, difícil de sostener, con emergentes, con imponderables que no son fáciles de abordar en el corto, mediano y hasta largo plazos.

Por motivos que exceden este espacio y que no pudimos desarrollar, es relevante también el rol de otros actores como la universidad con su expertis y, aunque algo ya mencionado, el rol de los medios de comunicación locales, esenciales para difundir estos emprendimientos y contribuyendo a la construcción de sentido.

Esta experiencia, argumentada desde visiones de mundo, seguro será complementaria a otra en esta diplomatura, que tendrán puntos de anclaje comunes por la apuesta, sobre todo de esos años.

En suma, sólo a los fines expositivos y con la certeza de dejar fuera mucho más de lo que incluye, punteamos algunos logros y debilidades de todo este proceso tanto internos como externos.

Algunos logros

- ✓ Construcción política territorial de un modelo
- ✓ Articulación de líneas programáticas a los objetivos estratégicos
- ✓ Aprendizajes de cogestión entre el nivel central - CDR – espacios provinciales - locales
- ✓ Organización de la demanda y respuesta satisfactoria en clave de derechos
- ✓ Promoción de múltiples alianzas interinstitucionales

Algunas Debilidades

- × Tensiones permanentes con el MDS Provincial
- × Participación decreciente de las Municipalidades en las líneas de ES
- × Escasos recursos humanos y materiales formados y disponibles para
- × No logra sancionarse la ley en ese periodo (apoyo político)

Módulo 5	Políticas de asistencia directa
Subtítulo	El acceso a los derechos con mirada integral

Introducción

La asistencia social cumple funciones diferentes según responda a la política general del Gobierno que la lleve adelante. Representa, de este modo, diferentes sentidos, según la naturaleza y los intereses que éste represente.

En el marco de la política social llevada adelante por la entonces Ministra Dra. Alicia Kirchner, en la que se propendía al desarrollo de proyectos productivos, a la defensa y ampliación de las fuentes de trabajo, la asistencia operó, desde su inicio, en el marco de la reparación de problemáticas y carencias puntuales que presentaban los sectores más vulnerados de la sociedad, por la vía de servicios y subsidios destinados a mejorar la calidad de vida y atender las situaciones más urgentes; un carácter complementario del rumbo general de la política social, fortaleciendo la perspectiva de derechos y de la necesaria vigencia de la justicia social.

En este punto, resulta significativo, enfatizar que en contraposición al asistencialismo, la asistencia involucra dos ideas: el reconocimiento de derechos sociales y la reparación plena de los problemas sociales, posicionando la política social y su implementación, en la línea de generación de cambios hacia la construcción de un orden social distinto.

Las políticas de asistencia, fueron planteadas e implementadas con concepción de abordaje integral , no de forma aislada , no como paliativo , sino como parte o punto de inicio para trabajar “ con el otro” en un proceso centrado en transformar el asistencialismo en políticas de asistencia como derecho, teniendo presente que el asistencialismo en perspectiva contraria, es concebido como el ocultamiento de los problemas sociales como derechos humanos restringidos y la asistencia escasa y mínima, sólo para atenuar y controlar la conflictividad social que genera la carencia extrema.

La puesta en práctica de otro modelo de abordaje, otra mirada en torno a los destinatarios de la política social bajo la premisa de un “Estado Presente, Promotor y Protector cuando es necesario” implica un Estado activo con inversión social y promotor del desarrollo humano que recupera las instituciones agotadas en su capacidad institucional y que trabaja en los derechos y la equidad territorial; un Estado que busca promover espacios de participación de la comunidad tendiendo a fortalecer nuevamente los lazos sociales con la mirada puesta en el territorio donde la complejidad y la diversidad debe ser mirada a la hora de aplicar políticas públicas; un Estado protector que atiende la inmediatez de los problemas sociales dando cobertura a los sectores más vulnerables desde un concepto de asistencia y no de asistencialismo paternalista.

“No negamos la asistencia, hacerlo sería dar un salto al vacío, pero sí debemos asegurarnos que se ejercite en un marco de ética práctica, apoyado y traducido en valores emancipadores y de respeto hacia la persona”

Dra. Alicia Kirchner

1. Descripción de la política social

Cuando todo es desolación

En 2003, la Argentina presentaba una situación social dramática: más de la mitad de la población, alrededor de diecinueve millones de personas se encontraban bajo la línea de pobreza. Imágenes de hombres, mujeres y niños revolviendo la basura en busca de comida y cartoneros que luego revendían, coexistían con imágenes del trueque, la toma

de empresas fundidas que eran ocupadas por sus trabajadores y la ocupación política de las calles a lo largo y ancho del país.

Asambleas, manifestaciones públicas y piquetes eran un dato cotidiano en todas las ciudades. Un notable deterioro de la vida de las clases populares y medias.

Al decir de Svampa: “Con una virulencia nunca vista, la nueva dinámica excluyente puso al descubierto un notorio distanciamiento en el interior mismo de las clases medias, producto de la transformación de las pautas de movilidad social ascendente y descendente. Dichas transformaciones terminaron de abrir una gran brecha en la sociedad argentina, acentuando los procesos de polarización y vulnerabilidad social (...). Asimismo, tanto la degradación de los servicios públicos (educación, salud, seguridad) como la privatización de los servicios básicos, contribuyeron fuertemente al empobrecimiento de los sectores medios, en un contexto signado por la precarización laboral y la inestabilidad (...). En resumen, la fractura intraclase se hizo mayor a mediados de los ´90, cuando el empobrecimiento pasó a vincularse no sólo a la pérdida de poder adquisitivo, sino también al desempleo (Svampa; 2005).

En un país con el 53 % de pobreza y una tasa de desocupación rondando el 25%, no resulta difícil imaginar la magnitud de la demanda respecto, no solo a las necesidades más básicas, sino también a aquellas problemáticas vinculadas a la salud y que requieren de un subsidio que ayudará a transitar enfermedades o sus secuelas que generalmente resultaban graves.

Estas situaciones problemáticas, no podían acotar su abordaje solo al otorgamiento de un subsidio para la compra de un medicamento, prótesis o la realización de una intervención quirúrgica, esto requería una mirada y una intervención integral por parte del Estado para dar respuesta a las múltiples causas que desencadenaron, no solo en la patología de salud, sino también en lo que respecta a sus consecuencias. Requiere un modo distinto de abordaje, una mirada diferente, más integral, no solo viendo el emergente, que podría evaluarse en la enfermedad, sino también el contexto donde se manifestaba.

Ante estas situaciones, si la familia requiere asistencia, se lo hace desde la transferencia ética de bienes o de ingresos, pero articulados a políticas de promoción, para generar trabajo, que resulta ser el mejor integrador social (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; 2007) buscando restitución de derechos, no solo una cobertura transitoria, limitada y acotada a la emergencia que surge, sino en la búsqueda de una respuesta más estable, no sólo abordando el emergente sino la conflictividad desde una mirada integral.

Ante estas problemáticas es inmediato reparar con asistencia, previniendo desde la promoción que existen situaciones donde la sola restitución de un derecho puede alcanzar para que las personas, familias o comunidades logren su desarrollo.

Sin embargo, la mayoría de las veces es posible y necesario realizar en paralelo un trabajo de fortalecimiento de capacidades personales o comunitarias, tendiendo a la “apropiación de derechos”

De ese modo, el concepto de abordaje integral desde la gestión de la política social, implica la inescindibilidad entre asistencia, promoción y desarrollo desde la perspectiva de derechos.

Esta mirada es incluyente y genera participación y pertenencia, por lo tanto es pertinente a este enfoque en las políticas sociales.

Es así como, la familia pasa a ser sujeto potencial de las políticas sociales, desde una modalidad de cooperación integral e intersectorial , no sólo un mero “beneficiario” – receptor de un subsidio que puede generar una solución parcial – temporaria de la problemática .

La familia como sujeto potencial y la comunidad como contexto facilitador, son productores comprometidos en su propio desarrollo, a partir de un Estado presente.

Este cambio de paradigma en el abordaje de las problemáticas vinculadas a las cuestiones más asociadas a la salud y sus consecuencias implicó, también, reconfigurar el equipo de trabajo (trabajadoras y trabajadores sociales, médicas y médicos, personal administrativo) para dar respuesta a todos los requerimientos de la gestión de manera profesional, pero sobre todo humana. Esto se tradujo en una mirada y abordaje desde una perspectiva integral de la política social, lo que implica también un trabajo conjunto y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.

En este punto resulta importante señalar que la integralidad puesta en términos de gestión es entendida en dos sentidos:

-Integralidad en la mirada, desde el respeto en la construcción territorial, superando la visión fragmentada.

-Integralidad en la gestión, desde la articulación intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional.

Esta mirada, este modo de abordaje, implica implementar estrategias integrales, que alcancen simultáneamente los distintos ámbitos en los que se expresa la situación de las familias que manifiestan una situación de alta vulnerabilidad.

Identificar a las familias como unidades de intervención, significa establecer un espacio privilegiado para generar procesos que contribuyan a lograr el desarrollo, no solo de esa familia sino de su comunidad. Identificar y trabajar con la comunidad en vistas a transformar la realidad local, con infraestructura o mejoramientos de las estructuras de salud o comunitarias son fundamentales como parte de estos procesos de desarrollo y transformación.

Esta concepción, significa asumir metodologías distintas en el abordaje de la política social, que no vea solamente a la familia desde las carencias, sino que pueda ver instancias más amplias como la vinculación con el mundo del trabajo, lectura de lo cultural, de lo social, de la salud, de accesibilidad y de lo económico, desde una perspectiva integral.

2. Rol del Estado

El Estado en todos los rincones de la Patria

El Programa “Mi Pueblo” fue creado mediante decreto presidencial N° 469/2004 y en su aspecto resolutivo señalaba que su objeto era desarrollar y articular el impacto social de las políticas públicas llevadas a cabo en diferentes organismos del gobierno nacional a nivel territorial.

De acuerdo a este decreto de creación del Programa, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) era designado como autoridad de aplicación del programa y el Ministerio del Interior tendría a su cargo la coordinación política con las provincias, ministerios y organismos intervinientes en la puesta en marcha y ejecución del programa.

El Programa Mi Pueblo se inscribía en el marco del Proyecto Nacional y de País impulsado desde el gobierno, que postulaba un modelo de sociedad independiente, justa y democrática, con una interpretación social y regional del concepto de Nación y del federalismo.

Su finalidad es contribuir a la construcción de una Argentina con un alto grado de desarrollo económico, así como también promover el ejercicio de una convivencia pluralista y participativa basada en el acceso igualitario a los derechos civiles, humanos y sociales que garantiza nuestra Constitución Nacional. En sus considerandos señalaba la necesidad de poner en funcionamiento un programa que pudiera identificar aquellas

poblaciones aisladas del crecimiento y desarrollo, y requirieron una **asistencia integral** por parte del Estado

Este programa se encontraba enmarcado en un marco de políticas públicas, en las que las políticas sociales tenían un norte de derechos y equidad territorial, dentro del contexto de la política nacional, con amplia participación de los actores sociales, sean estos estatales o de la comunidad con un objetivo claro, que tenía por meta el desarrollo social generador de justicia social y garante de derechos ciudadanos.

Las políticas sociales se enmarcaron entonces en un modelo de país cuya centralidad estaba puesta en el ser humano y en ese camino se diseñaron. Se requería para ello avanzar de un modo sistemático y preciso hacia una reconstrucción del sistema de derechos sociales y laborales que permitiera enfrentar seriamente la desigualdad.

3.Integralidad

Es pertinente en este punto, profundizar en el concepto de integralidad. Una aproximación al enfoque de la intervención integral sugiere Fabián Repetto 2009 que un sistema integral en torno a las políticas sociales implica realizar una tarea pensada a mediano y largo plazo para lo que requiere tener claro tres puntos: 1) el conjunto de problemas que se busca enfrentar ya que los problemas sociales no obedecen a una sola causa, son de carácter multidimensional y combinan carencias que son tangibles pero también intangibles lo que requiere no sólo haya que enfrentar la pobreza sino otros problemas que contribuyen a tornar vulnerables a las poblaciones. Es decir, no ver solamente a las familias exclusivamente desde las carencias materiales sino tener en cuenta otras cuestiones que contribuyen y perpetúan la problemática. 2) El tipo de respuesta que se va dar a dichos problemas delimitando qué organismos deben intervenir -este punto remite a la intersectorialidad como condición necesaria pero no suficiente en la intervención integral de las políticas sociales- y no solo organismos estatales, sino cómo la sociedad civil participa en la gestión social. 3) Por último tener en claro que abordaje se decide instrumentar que generalmente combina la intervención que hace eje en la familia con abordajes que hacen eje en el territorio.

La gestión integral entiende a la política como proceso y a los problemas sociales no como problemas estructurados, es concebida en este marco como respuesta a la multidimensionalidad de los problemas sociales. Surge como contraposición al modelo

fragmentario y excluyente y aporta a la construcción de un proyecto de país en el que el Estado actúa como promotor del cambio propiciando la participación, la articulación y comunicación desde y en el territorio. Se sostiene con el compromiso de todos los actores.

Cuando se trata de territorios olvidados, que se encuentran alejados de centros urbanos como es el caso de los pueblos a los que estaba dirigido el Programa “Mi Pueblo” y donde la pobreza es estructural, será necesaria la intervención de varios organismos estatales que articuladamente deberán dar respuesta a las distintas dimensiones de la pobreza. No se trata solamente la carencia material de las familias sino, como ya hemos señalado, muchas otras carencias que perpetúan la pobreza estructural de las mismas. A este tipo de intervención en la que concurren diferentes organismos del Estado la denominamos intersectorial.

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

Acerca de la intersectorialidad, condición muchas veces necesaria pero no suficiente para la integralidad de las políticas, Nuria Cunill Grau dice: *“Cuando aludimos a la intersectorialidad en tanto relación entre distintos sectores gubernamentales, ya no es exclusivamente la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos lo que se tiene a la vista. Aunque el desempeño puede estar presente, la mirada aumenta su alcance y se coloca expresamente en la solución del problema que se busca enfrentar, advirtiendo que, si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral. Esto significa que es la búsqueda de la integralidad en el abordaje de un determinado problema o situación social lo que coloca en el centro de la cuestión de la relación entre distintos sectores gubernamentales.*

La intersectorialidad, desde esta última perspectiva, implica que diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específicos servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. Implica que los sectores “se pongan de acuerdo” para actuar conjuntamente a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial” (2014; 251).

Como fuera anteriormente mencionado , el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) fue designado como autoridad de aplicación del programa Mi Pueblo y el Ministerio del Interior tendría a su cargo la coordinación política con las provincias, ministerios y organismos intervinientes en la puesta en marcha y ejecución del programa.

Así fue como se hizo una primera intervención en la Línea Sur, en la Provincia de río Negro atendiendo a las pequeñas poblaciones que se encuentran a lo largo de la Ruta Nacional 23 que va desde la cordillera hasta la costa marítima.

La idea de una intervención integral en pueblos alejados de centros urbanos iba a requerir un buen diagnóstico previo que contempla, no sólo las necesidades materiales de su población, sino también el grado posible de involucramiento tanto de las autoridades provinciales como municipales como así también conocer las características de los pobladores para buscar entre ellos referentes que no sólo se empoderan de las conquistas, sino que interactúan con el resto de los pobladores, siendo partícipes de la gestión social de modo de hacer que la inversión resultante de la intervención fuera sustentable en el tiempo una vez que el Estado Nacional se retirara.

Había que trabajar fuertemente, además, al interior de los ministerios intervinientes, desestructurando el método que había imperado durante más de 2 décadas respecto a las políticas sociales, esto es acudir a los territorios con una lógica de oferta de programas cerrados que se diseñan en oficinas de la Capital Federal sin tener en cuenta la realidad del territorio.

Esto se refiere a cambiar la lógica de la oferta por la respuesta en función de la necesidad.

Daniel Arroyo, vice ministro del MDS 2003-2007, ponía siempre el ejemplo de un programa imaginario que otorgaba subsidios para canchitas de fútbol: *“...lo que ha pasado especialmente en la primera parte de la década del noventa, sobre todo hasta el 98, hasta el momento en que hay recursos, es un proceso a través del cual el Estado Nacional baja programas, los municipios los toman aunque no les sirvan demasiado, se genera el resultado al final del proceso, pero no mejora la situación de la comunidad. Esto es, si yo tengo un programa para hacer canchitas de fútbol voy a un municipio y le digo “tengo un programa para hacer diez canchitas de fútbol”, el Intendente me va a mirar y me va a decir ¿cómo canchitas de fútbol en el marco de esta crisis?. Al rato, si yo le digo “es eso o nada, lo que tengo yo para ofrecer es eso”, él me va a decir que sí y voy a dejar diez canchitas de fútbol en ese lugar. Llego a fin de año e hice quinientas canchitas de fútbol, el resultado va a ser exitoso, cumplí mi objetivo, pero no va a pasar*

nada a nivel local. Lo que se ha dado es un doble proceso. Por un lado, el Estado Nacional dejó de hacer cosas y por el otro generó programas que, vistos desde la lógica del resultado, fueron exitosos pero vistos desde la persona que está en el lugar viendo qué puede hacer y en qué pueden mejorar, no lo fueron (...) ¿Por qué se da esta situación? Por una particularidad muy argentina, y es que en ese país el territorio toma todo, el municipio, la instancia local, cualquier cosa que venga la toma, aunque no le sirva porque entre nada y algo siempre es mejor algo. Entonces entre diez canchitas de fútbol y nada, se toman las diez canchitas de fútbol, aunque en realidad no sirvan para nada. “ (Arroyo; 2007).

Entre otras cuestiones ,este modo de abordaje, también requería, conformar un equipo que se ocupara de monitorear y acompañar, en el caso que fuera necesario, el proceso de puesta en marcha y funcionamiento de los futuros proyectos a financiar.

El monitoreo concomitante, que permita medir de manera constante el impacto,lo que resulta imprescindible para realizar las correcciones necesarias en el proceso de ejecución de las políticas. Ese equipo se tenía que integrar al trabajo desde el momento del diagnóstico con la finalidad de conocer las características de los lugares a intervenir, sus fortalezas y debilidades para, de esa forma, poder hacer un seguimiento/acompañamiento acorde a las necesidades del lugar.

5.Desarrollo local - territorial

Modelo de gestión

Se diseñó para los pasos previos a la implementación del Programa Mi Pueblo , una estrategia en base a una serie de cuestiones que serian punto de partida en el momento de intervenir en el territorio

- Tema clave: gestión pública, en el nivel nacional, provincial y local
- Trabajar con la lógica del problema
- Dar respuesta rápida desde el nivel nacional para no profundizar la fragmentación.

- Consensuar con las distintas áreas intervinientes , el modo de agilizar los trámites administrativos para que las respuestas puedan ser rápidas y efectivas
- Designar técnicos que puedan analizar con rapidez los proyectos y que formen parte del equipo ministerial del programa.
- Tener un diagnóstico compartido entre el nivel nacional, provincial y municipal (incluyendo la opinión de los pobladores para neutralizar fragmentación).
- Lograr que el dinero que aporta Ministerio del Interior en formato de ATN sea como respuesta y no como oferta.
- Darnos una política de inclusión a partir de la discusión en el nivel nacional y provincial de la problemática a resolver
- Buscar que la instancia gubernamental provincial acompañe el proceso
- Lograr armar un equipo permanente del Ministerio de Desarrollo y de los ministerios que intervienen que articule con el equipo territorial.

A partir de estas ideas, se elaboró un método de intervención de cuatro pasos:

Metodología de intervención

Deberá elegirse un responsable por la Secretaría de Coordinación (Jurídica – Administrativa) que coordine tanto el trámite de las rendiciones de cuentas adeudadas por los municipios, como la ejecución de los fondos destinados a las intervenciones en el territorio. Este responsable deberá realizar el seguimiento de todo el trámite administrativo de los expedientes, teniendo en cuenta los plazos que se establezcan para la finalización del Proyecto.

Asimismo, deberá consensuarse con los demás ministerios nacionales intervinientes, la designación de un equipo permanente de cada uno de ellos.

La implementación del proyecto se llevará a cabo a través de momentos, los que a su vez corresponden a las diferentes etapas y pasos del proceso.

Partiendo de la necesidad de abordar la complejidad que se presenta en estas comunidades hacemos hincapié en la INTEGRALIDAD de las intervenciones uniendo lo que en las políticas sociales se presenta fragmentado: juntar a la comunidad con la cultura del trabajo y la producción, la educación, el hábitat, la salud, etc.; En la CORRESPONSABILIDAD de la participación ciudadana como estrategia para que los miembros de la comunidad sean protagonistas de su propio desarrollo; y la ARTICULACIÓN entre diferentes actores: Gobierno local, Gobierno Provincial, Gobierno Nacional (quienes deberán acompañar permanentemente el proceso) y Sociedad Civil local.

Primer momento: definición del problema

Una vez seleccionada la comunidad o la comarca, el equipo responsable del proyecto, deberá contar con información a priori acerca de las dificultades de la región (cantidad de habitantes, caminos, fuentes de energía, comunicaciones, condiciones de vivienda, salud, educación, medio de vida de sus habitantes, potencialidades de la región, distancia de los principales centros urbanos etc.). Esta información deberán suministrarla la provincia, el municipio, el coordinador regional y el territorial. De esta manera se tendrá una primera aproximación al problema antes de viajar a la región, lo que le permitirá elaborar estrategias de intervención, realizando los contactos necesarios que servirán de fuentes de información.

Contando con una aproximación previa al problema, y una vez en el territorio, el equipo de los ministerios de Desarrollo Social y del Interior, harán una evaluación exhaustiva, conjuntamente con autoridades provinciales (todos los ministerios provinciales “socios” de los participantes a nivel nacional , municipales y representantes de la sociedad civil (organizaciones si las hubiera, directivos de las escuelas, referentes barriales, agentes de salud, policía etc.), de la problemática de la región.

Para seguir aproximándonos al problema se describirá la condición de las familias que habitan el sector objeto de nuestra intervención.

En este punto, se examinarán:

- Las familias: cantidad aproximada y tipo de familias, situación con respecto a la educación (nivel de educación, distancia de la escuela, cantidad de escuelas, analfabetismo, deserción escolar etc.). Con

relación a la salud: enfermedades más comunes, condiciones básicas de alimentación, desnutrición, sub – alimentación; enfermedades relacionadas con las condiciones de habitabilidad, falta de agua potable etc.; enfermedades relacionadas con factores climáticos; acceso a puestos de salud; infraestructura hospitalaria, ambulancias aparatología básica para primeros auxilios, acceso a vacunas y medicamentos. Principal actividad de la región, capacidades de los habitantes, potencialidades.

- Aspectos físico ambientales: tipo de construcción predominante, tendido de luz eléctrica, red de agua potable, comunicaciones (teléfono, sistema de radio) caminos de acceso a las localidades.
- Recursos Institucionales: Iglesia, escuela, sala de primeros auxilios, sociedades de fomento u otras instituciones de la comunidad.
- Aspectos socio organizativo: redes informales, algún tipo de organización comunitaria, condiciones de autogestión.
- Salud: como está estructurado el sistema de atención primaria, articulación entre las áreas de salud y desarrollo social de la zona, infraestructura en salud, acceso a medicamentos destinados a los principales tipos de enfermedades que se dan en la zona
- Aspectos económicos financieros: estructura económica, potencialidades de la zona en cuanto producción y desarrollo, capacidades de sus habitantes para poner en práctica estas potencialidades, capacidad del gobierno local para la gestión de futuros emprendimientos de desarrollo local, posibilidades para la inserción de estas localidades en una estrategia de desarrollo regional (fortalezas y debilidades).

Segundo momento: planificación de las acciones

Una vez realizado el diagnóstico, se establecerá un sistema de prioridades consensuado con los actores intervinientes, comprometiéndose cada una de las partes involucradas en las tareas que se convengan. Se planificarán conjuntamente las intervenciones.

Éstas deben surgir de la articulación entre el gobierno provincial, el nacional y el gobierno local.

Teniendo en cuenta que estas localidades tienen grandes dificultades de gestión, se pactará con la provincia la manera de dejar capacidades instaladas, comprometiéndose ésta al posterior acompañamiento, de manera que las mejoras introducidas sean sustentables en el tiempo. Asimismo, la nación se comprometerá en la asistencia técnica necesaria.

La inversión de los fondos necesarios para las obras a realizarse, como así también la mano de obra a emplear en las tareas de mejoramiento de las condiciones de vida de la población, deberán ser integradas, de acuerdo a sus posibilidades, por los organismos gubernamentales implicados (nacionales, provinciales y locales).

Luego de la primera reunión, y después de haberse determinado las obras e intervenciones prioritarias, se convocará al resto de los organismos nacionales que tengan competencia en las temáticas, para que analicen la viabilidad de las acciones propuestas.

Tercer momento: ejecución del proyecto (líneas generales de acción tentativas, en virtud de que cada intervención tendrá sus particularidades)

Líneas de acción orientadas a:

- Apuntalar a los municipios, ayudando a mejorar su capacidad de gestión, a través de capacitación, dotándolos de elementos básicos para una correcta gestión.
- Mejorar el hábitat y las condiciones socio sanitarias de las familias. Como condición de partida: el acceso a redes básicas de infraestructura (camino de acceso, agua potable, disposición de excretas y energía eléctrica), a la vivienda y a espacios comunitarios (centros comunitarios, tierras para la producción, etc.).
- Promover en las familias las capacidades, conocimientos y habilidades que posibiliten la optimización de las Estrategias Familiares de Vida; Esto se refiere a la posibilidad de mejorar a través de capacitación y apoyo las posibilidades de Emprendimientos Familiares o Asociativos.
- Impulsar la consolidación de redes sociales comunitarias a través de la participación en la planificación y diseño de proyectos y acciones para el mejoramiento de la calidad de vida.

Cuarto momento: seguimiento del proceso

El Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior realizarán el seguimiento del proceso, procurando que se cumplan los plazos establecidos. Para ello, mantendrán comunicación fluida con el resto de los ministerios intervinientes, la provincia y el municipio, siendo los coordinadores regionales y territoriales del Ministerio de Desarrollo Social, informantes claves del desarrollo de aquél.

El primer gran desafío era Villa Olivari y la Isla de Apipé en la Provincia de Corrientes. Los lugares habían sido seleccionados por las autoridades provinciales y acordados con la Secretaria de Interior del Ministerio del Interior de la Nación.

6.Fortalecimiento y organización del tejido social

Apipé, reseña histórica

Las islas Apipé Chico y Apipé Grande están situadas al norte de la provincia de Corrientes, frente a la ciudad de Ituzaingó y a tan sólo a 2 km río abajo de la represa de Yacyretá - Apipé.

Apipé Grande posee una superficie de 27.500 hectáreas con una longitud de 45 km y 20 km en su sección más ancha y tiene la particularidad de ser una isla argentina rodeada de aguas jurisdiccionales paraguayas. En la zona alta se asentaron pobladores cuyas actividades económicas eran agricultura de subsistencia y cría de ganado vacuno y equino. Los rápidos de Apipé fueron modificados con la construcción del binacional Complejo Hidroeléctrico Yacyretá- Apipé y los habitantes fueron relocalizados, retornando décadas más tarde.

La isla Apipé Grande presenta dos núcleos elevados, uno río arriba (paraje San Antonio) y otro en el extremo oeste (parajes Monte Grande, Arazá y Vizcaíno), formados por lomadas arenosas por encima de la cota de inundación y separados por una zona central deprimida ocupada por las lagunas Cambá y Hermosa, a través de la cual se desplaza el agua del Brazo San José Mi hacia el Brazo Sur durante las crecientes extraordinarias. Los dos núcleos están surcados por cursos abandonados (madrejones), meandros y cubiertos por cañaverales. El 40% de la superficie de la isla se ve afectada directamente por las inundaciones periódicas.

La isla ha sido históricamente un territorio en disputa no sólo por su ubicación geográfica, sino también por su capital en recursos naturales. El primer europeo en llegar a la región fue Sebastián Gaboto, quien remontando el río Paraná descubrió los saltos de Apipé en diciembre de 1527 (Fontana, 2008). Estaba ocupada por guaraníes itatines hasta 1615, cuando fueron obligados a trasladarse a la reducción de Itatí a instancias de Cabildo, que se apropió de la isla y controló la explotación de maderas y tacuaras (Rivera, 1976). Luego de la independencia del dominio español, el dominio alternativamente argentino o paraguayo se prolongó hasta 1856, cuando se firmó el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre ambas naciones, por el cual Apipé Grande se incorporó a la Confederación Argentina y Yacyretá quedó bajo soberanía del Paraguay. En 1895 Valentín Virasoro llevó a cabo el primer intento de colonización moderna, pero recién en 1917 se estableció el primer asentamiento urbano en San Antonio, al norte de la isla.

El aislamiento, la ocupación alternada por argentinos y paraguayos, las dificultades de subsistencia en un territorio con inundaciones periódicas y la falta de comunicación, contribuyeron a que la isla conservara una población, cuyos asentamientos eran aislados y temporales.

En 1925 se firmó el protocolo inicial para determinar el uso de los Saltos de Yacyretá-Apipé, seguidos por estudios relativos al aprovechamiento del Río Paraná para la generación de electricidad. En 1958 se firmaron convenios entre los gobiernos de Paraguay y Argentina para realizar estudios técnicos y mejorar las condiciones de navegabilidad del río. El avance del proyecto Yacyretá-Apipé tuvo impactos directos sobre la dinámica poblacional de la región.

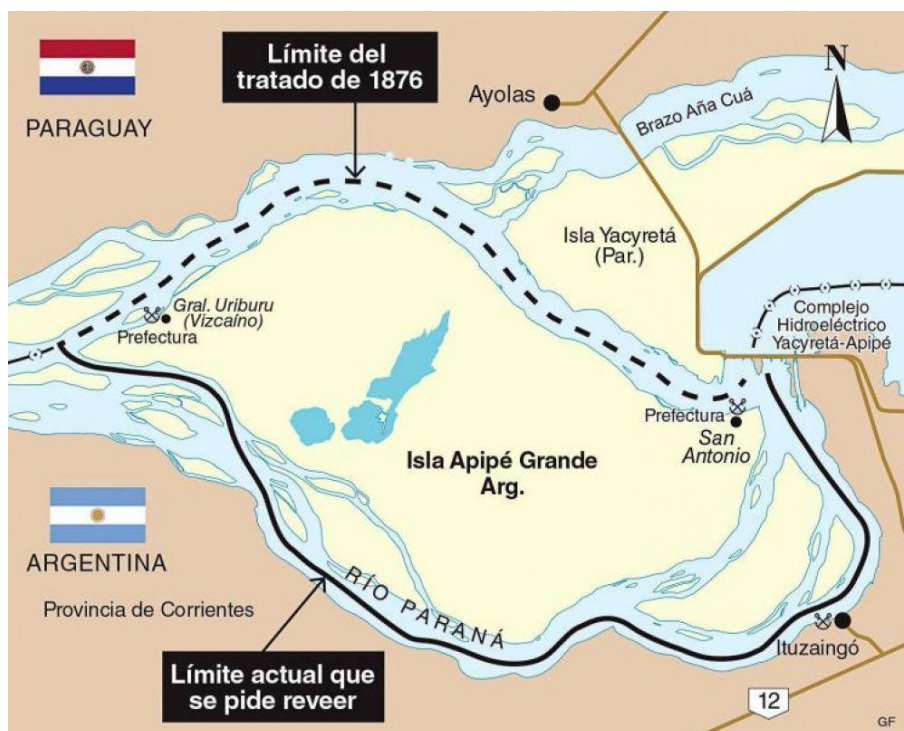
Las obras de construcción de la represa y la central se iniciaron en 1983. En agosto de 1994 se cerró el embalse, inundando las islas Yacyretá y Talavera con más de 20 m de agua. Ese año la central hidroeléctrica comenzó a brindar energía con la instalación de las primeras turbinas y en mayo de 1998 culminaron las obras con la puesta en marcha de la última turbina (Thomas, 2013).

Como parte de la mitigación de los impactos del complejo, las Islas de Apipé fueron declaradas Reserva Natural por Ley Provincial 4788/1994.

Con la culminación parcial de las obras de la represa, los habitantes de la Isla de Apipé Grande comenzaron a retornar a un territorio que aún sufría inundaciones por crecidas extraordinarias y sin un proyecto de provisión de servicios urbanos. Las casas se construían de barro y techo de paja, sin redes de agua potable, cloaca o energía eléctrica. En 2001 se registraban 1525 habitantes en la isla, según el Censo Nacional

de ese año y desde 1983 tiene el rango de comuna, siendo anteriormente una delegación del municipio de Ituzaingó. Los pobladores de la isla se dedican principalmente a la producción agropecuaria.

En el año 2003 se retomaron las obras mediante el Plan de Terminación de Yacyretá (PTY). Finalizaron en el año 2011, completando el llenado del embalse y dejando en funcionamiento a la Central Hidroeléctrica Yacyretá al 100% de su capacidad.



La localidad de San Antonio, se encuentra en el extremo noreste y en el extremo sur oeste se encuentran las poblaciones de Uriburu, Arazá y Vizcaíno y, en la zona central, Monte Grande. En el año 2005 la isla no tenía caminos internos y se llegaba desde San Antonio a las otras localidades a través de embarcaciones.

La mayor concentración poblacional estaba en San Antonio donde se encontraba emplazada la sede municipal, una escuela primaria, una secundaria, una unidad hospitalaria de baja complejidad administrada por el municipio y un tinglado donde se realizaban festejos y actos varios. Otras dos escuelas primarias se ubicaban en las localidades de Monte Grande y en Vizcaíno junto a la delegación de la Prefectura Naval Argentina.

Si bien la isla se encuentra frente a la represa de Yacyretá, en el año 2005 se daba la situación paradójica de no tener energía eléctrica. San Antonio se abastecía con dos

grupos electrógenos a gasoil que no alcanzaban a cubrir la demanda, con la precariedad que esto suponía para la población. Las restantes poblaciones no contaban con energía, salvo las escuelas y la sede de Prefectura ubicadas en Uriburu y Monte grande que se abastecían con sendos generadores.

En la reunión preliminar de coordinación política entre el gobernador de la Provincia de Corrientes y la Secretaria de Interior del Ministerio del Interior, se había acordado que dicho Ministerio compraría una lancha con Aportes del Tesoro Nacional (ATN) destinada al uso de los habitantes de la isla, que hasta ese momento debían pagar pasaje para cruzar a la localidad de Ituzaingó, siendo la mayor parte de los habitantes de la isla era población socialmente vulnerable con escasos ingresos. Asimismo, desde el Ministerio del Interior se tramitaría ante el Consejo Federal de Inversiones un subsidio para la construcción de cabañas turísticas, en virtud de que la isla era una zona no explotada turísticamente, muy similar en su conformación topográfica a los Esteros del Iberá.



Sede Municipal en San Antonio



Vista de la represa Yacyretá desde la isla



Lancha comprada por el Ministerio del Interior con fondos ATN

Preparando el terreno

En el mes de marzo de 2005 se realiza un primer viaje de avance y conocimiento del lugar. En esa oportunidad la intervención tuvo como fin la entrevista con los intendentes de Apipé y de Villa Olivari y comenzar a diagramar futuras intervenciones.

Luego de la primera entrevista con el intendente del lugar, surgen dos fuertes impresiones: 1) había que realizar una intervención integral que iba más allá de los programas que podía ofrecer los Ministerios de Desarrollo Social el Ministerio del Interior, que se debería convocar a otros organismos del Estado Nacional y acordar con el Estado Provincial acciones conjuntas; 2) al intendente no lo satisfacía la presencia institucional y que se debería buscar aliados entre los pobladores e indagar acerca de la realidad y necesidades de la isla.

Algunos datos obtenidos al salir de la reunión en el municipio, con un breve recorrido, daban cuenta por ejemplo, que los moradores no tenían acceso a una lancha para realizar traslados entre los poblados de la isla, debían hacerlos a pie o a caballo por una huella que se abría entre lagunas, esteros y cañaverales.

Que el hospital se encontraba cerrado, no había médico ni enfermera que atendiera, lo que ponían en claro que era necesario establecer articulaciones con el área de salud, la Provincia y con Vialidad Nacional.

En el área de salud era urgente equipar el hospital, cosa que se podía hacer desde el área de Subsidios Institucionales del MDS, que la dotación permanente de personal de salud era algo que debería solucionar la instancia provincial; y que con Vialidad se debería ver la factibilidad de abrir caminos de comunicación entre los poblados.

Como en todo pueblo chico, las noticias corren como reguero de pólvora. Apenas corrió la noticia que personal del gobierno nacional visitaba la isla, se acercaron vecinos a plantear las múltiples necesidades de la isla en cuanto a infraestructura (salud y falta de energía eléctrica) y a las extremas carencias de sus habitantes. En esas charlas informales comentaron que, por las noches, desde Ayolas, población paraguaya cercana a Apipé, se pasaba todo tipo de mercadería en barcazas aprovechando la oscuridad de la isla. Asimismo, plantearon la reticencia de las autoridades municipales y Prefectura por el progreso de la isla quienes pretendían conservar el statu quo.

Los días 13 y 14 de abril de 2005 se realizó una visita a la Isla Apipé, preparatoria del operativo conjunto entre áreas de gobierno de la Provincia, personal de los Ministerios de Desarrollo Social e Interior a realizarse el mes siguiente. Para esta ocasión viajaron a la localidad equipos ampliados de la instancia territorial del MDS para el área NEA, de la Dirección de Apoyo Logístico, de la Dirección de Relaciones Institucionales, del Plan Alimentario Nacional. Asimismo, viajó parte del equipo para el área NEA del Ministerio del Interior.

El propósito de la visita era, por un lado, organizar in situ la logística necesaria para hacer llegar a los pobladores de Apipé una primera remesa de asistencia, para la que se tomó en cuenta un relevamiento realizado meses antes por las maestras y maestros de las 4 escuelas y, por el otro, mantener una reunión con autoridades de Salud y Acción Social de la Provincia.

Para el diagnóstico final se tomaría como insumo el relevamiento hecho por el personal docente juntamente con las visitas en territorio que hiciera el equipo de trabajadores sociales del Ministerio al momento del operativo conjunto Nación /Provincia /Municipio además de los datos aportados por los distintos actores entrevistados y a entrevistar.

Del cruce entre las fichas del relevamiento realizado por el equipo docente y las planillas de entrega de leche del Plan Materno Infantil, se había observado deficiencias en el peso/talla de algunos niños. Por este motivo, se convocó en esta instancia preparatoria, a personal del Plan Alimentario Nacional MDS, al Subsecretario de Acción Social de la Provincia, a autoridades provinciales de Salud, al Subsecretario de Gobierno, a los médicos de la isla, las directoras de las escuelas y autoridades del municipio.

En una reunión llevada a cabo en el Municipio de San Antonio Apipé se evaluó la posibilidad de instrumentar un plan focalizado para niños con problemas de nutrición, se planteó la necesidad de que la provincia asuma el compromiso de realizar un seguimiento y acompañamiento para el éxito de cualquier plan que se pusiera en marcha.

Asimismo, se evaluó la posibilidad de provincializar el sistema de salud, que hasta el momento era administrado por el municipio. Dicho sistema carecía de equipamiento e insumos para la atención primaria de la salud. Las autoridades de salud que se hallaban presentes, se comprometieron a dotar de insumos y recurso humano al hospital del municipio y a las salas de atención primaria, que en ese momento no estaban funcionando. Para la provincialización del sistema de salud acordaron realizar un convenio entre el municipio y el Ministerio de Salud provincial.

Se realizó una segunda reunión en el paraje Vizcaíno, distante a tres horas de lancha desde Ituzaingó. Estaban presentes, personal de la escuela N° 752 de Vizcaíno, el director de la escuela N° 213, del paraje Monte Grande, personal del MDS de la Nación, del Ministerio del Interior, el intendente de Apipé y algunos pobladores.

En la reunión los docentes hicieron un cuadro de situación, donde se manifestó la gravísima situación social de los pobladores. A la extrema pobreza de las familias, se sumaba el aislamiento de los pobladores de los parajes, que debían recorrer enormes distancias para acceder a la escuela, al hospital o a retirar las cajas de alimentos.

Ante la ausencia de caminos internos las travesías debían realizarse a pie o a caballo. Las grandes extensiones de monte, esteros y lagunas en su interior dificultaban aún más el tránsito. Algunos niños caminaban hasta 7 kilómetros diarios para ir a clase.

Al arribar a la escuela, presenciábamos la formación de los niños que estaban arriando la bandera. Muchos de ellos descalzos y la totalidad con indumentaria muy deteriorada. Concurrían a la escuela sin útiles escolares, éstos les eran provistos por las maestras que los pagaban de su bolsillo.

Los directores de las dos escuelas corroboraron los datos de las fichas de relevamiento realizadas meses atrás, donde muchas familias numerosas de hasta doce miembros tenían dos o tres colchones y alguna frazada. En época de frío dormían juntos para darse calor porque no tenían con qué abrigarse.

En la reunión en la escuela de Vizcaíno estaban presentes dos señoras que por sus actividades y su militancia social eran referentes de los pobladores de la isla. Una era empleada de la agencia Ituzaingó de PAMI, la otra criaba ganado en Vizcaíno que vendía en una carnicería de su propiedad en Ituzaingó. Estas dos personas se acercaron para ponerse a disposición y colaborar con todas las actividades que se propusieran desde el Programa Mi Pueblo y fueron fundamentales en el armado de las alianzas que se concretarían. También fueron fundamentales las y los directores/as y maestros/as de todas las escuelas como así también algunos integrantes de la prefectura que se mostraron interesados y entusiasmados con la presencia del Estado

En la isla no había organizaciones sociales y era preciso impulsar algún tipo de organización entre los pobladores que los empoderara, creara sentido de pertenencia y los impulsara a participar del trabajo que se iba a emprender desde los tres niveles del Estado (Nacional, provincial y municipal). El Estado en sus distintos niveles tiene un rol estratégico en cuanto al diseño y puesta en práctica de los grandes lineamientos de las políticas públicas, pero también debe promover el dialogo social convocando a la ciudadanía en general y a las organizaciones sociales. En caso de la no existencia, el Estado debe poner sus recursos para facilitar la **organización comunitaria** dada la importancia de las organizaciones sociales en la co-construcción de las políticas sociales.

*“Definimos **organización comunitaria** al conjunto de personas que se organizan a partir de un factor común –la conciencia de una carencia o necesidad- e intentan producir una transformación de esa realidad.*

...Sin organización comunitaria difícilmente puede haber un desarrollo sostenible de una comunidad. Dentro de una comunidad existen diferentes tipos de organizaciones que se han formado de manera natural que son importantes y que hay que tomarlas en cuenta a la hora de impulsar el desarrollo. Mientras más detallada y más participativa es la forma de organización de una comunidad para su movilización, mucho más efectiva será en el logro de su propósito” (Ministerio de Desarrollo Social; 2011: 76).

La participación *“No es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente.... la participación implica ser parte en las discusiones de los problemas que atañen a la comunidad, ser parte de la toma de decisiones y actuar de manera colectiva, partiendo de propuestas genuinas para abordarlos...*

Entonces la participación se construye en un proceso, no se decreta desde arriba. Implica un largo proceso de aprendizaje, una lenta transformación cultural y, por lo tanto, es posible que sus frutos no se cosechen de inmediato. Recordemos que en nuestro pueblo subyace aun una “cultura” de clientelismo de profundas prácticas individualistas impulsadas por el neoliberalismo, presente en casi todas las relaciones humanas” (Ministerio de Desarrollo Social; 2011: 78).

En San Antonio, se llevaron a cabo varias reuniones con habitantes de la localidad que fueron convocados por las referentes ya mencionadas. Con ellos organizamos parte de la logística que necesitábamos para el próximo operativo que duraría 7 días. Necesitábamos alojamiento y comida para el personal del Ministerio de Desarrollo (alrededor de 20 personas). Varios vecinos ofrecieron alquilar sus casas y preparar viandas para cubrir las 4 comidas por los días que durara la comisión. Esto nos daba la comodidad de trabajar en la isla sin tener que trasladarnos diariamente a Ituzaingó y era una fuente de ingreso para los pobladores que alquilaban sus casas.

Desde un primer momento la comunidad se mostró entusiasmada y participativa. Referían que era la primera vez que el Estado Nacional se hacía presente en la Isla.

Entre los vecinos que se acercaron, había varios jóvenes que manifestaron su intención de desarrollar proyectos que los involucrara y ayudara a organizarlos. La referente de PAMI ofreció redactar y enviar los proyectos que se generaran y la señora que criaba ganado en Vizcaíno, sería el puente de comunicación entre la Isla y la referente de PAMI en el continente.

A esta altura sabíamos que teníamos dos obstáculos: el intendente y algunos funcionarios a cargo de Prefectura, por eso resultaba importantísimo la colaboración de estas dos referencias.

Operativo conjunto Nación/Provincia/Municipio

El operativo se realizó entre los días 2 y 8 de mayo de 2005. Se planteaba recorrer la isla con personal de Nación y Provincia con el fin de atender los casos de salud que se presentaran, distribuir una primera remesa de elementos consistente en ropa y mobiliario que formaban parte del stock para emergencias que el MDS tenía en sus galpones. Asimismo, se analizarían junto con los distintos actores (directores de escuela, maestros, médicos y referentes de los pobladores) necesidades a ser atendidas.

Participaron del mismo personal del Ministerio de Interior de la Nación, personal de 10 áreas del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (Dirección Relaciones Institucionales, Subsecretaría de Políticas alimentarias, Coordinación Regional NEA, Coordinación Territorial MDS, Dirección de Asistencia a Organizaciones, Dirección de Apoyo Logístico, Ayudas Urgentes, Atención Inmediata, Dirección Nacional de Juventud y la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria. Asimismo, Presidencia de la Nación facilitó una camioneta 4x4, necesaria para el traslado por el interior de la isla.

Por el Gobierno de la Provincia de Corrientes participaron la Subsecretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud que envió tres médicos y una enfermera, aportando además dos móviles y Defensa Civil de la Provincia que aportó vehículo y personal que colaboró con la organización del operativo en terreno.

Los elementos para la Isla de Apipé, se cruzaron en dos viajes de balsa a la localidad de San Antonio los días 4 y 5, elementos que fueron distribuidos al resto de la Isla a través de los 3 móviles aportados por la provincia, el móvil de Presidencia de la Nación y la lancha Mi Pueblo, adquirida por el Ministerio del Interior en el marco del programa.



Arribo de la primera remesa de elementos a ser entregados

Los tres primeros días el equipo de trabajadoras sociales juntamente con el personal médico de la provincia trabajó en los parajes más alejados entrevistando a las familias. En los días siguientes se realizó el trabajo en San Antonio, Capital de Apipé.

La entrega a las familias fue realizada por el equipo de Apoyo Logístico y Dirección de Relaciones Institucionales, concentrándose la entrega en las escuelas de la Colonia Uriburu, y en Prefectura Naval en San Antonio.

En esta primera entrega se cubrieron las cuestiones más urgentes con elementos que el Ministerio de Desarrollo Social tenía en sus galpones para distinto tipo de emergencias, se tuvo en cuenta para ello el relevamiento de familias hecho con anterioridad por maestros/as de las escuelas primarias. En esa oportunidad se entregaron botas de lluvia, ropa, calzado, algunas herramientas y elementos de aseo y limpieza.

Los equipos técnicos regionales y territoriales del MDS de Nación y los de Acción Social de la Provincia, trabajaron con pobladores de San Antonio en el planteo de proyectos productivos.

En virtud de la desconfianza que provocaba el intendente (no repartía adecuadamente las cajas de alimentos, tenía totalmente abandonada la salud, y manejaba discrecionalmente los proyectos productivos), los funcionarios provinciales de la Subsecretaría de Gobierno y la Subsecretaría de Desarrollo Social decidieron nombrar en la isla una delegada de Defensa Civil que sirviera de nexo tanto para la provincia, como para el MDS. Esta delegada quedó como referente juvenil para trabajar con la Dirección Nacional de Juventud en los parajes Vizcaíno, Monte Grande y en San Antonio realizando talleres de donde surgieron diversas inquietudes en cuanto al armado de proyectos comunitarios deportivos y productivos.

El equipo de la Dirección de Asistencia Directa a Organizaciones, acompañado por una arquitecta, trabajó con las escuelas planteándose proyectos de refacción, construcción y equipamiento para las escuelas primaria y secundaria de San Antonio, y las primarias de Monte Grande y Vizcaíno.

Durante el operativo se visitó la escuela rural de Monte Grande, en ella estudiaban niños del paraje, alguno de los cuales debían caminar varios kilómetros para acceder a la misma. El director y los maestros residían de lunes a viernes en una casa muy precaria aledaña a la escuela y los fines de semana se trasladaban a Ituzaingó, donde vivían sus familias. El traslado a la isla lo realizaban en una lancha particular cuyo pasaje debían pagar y su costo impactaba significativamente en su salario; trasladaban además víveres que adquirirían en Ituzaingó para el comedor escolar. Una vez desembarcados en el puerto de Vizcaíno debían caminar varios kilómetros hasta la escuela con sus pertenencias para la semana y los víveres adquiridos para el comedor.

A partir de esta realidad se acordó la compra de una lancha con motor fuera de borda para ser utilizada por el personal de la escuela y un tractor que cubriría dos necesidades: trasladar a los maestros desde y hasta el puerto y el resto de los días sería utilizado por los agricultores de la zona.

Los pobladores de la zona aledaña a la escuela de Monte Grande y Vizcaíno realizaban actividades agrícolas para el autoconsumo (maíz, mandioca, batata y frutales) y cría de animales, como así también pesca que en ocasiones vendían. Con el propósito de reforzar y potenciar la actividad se pensó en que la compra de un tractor sería fundamental para incrementar la producción de los agricultores de la zona que de esa forma obtendría un remanente de producción que podría ser comercializado.

Un estado presente, activo y promotor debe fomentar el desarrollo local interviniendo desde la cultura de saberes y los haceres, las tradiciones y los vínculos que es desde donde se construyen los proyectos colectivos.⁴ Lo importante es crear redes y desarrollar proyectos que articulen la actividad económica. La implementación de políticas sociales de tipo inclusivas requiere fomentar la cultura del trabajo y la asociación colectiva estimulando las potencialidades de los diferentes actores territoriales y las ofrecidas por cada localidad.

La casa que el personal de la escuela habitaba de lunes a viernes era de extrema precariedad. El Ministerio de Educación de la Provincia había tomado el compromiso de construir una casa nueva y desde el MDS se asumió el compromiso para equiparla.



Los facilitadores locales de toda la logística implementada fueron los bomberos voluntarios, defensa civil, policía provincial, prefectura, tractoristas, funcionarios de la provincia, población en general y referentes locales.

7. Justicia social

⁴ *La Bisagra*

Derechos Humanos Básicos: Luz, agua y caminos de comunicación interna

Dos carencias fundamentales vulneraban derechos esenciales para cualquier población: energía eléctrica y agua potable. La isla no contaba con suministro eléctrico; en San Antonio a través de un generador que se encontraba emplazado en la sede municipal accedían unas pocas viviendas si sus moradores estaban en condiciones de pagar el gasoil que consumía. La gran paradoja es que la isla está emplazada frente a Yacyretá, la mayor represa hidroeléctrica de América del Sur. Cualquier inversión que se hiciera en la isla carecía de sustentabilidad sin estos dos servicios esenciales.

En relación al agua la solución podría ser dada a través de la Subsecretaría de Política Alimentarias a través de subsidios para perforación de pozos en el marco de un programa de alimentación segura.

El problema de la energía debía ser encarado a través de la EBY (Entidad Binacional Yacyretá). Con el fin de articular acciones se estableció comunicación con el Director Ejecutivo de la entidad explicándole la intervención que se estaba haciendo en Apipe a través del Programa Mi Pueblo y lo fundamental que resultaba la provisión de energía a la isla, sin la cual cualquier inversión del estado no se sostenía en el tiempo.

La respuesta del organismo fue que para dotar de energía a la isla era necesario instalar columnas en el río Paraná lo que implicaba una alta inversión que “no se justificaba para la poca población que se vería beneficiada. “

Puesto en conocimiento, la Dra. Alicia Kirchner, quien dio intervención al Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, inmediatamente se instruyó al director de la EBY para que se realizarán las obras en cuestión.

Entre varias problemáticas, la falta de caminos internos que comunican las distintas poblaciones de la isla, hacían casi imposible el acceso a la salud y otros servicios a los habitantes de los parajes lejanos. Por ello se articularon acciones con la Dirección Nacional de Vialidad con el fin de dotar de caminos rurales que conectaran a los distintos poblados.

Luego de 5 días de trabajo en los que se mantuvieron reuniones conjuntas entre funcionarios de la provincia de ambos ministerios nacionales y pobladores, con el resultado del trabajo realizado por las trabajadoras sociales del MDS y con los insumos brindados por el relevamiento realizado por los docentes, se confeccionó un diagnóstico

en el que se tomaron todos los elementos aportados por los distintos actores sociales involucrados en los dos meses de trabajo.



Traslado equipo técnico desde puerto a escuela de Vizcaíno



Diagnostico

- La forma de acceso a la Isla es a través de la localidad de Ituzaingó a orillas del río Paraná, desde esta deben abordarse lanchas que realizan el traslado. Se encuentra funcionando una lancha de pasajeros que realiza el tramo Ituzaingó – San Antonio en aprox. 2 horas, los días lunes, miércoles y viernes .El traslado a la zona de Colonia Uriburu, a la que no accede la lancha de pasajeros, debe realizarse con lanchas particulares de una hora aprox., otras de las formas es en botes cuyo traslado es de 12 horas aproximadamente.
- Según datos aportados por técnicos de la Provincia que han trabajado en la zona, 40% de la población presenta situación irregular en relación a la

documentación. Por la dificultad de acceso a los registros y la cercanía con Paraguay, muchos nacimientos son inscriptos en dicho territorio.

- A fin de realizar las actividades programadas en el marco del programa Mi Pueblo se encontraron con grandes dificultades. Durante la primera visita que se conformó un equipo de trabajo entre este Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Subsecretaría de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Gobierno de la Provincia.
- La isla no tiene suministro eléctrico, en San Antonio tienen un generador al que acceden las viviendas más cercanas y aquellas familias que pueden pagar porque es un servicio muy caro.
- El Equipo conformado ha debido sortear enormes dificultades para conocer los parajes más alejados de la isla por problemas con la lancha que provocó demoras en las visitas, (por ejemplo 7 horas en el río porque la lancha no funcionaba) y una fuerte resistencia del Intendente que no comparte la necesidad de atender las poblaciones más alejadas.
- Según un relevamiento realizado por técnicos provinciales a 182 grupos familiares de toda la Isla, se constató que 123 familias tienen un integrante o más con desnutrición y 29 familias tienen un integrante o más con algún tipo de discapacidad.
- Los habitantes que poseen ingresos monetarios, provienen de programas asistenciales (Plan Jefes y pensiones asistenciales) y empleo público (personal de prefectura y municipal). Otros con empleo público (como los docentes) prestan servicios en la Isla, pero no viven en ella. El 37% de las familias no cuenta con ningún tipo de ingreso regular.
- La mayoría de los padres de familia no han completado sus estudios primarios.
- La población adulta mayor se encuentra en situación crítica ya que los afiliados al PAMI no tienen asistencia médica. El médico de cabecera que les corresponde no cruza a la Isla.
- Muchos adultos mayores viven solos con serias dificultades para trasladarse a Ituzaingó para requerir asistencia médica o buscar medicamentos por no poder hacer frente al pago de la lancha o bien por ser muy mayores.
- Entre los pobladores hay personas con discapacidad o madres de 7 hijos que no tienen ingresos y califican para percibir una pensión no contributiva.
- La vida cotidiana se sustenta en actividades para el autoconsumo realizadas a través de la cosecha de distintos productos agrícolas en huertas y chacras (maíz,

mandioca, batata, porotos, frutales, etc.), cría de animales, pesca y caza que eventualmente venden o cambian por mercadería en Ituzaingó o Paraguay.

- La situación habitacional es de extrema precariedad, la mayoría son ranchos contruidos con caña tacuara, madreas paja y adobe. Casi sin mobiliario, con serias dificultades en el suministro de agua potable y sin baños. El agua se obtiene del río y de lluvia por contenedores, sin ninguna condición de salubridad.
- Las aguas que rodean la isla son paraguayas, esto significa que se presentan prohibiciones para la pesca, sin embargo, las familias del lugar llevan adelante esta actividad que, al estar restringida, potencia la situación de precariedad y riesgo para la vida de estos trabajadores. Por la noche hay una virtual prohibición de estar en el río ya que a esa hora es "territorio liberado" para que operen embarcaciones paraguayas, provocando situaciones como llevarse presos a habitantes de la isla, robarles lo que han pescado, pedirle dinero a cambio de poder estar en el río, etc.
- La isla es además reserva natural provincial lo que significa limitaciones en el uso de los recursos naturales para la subsistencia y/o mejoramiento del hábitat.
- Hay en total tres escuelas primarias y una secundaria, esta última ubicada en San Antonio. Los docentes tienen serias dificultades para su traslado, deben cruzar desde el Paraguay ya que desde allí es más fácil y económico. Este traslado lo abonan de su sueldo ya que la Provincia no se hace cargo.
- Los maestros de Monte Grande, que permanecen en la isla de lunes a viernes, deben caminar desde el Puerto de Arazá 7 kilómetros con sus pertenencias y los víveres frescos que compran en Ituzaingó para proveer al comedor de la escuela.
- La casa en que habitan los maestros es de madera, se encuentra muy deteriorada en condiciones de habitabilidad de extrema precariedad. Según refirió el director, las autoridades provinciales se comprometieron a construir una casa nueva para el equipo docente.
- Los niños llegan a la Escuela como pueden, nadie garantiza su traslado.
- El sistema de salud de la Isla es prácticamente inexistente. El hospital no cuenta con insumos básicos para atención de la población, los médicos (uno de ellos contratado a través del programa mi Pueblo) no pueden vivir en la Isla pues la casa que les corresponde está ocupada por un médico que está nombrado hace diez años y ya no presta servicios. Los parajes son visitados por un médico cada dos o tres meses. La población no tiene acceso al Programa Remediar y no hay sala de atención primaria.

- En la sala de Monte Grande atiende una enfermera que no tiene acceso al botiquín del Programa Remediar porque el mismo es administrado por la médica del hospital que va cada dos o tres meses.
- La población se traslada a caballo cinco horas para atención médica. Se encontraron como enfermedades recurrentes, parásitos, afecciones bronquiales, hipertensión, desnutrición y discapacidades de todo tipo sin atención médica.
- En Vizcaíno hay un Centro de Salud que no se encuentra en funcionamiento por no contar con recursos necesarios (material, equipamiento médico, profesionales)
- En otro de los parajes, Puerto Tala, ubicado a 2 horas y media a caballo de San Antonio viven alrededor de 15 familias. Como la médica no llega a esa zona, para recibir atención médica deben dirigirse a San Antonio a caballo o caminando durante horas.
- En la isla funcionan dos comedores, uno en San Antonio y otro en Puerto Mora. Se atendieron a 100 niños en cada uno. El técnico consultado refiere que existen problemas para la aceptación por parte de la población de la comida que se prepara en los mismos pues por convenio provincial se trata de comida deshidratada.
- En la Isla no hay organizaciones sociales de ningún tipo.

MATRIZ FODA

Cuando se implementa un proyecto de este tipo, combinar decisiones y alternativas resulta básico. Para esto es de vital importancia la participación activa de todos los actores involucrados, ya sea, directamente o indirectamente. Una herramienta útil para la toma de decisiones es el FODA.

Estas siglas quieren decir: **Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.**

La matriz FODA permite crear estrategias en varios ámbitos, tanto a nivel personal, institucional, empresarial como comunitario. De hecho, es de gran utilidad ya que permite pensar no solo en el contexto actual sino también en posibilidades futuras e identificar posibles problemas o contratiempos antes o durante la implementación del proyecto.

Matriz FODA aplicada en proyectos comunitarios

A nivel comunitario, esta herramienta se utiliza para abordar, principalmente, diversas estrategias para trabajar una problemática social. Igualmente, sirve para analizar el rol y contribuciones que pueden hacer tanto los miembros de la comunidad como el equipo de trabajo.

FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas)

- **Fortalezas:** son todos los aspectos positivos que deben reforzarse y mantenerse. De hecho, éstos constituyen factores de éxito y capacidades internas de la comunidad.
- **Oportunidades:** son todos los recursos potenciales y capacidades que se deben aprovechar. Pueden estar presentes en el entorno comunitario o, por el contrario, externamente.
- **Debilidades:** se trata de aspectos internos que deben modificarse.
- **Amenazas:** es todo lo que supone riesgos potenciales y que se debe prevenir. Estos no dependen de la acción de la comunidad, al contrario, están constituidos por elementos externos.

Fortalezas (la F en el FODA):

- Equipo de trabajo capacitado para implementar el proyecto.
- Objetivo bien definido: mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Apipé
- Habilidad del equipo para innovar/ajustar de acuerdo al contexto.
- Buen compromiso/alianza de los siguientes actores: personal docente de la isla, concejala del Frente para la Victoria, 2 referentes que ofrecieron su intermediación con pobladores
- Entusiasmo y deseo de participar de la comunidad
- Entorno propicio para el desarrollo turístico

Oportunidades (la O en el FODA):

- Políticas públicas impulsadas por los gobiernos nacional y provincial
- Incorporación de sectores juveniles a la participación política y comunitaria.
- Capitalizar la participación comunitaria
- Identificación de otros referentes en los distintos parajes y la posibilidad de impulsar y formar organizaciones sociales.
- Trabajar articuladamente con otras áreas de gobierno

Debilidades (La D en el FODA):

- Se carece del personal con las competencias específicas necesarias. No hay técnicos en la Isla que puedan implementar los proyectos que se diseñen. El acompañamiento lo deberán hacer técnicos que viven fuera de la misma.
- Dificultad de acceso a la isla en general y a los parajes en particular
- Dificultad de comunicación interna entre los parajes por falta de caminos y entre los organismos públicos de la Isla (escuelas, hospital, municipio, Prefectura) por falta de equipos de comunicación adecuados
- Carencia de suministro eléctrico lo que hace inviable comenzar con algunos proyectos hasta tanto se realice el tendido eléctrico
- Bajo nivel educativo de los pobladores
- Inexistencia de tecnología

Amenazas (La A en el FODA):

- Inundaciones de época de lluvia, se trata de una zona inundable
- Boicot de algunos actores que viven en la isla: intendente y personal de prefectura

Después del diagnóstico, los ejes de trabajo

A partir del diagnóstico, los equipos técnicos de las distintas áreas del Ministerio trabajaron en los siguientes ejes:

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria

- Se acordó con la Provincia la formulación de un Programa focalizado para las familias de extrema vulnerabilidad de la Isla y sus parajes.
- Perforaciones para suministro familiar de agua potable.

Dirección Nacional de Adultos Mayores

- Se realizó un diagnóstico pormenorizado de los adultos mayores de la isla para implementar un programa de Cuidadores Domiciliarios.

Dirección Nacional de juventud

- Se trabajó con una referente permanente de la provincia en la sensibilización a través de talleres con jóvenes.
- Se formularon proyectos productivos (17) y proyectos de capacitación en oficios y líderes comunitarios.

Equipo de arquitectura de la Secretaria de Gestión y Articulación Institucional.

- Se realizará un relevamiento habitacional a efectos de formular un plan de mejoramiento del hábitat. Se están realizando las tramitaciones correspondientes porque la isla es reserva provincial y presenta serias restricciones para intervenir.

Plan Nacional Manos a la Obra

- Se constituyó un fondo descentralizado de \$ 30.000 con administración de la Subsecretaría de acción social de la Provincia a efectos de formular proyectos productivos
- Este trabajo lo realizaron técnicos designados por la provincia para trabajar en la Isla y los equipos regionales del MDS.

Atención Inmediata

- Se realizaron 275 visitas domiciliarias en la Isla San Antonio y sus parajes. El traslado fue muy dificultoso y se realizó a caballo, en un tractor y camionetas aportadas por el Ministerio y la Provincia.
- Vizcaíno: 43 visitas sociales.
- San Antonio: 167 visitas sociales.
- Puerto Tala: 9 visitas sociales.
- Monte Grande: 56 visitas sociales

Ayudas Urgentes

- A través de esta área se compraron calzados, indumentaria, equipamiento de viviendas, chapas, herramientas de trabajo, elementos de higiene, equipamiento para las escuelas y útiles escolares.
- Se asistieron en total a 400 familias y 6 Instituciones.

Apoyo Logístico

- Trabajaron 13 personas durante 12 días para la entrega de mercadería de 19 camiones tipo Semi.
- Se realizaron 9 viajes en balsa para trasladar la mercadería, cabe destacar que la balsa solo hace un viaje por día y cada viaje traslada aproximadamente un camión y medio.
- Se cruzaron en la balsa tres camionetas dos pertenecientes a este Ministerio y una aportada por la provincia a efectos de facilitar la distribución de la mercadería en la isla.
- La entrega a las familias fue realizada personalmente por los equipos del Ministerio.

8.Rol de organizaciones sociales

Dirección de Asistencia Directa a Organizaciones

- Escuela paraje Monte grande. Adquisición de tractor e implementos agrícolas. Equipamiento y mobiliario, embarcación con motor fuera de borda y tráiler, panel solar y equipos informáticos.
- Escuela Secundaria. Compra de materiales para la reconstrucción del salón comunitario.
- Escuela 149: mobiliario, elementos para la construcción de un cerco perimetral, juegos de plaza para el jardín.
- Elaboración de proyecto de comunicación conjuntamente con defensa civil de la provincia a efectos de que las escuelas estén todas conectadas con la base de bomberos de Ituzaingó y defensa civil.
- Elaboración de proyecto para equipamiento de la escuela de Vizcaíno y construcción de playón deportivo.

Cabe agregar que el Ministerio del Interior realizó la compra de una embarcación para facilitar el traslado de los habitantes de la Isla. Así mismo, en convenio con el Consejo Federal de Inversiones elaboró un proyecto de eco-turismo

Cuando el Programa Mi Pueblo se abría en una localidad, se realizaba una jornada de presentación/apertura y un cierre al que concurrían las autoridades ministeriales. Esto

de ninguna manera implicaba la finalización del programa porque como se ha señalado, un sistema de intervención integral en torno a las políticas sociales implica realizar una tarea pensada a mediano y largo plazo. Concluir las obras programadas, dotar a la isla de energía eléctrica y caminos, llevaría algunos años.

La fiesta de cierre se organizó el día 13 de junio de 2005 en la localidad de San Antonio de manera coincidente con los festejos del santo patrono. De la misma participaron autoridades nacionales, provinciales y municipales. En esa oportunidad se entregaron pensiones asistenciales y, además, elementos consistentes en ropa, calzado, ropa de cama, equipamiento para vivienda, materiales de construcción, herramientas de trabajo, equipamiento para escuelas y útiles escolares. El total de familias asistidas en esa oportunidad fue de 256 (detalle en Anexo II).

9.Ciclo de las políticas públicas

Mi Pueblo y después.....

Durante los años 2005 a 2008 el MDS trabajó junto al Ministerio del Interior en numerosas localidades incluida la Isla de Apipé. En su metodología de intervención abordó en las comunidades procesos de participación social, acompañó el desarrollo de procesos productivos, gestionó subsidios para instituciones como también ayudas directas a familias vulnerables. Por otra parte, propició el armado y fortalecimientos de equipos técnicos locales en aquellos municipios donde intervino.

Este Programa fue la base que dio origen al Plan Ahí, como parte complementaria de las acciones que implementara el Programa Mi Pueblo, desde 2007 a cargo exclusivamente del Ministerio del Interior. Los equipos técnicos del MDS continuaron trabajando en Apipé desde el “Programa Ahí”.

La restitución de derechos

Por fin en julio de 2006 la isla contaba con una ruta de gran significación social que unía a lo largo de 42 kilómetros las localidades de San Antonio, en el norte del territorio insular, con Puerto Tala en el extremo sur. Se trata de un camino rural realizado sobre senderos preexistentes con una inversión de un millón seiscientos mil

En el año 2005 se firmó el convenio entre el Ente Binacional Yacyretá y el Municipio de San Antonio para la instalación de la red eléctrica que conectaría las localidades de Ituzaingó y San Antonio.

Los trabajos de tendido de la línea consistieron en la construcción de tres grandes torres metálicas con fundación de hormigón armado de 53 metros de altura, una en Rincón Santa María (Ituzaingó), otra en el medio del río Paraná y la tercera en la isla Apipé, con un total de 1.500 metros de extensión y fueron terminados en los primeros meses de 2010 fecha en que se habilitó el servicio tanto en la localidad cabecera como en las áreas rurales.

Con la provisión eléctrica asegurada a través de esta línea de interconexión se abrieron nuevas posibilidades económicas de desarrollo en la zona, como por ejemplo inversiones turísticas como hotelería y camping para aprovechar las bellezas naturales de la isla muy apreciadas por los visitantes que buscan disfrutar del ecoturismo en este tipo de ambientes.

También se logró una notable mejora en la actividad productiva, con la posibilidad de bombeo de agua para riego, instalación de aserraderos para el procesamiento de la madera de la isla, cámaras de frío para la producción frutihortícola entre otros.⁶

A partir de 2005, primero con Mi Pueblo, luego con el Plan Ahí se sucedieron grandes transformaciones en la Isla Apipé. En una nota publicada en mayo de 2011 en el periódico Página 12 Alicia Kirchner escribía “...esto que les voy a contar no forma parte de ningún cuento, es parte de una historia con una protagonista que se llama Ludmila. La conocí en 2005, cuando tenía ocho años. Me miraba con ojos asombrados cuando empecé a caminar por las calles de tierra de Apipé, una pequeña isla de Corrientes, a pocos kilómetros de Yacyretá.

Fui allí a verificar una injusticia. Seguramente Ludmila no percibía cabalmente su situación, porque además su existencia estaba resumida a su pueblo, San Antonio, con algunos cientos de habitantes y muchas carencias, de esas que indignan. Por eso, su pregunta ante mi visita: “Vos de qué país venís? (Argentina o Paraguay)

Ludmila hoy tiene 14 años. Sigue viviendo en Apipé y desde aquel momento, al pueblo y a su gente les pasaron muchas cosas, como al país en estos últimos ocho

⁶ El Territorio 3-2-2010 Finalizan las obras de interconexión eléctrica entre Ituzaingó y la isla Apipé Grande

años. Y no casualmente , ella recibió hace unos días una de las 400 notebook que entregamos en el marco del Programa Conectar Igualdad.

No hay casualidades, si causalidades, porque en ese momento y habíamos empezado con Néstor y hoy con Cristina a cambiar el país. No era posible que muy cerca de una de las centrales hidroeléctricas de la región, esos argentinos no tuvieran luz, agua corriente y sobre todo, que fueran menos que inquilinos en las tierras que los vieron nacer y que trabajan.

Nos metimos de lleno con el programa Mi Pueblo y después con el AHÍ, en el lugar, donde están los problemas, donde sucede la vida, donde ni siquiera en sueños se imaginan a las grandes ciudades, o a las no tan grande, pero con algo de desarrollo. Por eso el “vos de que país venís” de Ludmila.

Es por eso que insistimos tanto en que la pobreza es mucho más que un problema de ingreso económico y la distribución de la riqueza mucho más que una transferencia de ingresos. Se trata de cambiar la calidad de vida

Yo fui a Apipé a cumplir con una obligación del Estado y a dar una respuesta a una violación de los derechos humanos de argentinos, alguno de los cuales como Ludmila no sabían que lo eran. Ludmila como otros chicos y chicas de Apipé ahora van a estar conectados con la Argentina y el mundo y a hacer realidad su proyecto de vida.

Ahora hay luz eléctrica en la isla. Ya hay más de 40 kilómetros de caminos rurales y se equiparon las escuelas, a una de las cuales concurre Ludmila. También tienen ahora transporte fluvial gratuito para cruzar a Ituzaingó. Se dio apoyo a los proyectos productivos para jóvenes y se brindó acceso a pensiones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo para la protección social. Se compraron 150.000 metros cuadrados de tierra para que las familias puedan construir y ser propietarias. Además, se realizaron 41 perforaciones para pozos de agua. Se trabaja con distintas acciones Sociales y de salud y está en formación una mutual de jóvenes y todavía falta mucho por hacer.

Conocer la realidad es avanzar sobre el contexto. Es plantearse la transformación para que las semillas germinen sin fertilizantes importados. La nueva cuestión social es inversión más desarrollo humano. Y sobre todo responsabilidad social gubernamental. Esto es un Estado Presente”.⁷

⁷ Alicia Kirchner ¿De qué país venís? Página 12 10 de mayo de 2011

10. Relato de una experiencia

Apuntes de los entretelones- Relato en primera persona

Durante el proceso entre la apertura y acto de cierre del Programa Mi Pueblo se dieron situaciones que me parece importante incorporar en este relato, porque si bien fueron cuestiones “de pasillo”, muestran cabalmente la forma artesanal en que se gestionaban las políticas sociales en el período 2003-2015, adaptándolas a la realidad del territorio y muchas veces buscando zanzar canales formales y burocráticos.

Después de un par de visitas a Apipé, viendo la realidad de la isla quedaba claro que, mientras no hubiera caminos internos y servicio eléctrico, toda intervención no sería sustentable en el tiempo y sólo ayudaría a paliar la grave situación de los pobladores, pero no ofrecería soluciones de fondo.

Dos cuestiones fundamentales había que abordar en forma urgente, uno era la construcción de caminos que uniera las poblaciones y sacara a sus pobladores del aislamiento y otra, el tendido eléctrico que dotara de energía a toda la isla. Los dos organismos a contactar para comenzar a implementar políticas multisectoriales eran Vialidad Nacional y la Empresa Binacional Yacyretá- Apipe.

Vialidad Nacional respondió prontamente y puso a trabajar a sus equipos técnicos con los equipos de Vialidad Provincial. En el término de un año la isla tenía caminos que conectaban a todas las localidades.

Con Yacyretá no pasó lo mismo, me comuniqué con el director ejecutivo de la EBY para contarle la intervención que desde Nación estábamos realizando en Apipé y la necesidad de que la isla tuviera energía eléctrica destacando la situación paradójica de la proximidad de la misma a la mayor central hidroeléctrica del país. La respuesta que obtuve fue que la Entidad no disponía de fondos para ese tipo de obra, que la misma era inviable porque requería la instalación de una torre metálica en el río Paraná y el costo de la obra era muy elevado para una población de sólo 2500 habitantes y la EBY no tenía partida presupuestaria para este tipo de gastos.

A los pocos días, salía de una reunión de trabajo en oficinas donde funcionaba la Unidad Ministro y me encontré con la ministra Alicia Kirchner. Ella desde un primer momento había mostrado un interés especial por el trabajo en Apipé y las veces que me crucé con ella, me preguntaba “¿cómo anda Apipé? ..” *Mirá que cuando yo vaya a hacer el*

cierre no quiero una sola familia que no tenga lo necesario para dormir y comer dignamente”...

En esa oportunidad le planteé mi preocupación por la falta de electricidad y la imposibilidad de hacer un buen trabajo si la isla no contaba con suministro eléctrico.

Su asombro fue grande, era impensable que en pleno siglo XXI y frente a Yacyretá hubiera una comunidad en esas condiciones. Me preguntó que había que hacer para que se pudiera realizar las obras necesarias. Mi respuesta fue que desde una instancia superior debían intervenir y su respuesta fue *“vení mañana que llamamos al Presidente”*.

Pero no esperó hasta el día siguiente, a las dos horas me llamó su secretario pidiéndome un informe de manera urgente. Llevé el informe y a las pocas horas se comunicaron de la secretaría privada del Ministro de Planificación para avisarme que el director ejecutivo de la EBY se iba a comunicar conmigo para comunicarme la decisión de realizar las obras y ultimar los detalles para la firma del respectivo convenio.

Mi satisfacción fue grande, cuando el director se comunicó y me dijo *“licenciada, vamos a realizar la obra”*.

En otra oportunidad volví a ver a la Ministra y otra vez preguntó por Apipé, para ese entonces ya teníamos un diagnóstico bastante completo y entre otras cosas le comenté que los chicos en los parajes pequeños tenían que caminar varios kilómetros para ir a la escuela y por eso no estaba garantizada su escolarización. Me respondió *“comprémosle bicicletas”*, mi respuesta fue que era imposible porque el suelo de la isla era de arena lo que no permitía el traslado en bicicleta *“entonces, compremos caballos”*. Así fue que le dio la directiva a la Secretaria de Gestión y Articulación Institucional, de quien yo dependía, que se compraran caballos para las familias de los parajes más alejados.

Desconozco si los caballos se compraron finalmente, porque comencé a trabajar en otra área del ministerio. Pero el ejemplo vale para demostrar la manera en que se construían y ejecutaban las políticas sociales adaptándonos al territorio y a las dificultades que se iban presentando a medida que avanzaba el proceso de intervención. Si bien uno tiene *“in mente”* una metodología de intervención, la realidad del territorio obliga a ser creativos e ir ajustando.

A pura mística: relato de una experiencia

Cuando finalizó el operativo conjunto Nación/Provincia/Municipio faltaba entrevistar a numerosas familias en los alrededores de Vizcaíno ya que ni las camionetas 4x4 disponibles podían llegar a esos parajes. El trayecto había que realizarlo a caballo y el operativo había llegado a su fin, sin embargo, era imprescindible llegar a esos hogares para realizar el informe social y consignar el tipo de asistencia que requerían las familias.

Una de las referentes de los pobladores que habían colaborado ampliamente con los equipos que trabajaron en el operativo ofreció su casa en la localidad de Vizcaíno para que se quedaran las trabajadoras sociales con el fin de realizar las entrevistas que faltaban.

Esta señora, de sobrenombre Quiqui, se había puesto a disposición para colaborar con el Ministerio en todo lo que hiciera falta. Ella y su familia criaban ganado en Vizcaíno que faenaban para luego venderlo en una carnicería de su propiedad en Ituzaingó. Su lugar de residencia era Ituzaingó y en Vizcaíno vivían sus hijos, uno de ellos, agente sanitario de la zona.

El ofrecimiento era interesante, pero la responsabilidad de dejar a las trabajadoras que eran muy jóvenes, era muy grande ya que el paraje se encontraba en un extremo de la isla, se llegaba en lancha a través de Ayolas, ciudad de la República del Paraguay que se encontraba frente al puerto de Vizcaíno. No solamente no había luz en la zona, sino que tampoco señal de teléfono celular por lo que no tendría posibilidad de comunicarme con ellas mientras durara su estadía en el lugar.

Con muchas recomendaciones y el compromiso de la señora Quiqui de cuidar en todo momento de ellas volví con el resto del equipo a Buenos Aires y las tres trabajadoras sociales viajaron a Vizcaíno se alojaron en la casa de la referente, donde también se encontraba su marido y sus hijos. Permanecieron una semana, luego de lo cual regresaron a Buenos Aires.

El relato del trabajo realizado fue conmovedor. Por la mañana salían muy temprano a caballo guiadas por el agente sanitario, los trayectos eran largos y dificultosos y muchos de los días los hicieron bajo la lluvia cubiertas con grandes capas de lluvia provistas por sus hospedadores. De esta manera realizaron 43 visitas.

Narraron que por las noches se reunían con la familia, luego de la cena, alrededor de un fogón iluminados por un farol de noche donde ponían en común las experiencias vividas a lo largo de la jornada de trabajo. Cerraban la reunión tocando la guitarra y cantando.

Las jóvenes me expresaron que lo vivido era el sueño de cualquier trabajador social y por mucho tiempo cada vez que me encontraban en los pasillos del ministerio, me recordaban y me agradecían haberles permitido vivir esa experiencia.

El relato fue tan conmovedor que pensé desde la Dirección de Relaciones Institucionales armar un periódico mensual de circulación interna del ministerio donde cada mes un área relatara episodios destacados y destacables de la gestión. Relatos como este, no debían quedar en el conocimiento de unas pocas personas, sino que debían circular por las distintas áreas para poner en conocimiento del resto del personal la mística que rodeaba el trabajo en los diversos territorios de la Patria.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como ya ha sido señalado los problemas sociales no obedecen a una sola causa, son de carácter multidimensional y combinan carencias que son tangibles, pero también intangibles. Aquí se ve un claro ejemplo de ello: a la pobreza material de las familias se suman cuestiones como la falta de energía eléctrica, el aislamiento de núcleos poblacionales por falta de caminos que impiden el acceso a la salud, a la escolarización de los niños, al intercambio con otros pobladores de la isla.

De ahí la importancia de una mirada integral que contemple el conjunto de problemas que se deben abordar. En este caso, esta mirada integral debió contemplar la integración con otros sectores del Estado.

El Programa Mi Pueblo en Apipé es una demostración palmaria de la importancia que tiene abordar los problemas sociales con integralidad de acciones, gestionando desde la realidad territorial con la presencia activa de un Estado promotor de ciudadanía.

Un Estado, que debe fortalecer instancias de trabajo interinstitucional junto a los distintos actores de la comunidad, implementando estrategias colectivas de construcción de ciudadanía que favorezcan la inclusión de aquellos sectores que ven obstaculizado el ejercicio de los derechos sociales, culturales, educativos y de salud implica la generación de diferentes espacios de articulación a nivel local, provincial y nacional, propiciando un proceso de construcción colectivo que acopla no sólo los recursos, sino también distintas prácticas y paradigmas acerca de cómo abordar lo social .

La noción de articulación del Estado ha generado y sigue generando ciertas confusiones. Hay que tener en claro que el Estado siempre se articula en relación a la sociedad: sea para modificar relaciones existentes, sea para desarticular unas y construir otras, sea por acción u omisión.

Hablamos de un Estado Presente, un Estado Social, que profundiza y extiende sus intervenciones y que las reformula, o mejor dicho, que establece una nueva forma de articulación con la sociedad.

En concordancia con ese modelo de Estado, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, como organismo rector de la política social, trabaja en reconstruir el sentido de comunidad, con prácticas participativas e integrales, con compromiso de crear las condiciones materiales necesarias, con cooperativismo, con trabajo, con economía social, y principalmente con la articulación con las provincias, los municipios, organizaciones sociales y comunitarias.

Este nuevo Estado Social, un Estado activo y promotor, que cree en la inversión social y en la autogestión popular, para el abordaje integral de las necesidades del pueblo, implica una nueva mirada.

Las políticas y estrategias para superar la pobreza y la desigualdad, no pueden concebirse únicamente como un objetivo exclusivo de las áreas sociales. Contrariamente, la planificación social debe formar parte de una concepción integral que contemple aspectos de desarrollo, tanto económicos como sociales, así como también culturales y político

Las problemáticas sociales, por su multicausalidad, demandan una visión integral, que no recorte a los sujetos de los contextos, de su historia, cultura, capacidades y fracasos, que se haga cargo de los vestigios de los estados sucedidos y sucesivos y a partir de allí reinvente las estrategias de abordaje.

La intervención comprometida de la comunidad, ha dado muestras que ésta posee en sí misma las potencialidades para organizarse y buscar diferentes estrategias para la resolución de sus problemas, legitimar la coherencia de sus acciones, la transparencia de las gestiones y el uso de recursos, conjuntamente con un Estado articulador generando una relación de mutua interacción y participación colectiva.

La participación de la comunidad en la transformación de la realidad, a partir de la puesta en marcha de un conjunto de acciones acordadas entre los diversos intereses de la misma y el compromiso asumido por parte del Estado, como promotor y ejecutor del cambio concreto, posibilita la reconstrucción de la confianza entre ambos.

Este paso es esencial si queremos reivindicar los valores propugnados por la democracia.

ANEXO I

Registro fotográfico





Escuela de Monte Grande



Reunión de trabajo con equipo provincial, referentes y directivos escuela Monte Grande



Módulo 6	Políticas de Formación de Actores Territoriales
Subtítulo	Herramientas transversales para el abordaje en el territorio

Introducción

“Nadie se salva solo. Nadie salva a nadie.

Todos nos salvamos en comunidad”

Paulo Freire

Todos tenemos saberes. Algunas personas los adquieren en la educación formal. Otras personas los adquieren en sus experiencias de vida, en la transmisión familiar, en las experiencias laborales.

El compartir esas experiencias enriquece las tareas a realizar y la vida de las personas involucradas, y crea una identidad colectiva. Indudablemente, esto es parte de un proceso, que se impulsa. El proceso de participación y organización que abre espacios de encuentro entre los ciudadanos y sus gobiernos, posibilita el desarrollo de políticas públicas relacionadas con las expectativas y necesidades de cada territorio.

La participación se construye, no se decreta desde arriba. Implica un camino de aprendizaje, una lenta transformación cultural que tracciona prácticas individualistas y egoístas que las políticas neoliberales anclaron en cada uno de nosotros y nosotras.

Aquí el Estado, un Estado Presente Activo y Promotor se muestra como responsable en favorecer una sociedad democrática y de garantizar a todos y todos sus derechos sociales. La institucionalidad que ejecuta la política social,

tiene que ver también con la instalación y funcionamiento de espacios de concertación, pensados prioritariamente como instrumentos articuladores.

1.Descripción de la política social

En el año 2003 entre todas las políticas encaradas, en el Ministerio de Desarrollo Social, se comienza a trabajar en el cambio de paradigma de la política social y algo fundamental era modificar la mirada sobre los destinatarios de esta política social, se impone cambiar el término “beneficiario” para darle la denominación de “**sujeto de derecho**”, dando el paso más transformador a la relación Estado Ciudadanos. Esta mirada no implica solo un cambio “nominal “, sino una perspectiva sobre el acceso, que es la cumplimentación efectiva del derecho de pertenecer a un proyecto nacional inclusivo que contemple a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones y posibilidades.

Como ejemplo, al inicio de la gestión, se encontró que las Pensiones no Contributivas (discapacidad- madre de 7 hijos- adultos mayores 70 años sin aportes jubilatorios), tenían 13 años de atrasos. Se implementó un programa de trabajo de 24 horas con tres turnos de 8 horas para actualizar los archivos y. obviamente, se encontraron con personas que habían fallecido esperando su pensión por discapacidad. Se estableció que ya no había que esperar que falleciera una persona para otorgarle una pensión a otra, rompiendo la lógica perversa de “alta por baja”.

Con el nuevo paradigma, cada “sujeto de derecho” tenía derecho a su pensión, al hablar de “titulares de derecho”, las necesidades son concebidas como derechos.

Por otra parte, la democratización de los espacios de participación y toma de decisiones se transforma en una **política pública** y una invaluable oportunidad para construir prioridades en las estratégicas de la gestión.

En este punto, central de la política social, la Dra. Alicia Kirchner refiere que “El desafío es poder llegar a cada rincón de nuestro país para facilitar el acceso a una mejor calidad de vida para todas y todos sin distinciones”. Esto se tradujo en acción y se comenzó a trabajar al interior de la gestión, administrativo y operativo, con el objeto de cambiar el Rol del Estado en materia de Políticas Sociales, para

la que había que estar dispuesto a dedicarle el esfuerzo diario a la actividad territorial. (Estado Activo – Estado Presente).

Un Estado Presente en el territorio, un Estado en territorio, rompiendo la lógica de la centralidad, donde el territorio es el lugar donde se construyen las transformaciones. Esto determino, en un primer momento, la instalación de algunos dispositivos territoriales-institucionales, como el tren socio sanitario, la creación de “oficinas” en las provincias donde ya se encontraban técnicos vinculados a programas del Ministerio, como pensiones, el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en fondos alimentarios, entre otros, que funcionaban desarticulados y sin vinculación.

Esta definición política, que se constituyó en un paso previo con “coordinaciones territoriales”, cuya función era definir prioridades de gestión con los gobiernos provinciales e integrar las diferentes líneas de intervención del Ministerio , que devino , en lo que finalmente, institucionalizo el anclaje territorial del Ministerio con los Centros de Referencia (CDR), los Centros Integradores Comunitarios (CICs) y el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS).

A partir de estos dispositivos de desconcentración territorial y de otras iniciativas, la política social nacional promovió su institucionalidad en el espacio local y el acceso a la política social de punta a punta del territorio nacional , esto , por ejemplo , incrementó la porción de personal con sitio habitual de trabajo fuera de las oficinas centrales

2.Rol del Estado

Estado Promotor

Con el gobierno que asume en mayo de 2003 se produce un cambio profundo en el modelo de Estado. Un Estado que busca asegurar la protección social y garantizar los derechos sociales básicos como el derecho a la salud, la educación, la alimentación y el trabajo. Este modelo de Estado al que se lo denomina Estado Protector, está destinado no a diagnosticar sino a transformar la realidad con políticas centradas en un proyecto colectivo, nacional y regional.

El gobierno se convierte en un Estado activo, que a través de los distintos organismos (Ministerios, Secretarías y organismos descentralizados) establece políticas activas orientadas a reconstruir el tejido social roto y reparar las desigualdades sociales, promoviendo la inclusión, la participación social y favoreciendo el desarrollo humano en todos sus aspectos.

A partir de esta definición, se promueven acciones que propicien el desarrollo de las personas, las familias y las comunidades desde una mirada territorial y de recuperación de derechos.

Esta idea produce cambios fundamentales en la concepción de lo social y el Ministerio de Desarrollo Social, principal ejecutor de las políticas sociales, deja de lado los programas asistenciales manejados por fondos internacionales, que apuntan a una mirada asistencialista y dirigida a pequeños y determinados grupos marginando a la gran mayoría de los sectores vulnerables, y se propone generar programas propios donde el eje sea la Inclusión Social y la participación activa de la sociedad siendo el eje transformador, desde una visión de abordaje territorial.

Tomando la experiencia del primer dispositivo territorial, el Tren de Desarrollo Social y Sanitario que, en su paso por las distintas provincias del país, buscó implementar un modelo de gestión pública integral en el territorio, realizando tareas de prevención, promoción, contención y asistencia directa, promoviendo los derechos de las familias, los niños, las madres, los ancianos y las personas con capacidades diferentes y los pobladores en general.

El Tren permaneció en el lugar durante una semana, y articulaba su accionar con los gobiernos provinciales y los municipios. Se detenía en pequeños territorios, localidades y parajes que presentaban grandes dificultades por encontrarse aisladas o alejadas de los centros urbanos, aquí se incluyeron paradas en estaciones de la vieja red vial en localidades, pueblos y parajes del norte, cuyo, sur, Mesopotamia y la provincia de Buenos Aires. A bordo de la formación equipada como consultorios, viajan médicos, oftalmólogos, bioquímicos, trabajadores sociales, enfermeros, técnicos radiólogos, personal administrativo, técnicos en informática, choferes y personal de mantenimiento y cocina.

En su concepción inicial, el tren reunió algunas de las funciones que los CDRs y los CICs asumieron a posteriori como dispositivos territoriales, en tanto sumaba

servicios y vinculación con referentes de programas del Ministerio de Salud, Educación, y otras dependencias del Estado Nacional.

Por otra parte, la presencia de profesionales y técnicos del nivel central en el territorio paso a contener un sentido personalizador, al resignificar el vínculo entre el Estado nacional y los territorios y poblaciones más relegadas del país.

3.Rol de las organizaciones sociales

Dadas las condiciones ya expuestas sobre la situación del país con los gobiernos privatizadores, con gran deuda externa e interna y de quita de derechos, la población se fue organizando agrupándose de acuerdo a sus reclamos. En este contexto surgen distintas organizaciones que luchan por recuperar fuentes de trabajo y también comenzaban a organizarse en los barrios más vulnerables de todo el país vecinos solidarios que ante la falta de trabajo y por consiguiente sin ingresos no podían hacer frente a la alimentación de sus familias, juntando sus recursos para lograr alimentos; se conforman los comedores comunitarios y merenderos.

Así van surgiendo las organizaciones y movimientos sociales que se organizan de acuerdo a las propias carencias y necesidades para intentar alguna solución en esa realidad, que durante años ha sido la exclusión. Las organizaciones sociales pasan a ocupar el lugar de contención que el Estado ha abandonado durante años.

En el nuevo gobierno a partir del 2003 con el concepto de Estado Protector en todas sus políticas, esas organizaciones pasan a tener un rol preponderante remarcando la necesidad de elaborar acciones que generen recursos, no solo alimentarios sino también de trabajo y participación colectiva.

Se comienzan a presentar proyectos que generen recursos económicos. Surgen espontáneamente los saberes populares como forma de trabajo, que requieren de herramientas y maquinarias por lo que el Ministerio crea programas de fortalecimiento de proyectos productivos unipersonales, familiares y colectivos que se gestionan a través de los requerimientos que surgen en las visitas sociales a las familias o a las instituciones.

Estos programas, como todos los recursos del Ministerio, también formaban parte de la ayuda que ofrecía el Tren. Tanto en las demandas espontáneas de las personas que acudían al área social, como en las visitas que realizaban las trabajadoras sociales del Tren a organizaciones sociales se tomaba nota de los requerimientos que luego desde el Ministerio se producía la compra y entrega de esos elementos.

Las organizaciones sociales presentaban proyectos colectivos, como instancia organizativa inicial. Luego del paso del Tren recibían el envío del Ministerio de las máquinas e insumos, que luego de la producción vendían en su localidad y en localidades vecinas. Y para los comedores comunitarios que las organizaciones sostenían, se les proveía de los equipos necesarios tanto de hornos, cocinas y los encerres necesarios.

Estas organizaciones sociales, que trabajaban en cada territorio, solicitaban recursos para sostener proyectos, pero ya en esta instancia resultaba fundamental formar y fortalecer a esos actores territoriales, promoviendo la organización social y el desarrollo de capacidades humanas y sociales, desde la identidad comunitaria y la equidad territorial, como proceso superador.

Para esto se da la conformación del **programa Promotores Territoriales para el Cambio Social**, como iniciativa institucional destinadas a organizar centralizadamente la participación de organizaciones y movimientos territoriales en el funcionamiento local de la asistencia y la promoción.

Lo inédito del programa fue que desde sus inicios, se dio una estrategia de incorporación de los movimientos sociales de desocupados (piqueteros por ejemplo) y otras organizaciones territoriales a la estructura ministerial, que no distribuían recursos propios y que no eran rentados, es decir, no eran empleados del Ministerio, y sólo percibían una beca para gastos operativos asociados a sus actividades, realizaban su trabajo social militante, sólo que con su inscripción en el programa contarían con una instancia de organización en el contexto del Ministerio .

Sus principales estrategias fueron:

- Formación de formadores, promotores territoriales y sociales desde la mirada de la educación popular.

- Conformación de las Unidades de Trabajo y Participación, que constituyen una unidad mínima en cada territorio, para generar mayor participación y organización comunitaria.
- Reconocimiento de los actores locales: Mediante el relevamiento en el territorio.
- Realización de diagnósticos participativos comunitarios.
- Capacitación como herramienta para facilitar la organización social y asegurar el acceso a la población a las políticas sociales.
- Formación y promoción de la Economía Social.

Este programa, con un fuerte contenido de capacitación, con perspectiva de educación popular, se inició en el año 2004, y para el año 2015, al finalizar la gestión y discontinuarse, contaba en todo el territorio nacional con aproximadamente 3500 promotores vinculados a algún dispositivo territorial del Ministerio de Desarrollo Social, como CIC o Mesas de Gestión local.

Mediante el programa se buscó concretar el nuevo rol asumido por el Estado en la formulación de las políticas sociales, que incorporen las necesidades y las prácticas de las organizaciones sociales de actores y de distintos sectores de la comunidad. Se trató de un Estado presente, con voluntad política para generar las condiciones que garanticen el acceso de todos y todas a los derechos sociales.

4. Intersectorialidad e Interdisciplinar

En materia de Políticas Sociales la intersectorialidad e interdisciplina se hacen indispensables en la práctica territorial, dada la compleja situación general de los sectores vulnerables.

La Creación de la Red Federal de políticas sociales donde participan Nación, Provincias, Municipios y organizaciones sociales, apunta a la puesta en práctica de esas dos concepciones y forma parte de toda la política social que implementa el Ministerio de Desarrollo Social a partir de 2003. De tal manera todas las intervenciones en el territorio debían estar atravesadas por ese concepto.

El Tren como Ministerio itinerante y al estar solo una semana en cada estación/localidad dependía de manera muy fuerte de una construcción de abordaje desde la perspectiva de los distintos actores que participan de todo el proceso. Así se realizaban reuniones previas con Instituciones locales tanto gubernamentales como sociales.

Se analizaba la situación previa de las provincias, las localidades y parajes donde llegará el Tren, se detectaban y revelaban situaciones sociales, económicas, sanitarias y culturales con el fin de planificar posibles líneas de acción y entablar los contactos locales con los que trabajaría en conjunto.

A su vez ir pensando los distintos organismos de gobierno que pueden participar en cada localidad sobre las problemáticas detectadas que faciliten el desarrollo de las distintas actividades y en el caso necesario de que deban participar distintas disciplinas saberlo ya antes de la llegada del Tren y de esa manera ya se preveía una línea de propuestas.

En algunas localidades donde la prevalencia socio sanitaria eran las discapacidades motoras o trasplantados que no podían desarrollarse plenamente en sus viviendas por la falta de recursos materiales, se convocaba al área del Ministerio de arquitectos que en base a la concepción de reintegrarle al sujeto de derecho su posibilidad de un hábitat adecuado, se hacía presente en la localidad un arquitecto que efectuaba junto a una trabajadora social el relevamiento correspondiente y se indicaba al ministerio las obras a realizar y el aporte de los materiales. Es importante tener en cuenta que una persona trasplantada no puede volver a su casa cuando le dan el alta médica si la vivienda no presenta condiciones de seguridad en cuanto a salubridad e higiene que le permitan la recuperación definitiva. En esos casos se le adjudicaba un módulo de 4x4 metros ya determinado en materiales y construcción para que tuvieran su habitación dentro del hogar.

Y en los casos de los discapacitados motores, la necesidad se daba agrandar las puertas para que puedan pasar las sillas de ruedas, ya que el ancho habitual de las puertas no permite el paso de las mismas, así como también la construcción de rampas de acceso en el caso que ingreso a la vivienda así lo requiriera.

Aquí es clave, destacar que la intervención del Tren requería de una mirada integral, que concibe a las problemáticas sociales, como complejas, multicausales y enraizadas

históricamente. Reconociendo la complejidad, propone no recortar a los sujetos de los contextos, de su historia, cultura y capacidades. Debido a ello, las acciones para abordarlos demandan miradas multidisciplinares, transversales.

Esto determinó la integralidad en la gestión, que implicó salir de la lógica de trabajo fragmentada y programática, que tan bajo impacto ha demostrado, cuando estas acciones fueron puntuales, focalizadas, sin coordinación clara de las políticas que se ejecutaban desde el Estado central.

Esto, sin dudas, provocó la dispersión de recursos, la superposición de acciones, dejando al descubierto necesidades que no habían encontrado respuestas hasta el momento.

Estos abordajes implicaron establecer redes y articulaciones que estén presentes en el diseño y gestión (instituciones, ámbito provincial, ámbito municipal, comunidad) constituyéndose en un antecedente fundamental para el desarrollo de las acciones de abordaje de las diferentes problemáticas.

Estas intervenciones que siempre tuvieron el paradigma de derechos como premisa devolvían a las personas la posibilidad de sentirse sujetos sociales.

5.Integralidad

Las políticas Sociales de los modelos ya analizados, centraba sus políticas en los sectores más pobres pero desde una mirada individual. Dan por hecho que la persona que no puede superar su situación de pobreza es por su propia incapacidad. Y crean programas de asistencia individuales.

De esta manera dejan de lado una mirada integral de las circunstancias que rodean a toda persona en su familia, en su barrio, en su comunidad y pierden de vista la importancia de políticas que lo incluyan en la elaboración de programas que de acuerdo a esas circunstancias generen cambios significativos.

Las políticas sociales con mirada integral, ponen la mirada precisamente en ese punto. Generar políticas participativas, proyectos colectivos donde tanto el Estado en todas sus formas (Nación, Provincias, Municipios) y las organizaciones sociales generen programas colectivos que tengan en cuenta la realidad local donde se deben ejecutar.

En el Tren, como parte de las políticas de abordaje territorial del Ministerio, se desarrollan en base a esa teoría múltiples acciones que se determinan en el diagnóstico previo a la llegada a la localidad, en las entrevistas previas con los funcionarios y con las organizaciones sociales.

Con esa información surgen las actividades que se proponen en cada localidad en la reunión del primer día, donde se le da participación a los representantes de cada área local para diseñar en conjunto la adaptación de lo propuesto a la realidad que ellos manifiestan como Eje 6.

6. Justicia Social

Un Estado presente, produce cambios estructurales. Estos cambios deben garantizar derechos esenciales tales como el derecho a la salud y a la educación y a una vida digna con acceso a la alimentación.

Varias son las políticas sociales que desde el Ministerio de Desarrollo Social se ejecutaron con una mirada en la Justicia Social, la construcción de ciudadanía y en la restitución de derechos.

Los programas como *El hambre más urgente*, dirigido a familias vulnerables y a comedores y fomenta la auto producción de alimentos y huertas familiares ;agilizar el proceso de otorgamiento de pensiones no contributiva ;la promoción de la economía social ;el apoyo a emprendimientos productivos unipersonales, familiares y asociativos con capacitación y apoyo financiero; el programa de Ayudas Urgentes de asistencia a familias que requieran asistencia inmediata; entre otros se ejecutaban desde el Tren, ya que el mismo funcionaba como un Ministerio Itinerante.

A partir del diagnóstico previo a la llegada del Tren, una vez en la localidad las trabajadoras sociales realizaban entrevistas a las personas que se acercaban al área social espontáneamente o eran derivadas por el área de salud si detectaban un caso que lo requiriera, o realizaban visitas a Instituciones y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a requerimiento de las mismas. En base a esa entrevista realizaban los requerimientos para las familias a través de los distintos programas.

Esas entrevistas quedaban volcadas en la Ficha Social “Las Familias Cuentan”, del Consejo Nacional de Políticas Sociales, con los datos familiares y los requerimientos solicitados, que realizaba posteriormente la sistematización de las mismas para generar una base de datos para un análisis de investigación- acción sobre el abordaje territorial en la localidad asistida.

La gestión de la política social busco resignificar, ser instrumento de realización y restitución de derechos sociales y promoción de la sociedad organizada. Apuntar al desarrollo social, generar condiciones de justicia social y sustentabilidad intergeneracional ; considerando que el desarrollo de las personas, las familias o las comunidades es un derecho que guarda relación directa con una concepción integral de la ciudadanía.

Todos los derechos son interdependientes, sin un mínimo de bienestar económico, social y cultural no hay respeto a los derechos humanos. Al ser el Estado nacional garante de los mismos, la Política Social debe transformar la realidad en términos de justicia social

7.Fortalecimiento y organización del tejido social

Fortalecimiento como su palabra lo indica es fortalecer, dar fuerza. Si se habla del tejido social se entiende por tal todas las organizaciones que se dan en una comunidad tanto gubernamentales como no gubernamentales que participan en su desarrollo.

El fortalecimiento del tejido social desde el Estado significa que pone su esfuerzo en fortalecer las capacidades de las organizaciones para un abordaje integral de las problemáticas locales con el objetivo de garantizar derechos y el desarrollo humano de la comunidad.

Durante el período a partir del 2003, que se da el cambio desde una mirada a la problemática social teniendo en cuenta el ser humano en tanto sujeto de derecho y las familias como centro de la organización social - ya que ese es el principal componente del tejido social y se crean programas que estimulan la participación a partir de sus saberes.

Cuando hablamos de saberes los mismos pueden ser adquiridos tanto en la educación formal como en sus propias experiencias de vida laboral o de

aprendizaje en la transmisión familiar de algún oficio. Se le da importancia a esos saberes en tanto el transmisor sea idóneo en la materia.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se establecieron programas para acompañar esos procesos comunitarios acompañando la tarea de organizar la relación que se den entre sí, sus vínculos y cuál es la tarea que los convoca, para posibilitar una búsqueda colectiva de un cambio social y sea prioritaria una participación que se sustente en la realidad social y cultural de cada lugar.

El Tren como Ministerio itinerante acercaba a las localidades todos los programas desde la perspectiva de recomponer y organizar el tejido social. Tanto en forma individual y familiar como con respecto a organizaciones e Instituciones de la comunidad.

Con las organizaciones se realizaban encuentros y talleres. Los mismos podían consistir en una charla disparadora ante una problemática presentada por la organización que podía ser laboral, de tareas comunitarias, de convivencia, o de ejecución de presupuesto. La participación colectiva, basada en la práctica de trabajos grupales, que permitía la circulación de la palabra en base al respeto a la opinión de la otra condición que se establecía previamente. Se podía dividir en subgrupos de menos personas para que trabajen la situación problemática y desarrollen su visión de la solución del problema. Y posteriormente se socializaba al grupo general lo que cada subgrupo había identificado. Posteriormente se trataba de llegar a una síntesis para encontrar el camino a seguir.

Con las Instituciones locales se daba un trabajo de apoyo con la entrega de diferentes elementos como ser: A escuelas y Bibliotecas Populares se les entregaba material didáctico, manuales, libros y útiles cedidos por el Ministerio de Educación. Incluso banderas de ceremonia y símbolos patrios que aportaba el Ministerio de Desarrollo Social. A los clubes de barrio y centros comunitarios se entregaban juegos y materiales didácticos que aportaba el Ministerio de Desarrollo Social a través de la Secretaría de Deportes.

En algunas localidades las directoras de las escuelas solicitaban ayuda para tratar problemas de convivencia y/o violencia, en distintos niveles. Así se organizaban talleres que coordinaban las Psicólogas Sociales del Tren que proponían talleres donde con dinámicas grupales lúdicas de acuerdo a las diferentes edades, se

trataba la problemática presentada. Siempre se finalizaban los talleres con un festejo felicitando a los niños por haber participado en el taller.

8.Desarrollo local-territorial

Desde la mirada de las políticas sociales con un abordaje integral en el territorio, el desarrollo local es una construcción colectiva en la que participan todos los actores de la comunidad, que generen estrategias locales que promueva fundamentalmente la inclusión social.

Se busca el desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias, acompañando el desarrollo de emprendimientos que en cada localidad se dan de acuerdo a los recursos propios tanto en capacidades como en recursos y que apunten a reducir las desigualdades sociales y promuevan la Justicia Social y la equidad.

Teniendo en cuenta que el trabajo es un integrador social que posibilita la inclusión, el acompañamiento como Estado brindando apoyo financiero y capacitación, favorece el crecimiento de las localidades.

A tal fin desde el Ministerio de Desarrollo Social se acompañaban a través de Economía Social y el programa *Manos a la Obra* distintos proyectos productivos tanto unipersonales, familiares y asociativos.

Por un lado, Economía Social brindaba capacitación con talleres participativos para el análisis del proyecto, evaluar la sustentabilidad y el acompañamiento técnico para el desarrollo del mismo.

Por otro, desde el programa *Manos a la Obra* se entregaban herramientas, maquinarias e insumos.

Al llegar el Tren a una localidad, se realizaban encuentros con las organizaciones que presentaban proyectos y se realizaba la red de contactos con Economía Social para que accedieran a su asesoramiento técnico y seguimiento. Y se derivaban los proyectos Economía Social

También se realizaban talleres de capacitación de Economía Social que coordinaban Técnicos que viajaban especialmente. Desde el Tren se promocionaba el taller y se invitaba a las organizaciones sociales y a la comunidad en general a participar de los mismos.

Con las solicitudes de ayuda para proyectos productivos unipersonales y familiares las trabajadoras sociales que en la entrevista social recibía el pedido elaboraba en el informe la solicitud de los elementos, herramientas o maquinarias solicitadas y a través del Programa Manos a la Obra posteriormente le llegaban. Y también se los invitaba a los talleres de Economía Social que se realizaban en la misma estación.

9.Ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas apuntan a modificar la realidad en las áreas que sea necesario, pero no nacen espontáneamente. Nacen después del análisis, identificando y definiendo las situaciones problemáticas, formulando soluciones que son las políticas públicas y poniéndolas en acción.

En el modelo del gobierno que asume en 2003, las políticas apuntan a reinstalar derechos, priorizar al ser humano y la integración social.

Por lo tanto en las intervenciones en el territorio esas políticas se ejecutaban teniendo en cuenta que tanto el análisis, la investigación para la identificación de la situación problemática, la evaluación y la estrategia a seguir se realizaba desde una mirada integradora con la participación de todos los actores sociales del territorio, respetando la diversidad, las relaciones interculturales y sin tomar como única una realidad como así tampoco como única una solución.

En la intervención territorial se proponía una mesa de trabajo donde participaran todos los actores representativos, que se daban a la tarea de identificar el problema, y pensar, desde un lugar compartido y colectivo la mejor manera de adaptar e implementar las políticas que ofrece el Estado.

Desde el Tren, dada la limitación temporal ya que solo se disponía de una semana en cada localidad, se detectaban algunas situaciones en la visita previa a la llegada del tren donde se entablaba el primer acercamiento a las organizaciones

sociales e Instituciones representativas, que manifestaban las situaciones más urgentes para tratar.

En base a esa primera información a la llegada del tren se coordinaba un encuentro al que se convocaba a todos los actores sociales que debían participar y se proponía el armado de la mesa de trabajo, para darse a la tarea de elaborar un proyecto colectivo, con la mirada puesta en los acuerdos y consensos a los que se puedan llegar.

Y durante la estadía del Tren se realizaban encuentros donde lo importante era la circulación de la palabra y talleres con diferentes técnicas grupales para fortalecer el respeto y la confianza entre los miembros de las organizaciones o Instituciones que participaran del proyecto,

En una localidad durante la estadía del Tren, una noche se desató una fuerte tormenta de granizo y lluvias. Muy temprano en la mañana siguiente comenzó a acercarse al Tren gente que había sufrido graves daños en los techos de sus casas por el granizo y se les habían mojado la ropa y los colchones y solicitaron ayuda.

Inmediatamente desde la Coordinación General del Tren se organizó un operativo por Emergencia Climática, que formaba parte de los distintos programas del Ministerio de Desarrollo Social. El operativo debía ser realizado en conjunto con la Municipalidad y las Instituciones locales. Se fue a la Municipalidad y se realizó una reunión con la gente del área de desarrollo social que estaban desbordados por la cantidad de personas y organizaciones que se habían acercado por el mismo motivo. De inmediato siguiendo el protocolo que disponía el Ministerio para las emergencias, se convocó a Defensa Civil local, a los bomberos y a referentes de las organizaciones y se acordó en la reunión de manera conjunta realizar un recorrido por toda la zona afectada, tanto en la zona urbana como en la zona rural. Las organizaciones ya tenían detectadas a numerosas familias afectadas, al igual que el área social del municipio. Durante el recorrido se hizo un relevamiento de los daños, y se dispuso un pedido al Ministerio de Desarrollo para el envío urgente de chapas, colchones y alimentos para las familias afectadas. Al otro día llegó el camión con los requerimientos, se los descargó en un depósito y se dispuso la entrega posterior. Todos participaron del armado de bolsones con los productos que llegaban a granel, y entre todos también realizaron la entrega en camionetas

y camiones de la municipalidad, las organizaciones pusieron la gente para la carga y entrega.

Resuelta la situación problemática de los recursos materiales, para dar solución definitiva la Municipalidad se comprometió a colaborar con clavos o tirantes y las organizaciones sociales ofrecieron la mano de obra. En el Tren todo debía ser resuelto de manera inmediata por la limitación del período de permanencia en la localidad, y se pudo disponer de todo el operativo porque todos los actores participaron activamente para solucionar el problema, aún las organizaciones sociales que no tenían una buena relación con el municipio.

10. Relato de una experiencia

Una primera experiencia

Las líneas de acción del Ministerio de Desarrollo Social tienen diferentes tipos de intervención, aunque una misma metodología, el Tren de Desarrollo Social y Sanitario Ramón Carrillo como programa de intervención territorial no estaba fuera de esa concepción,

Acotado temporalmente, ya que solo permanecía una semana en cada estación, ante la presencia de un caso grave las intervenciones debían ser muy puntuales. El Ministerio tenía sus líneas de acción preparadas para resolver situaciones complejas de manera transversal, articulando las distintas disciplinas, sectores y recursos desde una mirada integradora ante cualquier desafío, para articular una respuesta apropiada.

Hubo una intervención particular en la que intervine y que muestra esos conceptos. Una provincia del NOA en la que se trabajó en varias oportunidades y que se detectaron prevalencias muy fuertes tanto en el área de salud como en el área social, fue Santiago del Estero

En cada oportunidad se asistían numerosos casos de discapacidad motriz o mental que solicitaban la Pensión no Contributiva correspondiente, o que eran detectados en la visita al área de salud y ameritaban una intervención conjunta. También graves problemas sociales graves que involucran a niños en situación de riesgo por abuso y en algunos casos producto de violaciones se producían nacimientos que no tenían resuelta la identidad, como así también grupos

golondrinas, que no tenían la documentación legal de sus niños para poder acceder a las ayudas del Estado.

Ambas situaciones eran muy complejas de por sí y muy recurrentes, por lo tanto, ya había un protocolo armado para su resolución (se trabajaba con el hospital local para el seguimiento de los casos de salud y la posible atención psicológica en los lugares que contaran con esa especialidad, se trabajaba con el Registro Nacional de las personas RENAPER para el trámite de la documentación y con el área de Desarrollo social de los municipios para las ayudas que fueran pertinente)

Dentro de ese marco, una tarde temprano, a la hora de la siesta y bajo un sol que obligaba a buscar sombra rápidamente, llega una señora a los gritos pidiendo ayuda. Venía acompañada de un joven. Se los recibe y ante la angustia de la señora se los lleva a ambos a una oficina de la estación que estaba preparada para la atención de pediatría del Tren.

Se ayuda a la mujer a apaciguar su ansiedad y recién ahí se percibe al joven que venía con ella. Se ve que es un adolescente, muy alto, extremadamente delgado, con una expresión de espanto en su rostro y un deterioro físico muy notorio. Se lo invita a sentarse y recién ahí la mujer relata la situación.

Nos presenta el caso contando joven vivía con su hermano mayor y con la cuñada esposa del hermano. Comenta que cobra una pensión por discapacidad, Y que vivía a pocas casas de la suya.

Lo que sigue del relato nos impacta a pesar de estar preparados para estos casos. Nos cuenta que el menor tiene 14 años y que ante el fallecimiento de la madre queda en la casa materna en el barrio cercano a la estación que es de condiciones muy humildes, bajo el cuidado de su hermano quien a su vez es su tutor y apoderado. Que el hermano y su esposa viven de la pensión del menor y que salen a hacer trabajos temporales. Que el menor permanece solo el día entero y para que no se vaya (acota que más de una vez intentó escaparse) lo dejaban atado a la cama sin comida ni agua y sin posibilidad de poder utilizar el baño para hacer sus necesidades. Y que cuando gritaba lo quemaban con cigarrillos. La señora cuenta que ese día, ella volvía a su casa y escuchó gritos desgarradores desde la casa del menor y sin pensarlo se acercó a ver que sucedía, y ahí es donde ve lo que sucedía diariamente y ningún vecino había percibido. Ahí lo ve atado a la cama y gritando porque estaba muy dolorido. Como la vivienda tenía puertas sin llave

logra entrar, desatarlo y como el hospital estaba lejos decide llevarlo al Tren ya que siendo de Nación iban a encontrar alguna solución. Mientras ella hablaba el joven permanecía en silencio, mirándonos con los ojos muy abiertos, casi se podía percibir en él un pedido de ayuda.

La primera intervención es brindarle contención, se le pregunta si comió algo durante el día y nos mira fijamente sin decir nada. La señora nos dice que seguro no comió vaya uno a saber desde cuándo. Se avisa a la cocina del Tren que preparen algo rápido para ofrecerle. Y se le explica que va a venir una doctora para ver sus heridas y se le pidió permiso para eso lo que acepta. Estaba vestido solo con un short tipo bermudas y una camisa casi abierta y estaba descalzo. Inmediatamente se busca ropa y zapatillas que el Tren llevaba siempre para asistir casos urgentes y se lo ayuda a cambiarse. De a poco el joven niño comienza a aflojarse y por primera vez, según dice la señora, llora.

Mientras esto sucedía la Coordinadora General del Tren que estaba a cargo en esa estación se comunica de manera urgente con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia SENAF del Ministerio de Desarrollo Social de Nación y habla con el Secretario planteando el problema. Inmediatamente él se comunica con la representante de esa Secretaría en el Centro de Referencia (delegación del Ministerio en las localidades más importantes de cada provincia) más cercano para que se acerque urgente al Tren. Así comienza a funcionar el protocolo intersectorial e interdisciplinario para emergencias.

Ante el diagnóstico evidente de situación de riesgo, y la solidaridad de la vecina dispuesta a ser testigo ante la justicia, se toma contacto con la Dirección Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia de la provincia de Santiago del Estero, que activa a su vez el protocolo provincial. El menor debía ser asistido de forma inmediata, debiendo ser trasladado a la capital provincial al hospital para su atención y peritaje de las heridas y quemaduras que tenía y su situación sanitaria, y la provincia se dedicaría a iniciar la acción judicial para separar al menor de su familia. Posteriormente quedaría a cargo de la Provincia en un hogar donde quedaría atendido y alimentado apropiadamente hasta que se defina su situación. Para lo cual el Tren debía realizar un informe oficial de los hechos e intervenciones. Y desde el organismo de gobierno provincial informan a la policía local lo que está sucediendo. La policía se acerca a la estación y constata la situación y la vecina se propone de testigo.

Con la intervención del personal de la Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias DINESA del Ministerio de Salud de Nación que forma parte del personal del Tren, se prepara el traslado del menor en ambulancia, con el acompañamiento de la médica pediatra del área de Salud del Tren que participaba en esa localidad.

Como corresponde se le informa al joven las acciones efectuadas y lo que debería suceder y él manifiesta que sí, que está de acuerdo porque quiere irse de la casa. Y la vecina le dice que es lo mejor que le podía pasar aunque ella tuviera problemas con el hermano por todo lo que hizo

Se pone en marcha todo el operativo, el hospital lo está esperando junto a una Trabajadora Social de la Dirección Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia de la provincia que se harían cargo de él, y parte la ambulancia.

La despedida nos dejó una sensación extraña. El menor se iba contento de ir a un hogar y aún sabiendo que iba a estar mejor que en su casa a nosotros nos parecía que no era lo ideal pensando siempre que lo mejor hubiera sido poder fortalecer al grupo familiar. Pero eso era imposible ante dos personas que habían cometido tales aberraciones. Sabíamos que se había hecho lo mejor.

Esa noche mientras con la Coordinadora General del Tren elaborábamos el informe final de la intervención, estábamos pensando lo terrible de la situación de ese chico, ambas atravesadas por los sentimientos de pensar en nuestras propias familias. Reflexionamos mucho sobre nuestras experiencias, nuestras convicciones y la certeza de pertenecer a una gestión de Gobierno que tenía como prioridad devolverle al pueblo la certeza de que la política es la herramienta correcta para modificar la realidad en base a la Justicia Social y la seguridad de saber que donde había una necesidad había un derecho vulnerado y ahora sí contábamos con las herramientas necesarias para restituirlos.

Una segunda experiencia:

En una localidad de la misma provincia se dio otra situación problemática socio-familiar muy particular. En el edificio de la estación de tren ya abandonada por la eliminación de los trenes de pasajeros a partir de las privatizaciones en los años 90, la municipalidad había dispuesto que en ese predio, con la ruta 34 casi en su puerta, funcionara la Terminal de Micros, con boleterías y circulación permanente de grandes micros de larga y corta distancia y numerosas personas con equipajes

y bultos de diferentes dimensiones que llegaban y se trasladaban de una localidad a otra o circulaban entre provincias.

El primer día notamos un grupito de 5 o 6 niños de no más de 10 u 11 años, que daban vueltas alrededor y miraban todos nuestros movimientos de armado de todos los consultorios y el andén con mucha atención. Antes del anochecer se acerco uno de ellos con la intención de subir al vagón comedor. El personal inmediatamente le indicó que no se podía subir y que se fuera. Al otro día comenzaba la atención y vimos que ese grupito seguía circulando por las vías. En un momento se escucha alboroto en la Terminal de Micros y al acercarnos se nos comenta que ese grupito de niños solían circular por la Terminal arrebatándole a la gente lo que pudieran sacarles. A lo cual los encargados de la seguridad del tren pusieron atención para evitar que subieran y tuvieran acceso a los consultorios o a los camarotes donde quedaban las pertenencias personales y material de trabajo de todo el personal. A la noche se acercó el niño que había intentado subir el primer día a preguntar que estábamos haciendo ahí, y muy suelto de cuerpo dijo este lugar es nuestro. Esa noche, después de la cena, que era el momento antes del esparcimiento o descanso del personal donde se trataban los temas que concernían al funcionamiento diario, se trató el tema de estos niños. Y se decidió que una trabajadora social y la psicóloga social del tren al día siguiente profundizaran una investigación sobre esos niños. Yo era la psicóloga social en esta comisión.

Enorme fue la sorpresa con el resultado. La historia era muy compleja. El niño que parecía ser el jefe de ese pequeño grupo tenía una sorprendente historia. Un año y pico antes, recién cumplidos 10 años, en medio de una complicada situación familiar, había huido de su casa. Nada se sabía de él y su madre y toda la localidad lo buscaba. Se pusieron avisos en los comercios, en los medios locales, en organismos oficiales y todo lo habitual cuando desaparece un menor, durante varios días el pueblo entero desesperado lo estuvo buscando.

Cuando el comisario local recibió la más insólita noticia. El menor había aparecido en Buenos Aires cuando intentaba trepar una reja de Aeroparque para subir a un avión. Nadie podía creer lo que escuchaban. Ahí se supo que se escondido en el portaequipajes de un micro, donde en ninguna parada o bajada y subida de equipajes fue advertida su presencia. Dada la situación y habiéndose realizado la denuncia intervienen autoridades de menores que lo trasladan de vuelta a Santiago del Estero. El pueblo entero se acerca a la ruta para verlo pasar en un

vehículo oficial cuando lo llevaban a Santiago Capital donde con la intervención de un Juez de Menores queda en custodia de un hogar de menores. No contento con permanecer en ese lugar el menor se escapa por una ventana.

Finalmente vuelven a encontrarlo rápidamente y deciden entregarlo a su familia con supervisión de un trabajador social que realizaba frecuentes visitas al precario hogar. A partir de ahí, con baja asistencia escolar el menor comienza su pequeño grupito de secuaces conocidos como el terror de la terminal.

Con semejante realidad se da la necesidad de encarar una relación individual con el menor ya de casi 12 años, para luego poder acceder al grupo familiar..

Haciendo un relevamiento en la Terminal, uno de los encargados de una boletería comenta que el niño tiene una situación familiar muy delicada, su madre trabajaba de noche con una situación sexual de suma promiscuidad, y el niño y otro hermano menor permanecían todo el día a la deriva ayudados por toda la comunidad. Cuando la mamá estaba en condiciones trataba de darle contención pero le resultaba muy difícil. El señor nos comenta que en general le tienen mucho afecto al menor, pero no pueden sostener la situación de arrebatos.

Dada esta situación, y con el apoyo del personal de la boletería de la Terminal, se traza una línea de intervención. De a poco había que entablar una relación de confianza con el menor.

Cuando se acerca nuevamente al tren se le pregunta si quiere subir a conocerlo. El pregunta por qué y se le indica que como anda mirando desde abajo todo el día seguro quería ver cómo era por dentro. Al final accede y se lo acompaña por los consultorios, las oficinas se le cuenta todo lo que se hace allí y al llegar al comedor se le ofrece una taza de leche con chocolate y galletitas. El pregunta ¿por qué? le comentamos que a todos los chicos de las escuelas que hacían una visita al tren les convidamos lo mismo. Sabíamos que seguro no había desayunado. Nos preguntó si podíamos invitar a los otros chicos y se los invitó para la tarde.

A partir de ese momento el grupito no volvió a rondar las vías del tren, pero él comenzó a venir y quedarse largo rato entre el personal que en el andén organizaba las filas y las derivaciones. Y en las horas de descanso, cuando el personal se sentaba abajo del tren él se acercaba y a cada uno le preguntaba que era lo que hacía en el tren. En la semana que el tren estuvo en esa localidad, ya

todos conocíamos su historia. Se en le comenzó a tomar mucho afecto. Todos charlábamos con él de distintas cosas. Yo le preguntaba de su familia y el comentaba poco. Así surgió el tema de los arrebatos. Yo le hablaba mucho sobre su propia seguridad. Le explicaba que ahora él era un niño y que todos le tenían paciencia porque lo conocían, pero si seguía así, con los años sus actividades podían llegar a ser graves y la policía ya no lo trataría como un niño y podría tener muchos problemas. Siempre le decía, cuídate mucho. Cuando por la tarde noche lo cruzábamos por el centro siempre alguno del tren le compraba un sándwich y lo invitaban a sentarse con ellos.

Pasó a ser parte permanente del tren. Cada vez que alguien se acercaba a preguntar un horario, donde era tal especialidad o cualquier otra pregunta que eran frecuentes, el les contestaba a la perfección, por estar escuchando todo el día nuestras respuestas. Uno de esos días apareció cambiado de ropa, peinado prolijo y con anteojos de sol de dudosa procedencia. Todos le decían que lindo es, a que se debe, y nos contó que ese día tenía turno con el odontólogo que le iba a revisar la boca para ver cómo estaba su salud dental.

En ese marco de confianza se le pudo preguntar por su familia y la situación general, ya que nosotros podíamos hacerle una visita y darles algún tipo de ayuda. Nos contó que vivía con su mamá y un hermanito y que él no podía ir a la escuela porque no tenía zapatillas ni útiles y su mamá no le podía comprar. Se logró a través suyo que su mamá aceptara la visita al hogar porque ella no había podido acercarse a la estación.

Así fue como se le hizo la visita, en un barrio alejado y en una vivienda muy precaria, pero limpia y ordenada. El oficiaba de anfitrión, y feliz nos mostraba cómo vivían. Tenían muchas carencias. La trabajadora social tomó nota de todos los requerimientos que incluían mesa sillas camas y colchones y una garrafa entre otras cosas y se decidió darle ropa y calzado para el y su hermanito y alimentos para varios días. La mamá se comprometió a mandarlo a la escuela y acercarse a una organización social del barrio que trabajaba con mujeres jefas de hogar con la que le ofrecimos conectarla.

El niño siguió yendo todos los días al tren y participaba hasta de las charlas informales en los momentos de descanso entre las vías. Yo charlaba mucho con él, cada vez que se iba yo le gritaba mientras el corría “¡cuidate mucho!” y él me gritaba “¡siiii!!!!”, y siempre volvía.

Los domingos el Tren era trasladado a la siguiente localidad, sin horario fijo. Por lo tanto el sábado a última hora, al terminar la atención, la elaboración de informes y todo lo que implicaba el uso de las computadoras y oficinas, debíamos levantar absolutamente todo. Desarmar los consultorios y atar los equipos, para que nada se caiga con el movimiento del tren, guardar las sillas y todo lo que se usaba en el vagón de carga, en fin volver a dejar la estación como estaba cuando llegamos. Esa última noche él vino a ayudarnos y se lo notaba muy activo aunque no muy hablador.

También, los domingos mucha gente venía a buscar las últimas cosas que se le habían preparado, firmar algún papel que le faltara, en fin, a las apuradas las cosas de último momento, y mucha gente venía a despedirnos, nos traían algunos pastelitos, algún biscochuelo todo hecho con mucho cariño a modo de agradecimiento. Y muchos se acercaban a la hora que ya se sabía que nos pasaban a buscar con el tren de cargas, para despedirnos.

Llegó temprano, y no se movió de ahí. Cuando llegó la máquina iba y venía por las vías viendo las maniobras de enganche, mirando la locomotora con admiración ya que nunca había parado una en la estación, y despidiéndose de cada uno de nosotros. Cuando sonó la bocina de la locomotora indicando que iba a arrancar todos subimos al tren, y la gente comenzó a decirnos adios. Normalmente nosotros nos poníamos en todas las aberturas del tren para despedirnos de la gente. Cuando el Tren arrancó él comenzó a correr a la par y me gritaba ¡Cuidate mucho! con los ojos llenos de lágrimas. Él había entendido que el cariño también implica cuidar al otro.

Al tiempo nos comunicamos telefónicamente con el señor de la boletería que quedó en tenernos al tanto de la evolución del caso, para saber que había sido del niño. Nos comentó que no había mejorado mucho su vida pero que algo había cambiado, que habían llegado las cosas que les mandó el Ministerio y que iba a la escuela pero de manera muy alternada. Que la mamá seguía trabajando de noche pero que se había acercado a la organización con la que la habíamos conectado, pero todavía no se había incluido en el proyecto textil que tenía la organización. Pero no mucho más. Y que desde que el tren se fue se lo notaba muy caído y a veces enojado.

De alguna manera habíamos logrado fortalecer en algo a esa familia conectándola con una red de contención que incluía a la organización social, la escuela con la

que hablamos para que aceptara la concurrencia del niño aunque no fuera de manera regular y al señor de la boletería que solidariamente, le hacía el seguimiento.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El Tren Ramón Carrillo, llamado cariñosamente, El Tren, como se señaló al inicio, fue el primer dispositivo territorial del Ministerio de Desarrollo Social , poniendo al Ministerio “en el territorio” ,buscando dar respuestas adecuadas a las realidades territoriales, luego lo continuaron los Centros de Referencia y los Centros Integradores Comunitarios , y con fuerte intervención de los actores territoriales que lo conformaron.

La mirada territorial, y el abordaje del territorio, comprende varias dimensiones de intervención, permitiendo establecer una estrategia vincular entre los diferentes ámbitos y jurisdicciones institucionales, tanto de la esfera de la producción y distribución de bienes y servicios, como con el desarrollo de la asistencia técnica y del apoyo económico.

La articulación es un modo de hacer y pensar la política social, los mecanismos de integración facilitan la toma de conciencia de la comunidad con respecto a derechos, saberes y capacidades. La perspectiva integral permite, además, concebir múltiples estrategias para la inclusión social, como, por ejemplo, a través del deporte, la superación de determinadas problemáticas sociales, la construcción de ciudadanía, espacios de debate, y fundamentalmente atender a la comunidad organizada.

Módulo 7	Políticas de Cooperativismo
Subtítulo	Programa Nacional de Microcrédito "Padre Cajade" - Banco Popular de la Buena Fe

Introducción

Las casi tres décadas de políticas neoliberales en la Argentina implicaron efectos deletéreos en el proceso de reproducción de la vida de las personas, que tuvieron como desenlace dramático la crisis del 2001.

En esa coyuntura de largo aliento, cobraron significativa visibilidad y volumen iniciativas comunitarias, de carácter social y solidario: comedores, merenderos, huertas comunitarias, clubes de trueque, microcréditos, microemprendimientos, cooperativas, empresas recuperadas, ferias sociales, organizaciones cartoneras, entre otras. Fueron estrategias solidarias de reproducción de la vida, de nuevos espacios de socialización vinculados a las agrupaciones de la sociedad civil. Este tipo de acciones impulsadas por iglesias, agrupaciones de desocupados, sindicatos con presencia territorial, clubes de barrio, empresas recuperadas, lograron amalgamar desde la solidaridad a las comunidades a la vez que demostraron tener una gran capacidad de creación de empleo con un bajo nivel de inversión, junto con la recuperación de valores de participación ciudadana.

En ese contexto de alta fragmentación, la Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner asume en 2003 el desafío de planificar y ejecutar una política pública de microcrédito, recuperando la potencia de esas experiencias autogestivas nacidas al calor de la crisis. Esta política tuvo un fuerte impacto en las unidades productivas familiares de la economía social a lo largo y ancho del territorio nacional, sin perder de vista que construir un banco popular en medio de esta crisis financiera, era un verdadero acto de

“buena fe”.

El Banco Popular de la Buena Fe significó la posibilidad efectiva de que centenares de cooperativas y miles de pequeños productores a lo largo y ancho de la República Argentina puedan acceder al financiamiento que les era negado por el sistema bancario argentino.

Retomar esa experiencia nos permite reconocer la decisión política y los esfuerzos institucionales que permitieron revertir una de las mayores crisis económicas, sociales y políticas que atravesó nuestro país en el año 2001. El Banquito, se incluyó como una herramienta clave, junto con el resto de la batería de políticas sociales y económicas que se implementaron en aquel entonces para revertir y ganarle la pulseada al desempleo y fomentar el impulso del desarrollo local.

El presente módulo busca ahondar en las características que adoptó esta política pública entre los años 2003-2015 y, principalmente, recuperar la palabra y la memoria de una práctica política que permitió profundizar el modelo económico, social y político impulsado por el Presidente Néstor Carlos Kirchner y la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

1. Descripción de la política social

El Banco Popular de la Buena Fe (en adelante, BPBF) se construye desde la experiencia barrial, es la práctica de un grupo de militantes políticos y sociales que adaptan la metodología del economista bengalí y premio Nobel Muhammad Yunus. Es importante destacar esta característica, ya que desde su origen esta política pública nace desde las necesidades del territorio y con propuestas construidas de manera artesanal en los barrios de la ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires entre los años 1998-2002.

“Esta propuesta no nace de un escritorio. Martha Arriola inició esta experiencia en 1998. Se “acriolló” el Banco de los Pobres, de Yunus, a través de la educación popular. Se generó una experiencia totalmente nueva, que fue tomada por este ministerio y se multiplicó.” Prof Luis Precerutti. Director del BPBF 2004-2013.

En sus orígenes, esta experiencia fue denominada “Banco del Pueblo”, una apropiación simbólica desde el campo nacional y popular de los postulados del Banco de los Pobres

llevado adelante por Yunus. Aquellos pioneros hicieron las primeras experiencias desde la ONG “Barrios del Plata”, que contaba con la vocación y liderazgo de Martha Arriola. En sus primeros pasos en el territorio, el banquito se apoya en la metodología del Banco Grameen. Una experiencia con expansión mundial y mucha trayectoria en el manejo de la herramienta del microcrédito. El Banco Grameen, fue fundado por Yunus, quien implementó a partir de 1976 un proyecto de investigación para promover servicios bancarios dirigidos a los pobres de las zonas rurales de Bangladesh. Entre los objetivos de la iniciativa se encontraban los de generar oportunidades de autoempleo en la población con altos índices de desocupación y terminar con la acción de los usureros. Financiado por el propio Yunus, el proyecto se desarrolló entre 1976-1979 y, a partir de ese momento, con el apoyo del Banco Central de Bangladesh y otros bancos nacionales, llegó a varias regiones pasando de 15.000 personas alcanzadas en 1980 a 100.000 en 1984. Con una tasa de devolución cercana al 96% lo convirtió en una experiencia con gran repercusión. (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2008)

La experiencia del banco de Grameen es replicada en más de 66 países. En Argentina, “Barrios del Plata” logró construir una propuesta adaptada a estas pampas con identidad propia, a partir de la acción y reflexión continua desde la metodología de la Educación Popular y la Economía Social. En síntesis, los tres pilares que dieron suelo al “Banco del Pueblo” son el microcrédito, la educación popular y la economía social.

La experiencia empieza a cosechar simpatías y participa del Encuentro de Mujeres Empresarias, realizado en La Plata por la federación Económica de la Provincia de Buenos Aires en el año 2002. En ese encuentro una emprendedora cuenta en primera persona su experiencia con el microcrédito y como había logrado desarrollar su emprendimiento, el discurso emotivo, la práctica innovadora y la participación de mujeres de los barrios populares en un encuentro económico, despertó el interés de funcionarios ahí presentes iniciando un diálogo entre el Estado Nacional y la naciente experiencia.

Este hecho fortuito conjugó la claridad y emoción del discurso de la emprendedora, con el impulso de Martha Arriola (fundadora del Banquito) y su equipo, quienes entendieron que esa experiencia debía incluirse como política pública. Frente a la crisis era común la participación y exposición de esta experiencia en diversos encuentros y reuniones. A partir del relato y la demostración de las posibilidades del microcrédito como estrategia de inclusión social y laboral, el Estado Nacional convoca a Martha Arriola y equipo a desarrollar una primera experiencia en el año 2002. el “banquito popular”, pasa a ser política de Estado con un fuerte compromiso político en la construcción del proyecto

nacional y popular, lo que claramente, genera un salto exponencial en la experiencia original.

En el mes de agosto de 2003, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación lanza el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, con el propósito de construir una estrategia social que mejore la calidad de vida de las familias y genere condiciones para el desarrollo social, económicamente sustentable.

Desde su implementación, el Plan Nacional Manos a la Obra impacta en la inclusión social de los miles de desocupados que en ese momento tenía la Argentina, a través de la generación directa de empleo y mejora sustancial de los ingresos de las familias. Una política universal que impacta directamente en la recuperación económica del país. En ese marco, el BPBF, se integra como línea del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, a través del financiamiento de emprendimientos productivos con la herramienta del microcrédito.

El modelo de gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales, fue una de las claves del fuerte impacto de esta política en los territorios. El impulso que le imprimió el Estado Nacional a la metodología de trabajo dio fuerza a las experiencias de economía social a la vez que profundizó las capacidades instaladas en la comunidad en un marco de equidad y participación social.

Dentro del Plan Manos a la Obra, el BPBF comienza a implementarse a través de organizaciones sociales con experiencia de trabajo en sectores de la población en situación de riesgo o vulnerabilidad social (clubes de barrio, merenderos, centros de formación). Instituciones con capacidad de administración de fondos destinados a microcréditos y con equipos de trabajo conformados para su implementación. Cuentan que ya la Dra. Alicia Kirchner como ministra, solía decir con ironía que, en sus recorridas por el territorio nacional, levantaba una piedra y encontraba un Banquito de la Buena Fe.

Institucionalización de la experiencia

En el año 2006 se aprueba la Ley Nacional de Promoción de Microcrédito (Ley 26.117) y se abre un nuevo escenario de posibilidades, junto con el afianzamiento del Plan Manos a la Obra y de una perspectiva técnica política para el desarrollo de otra economía, con una concepción de sector y una articulación política más amplia.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación establece las bases para que el microcrédito se constituya en un nuevo eje de las políticas sociales.

La gran capilaridad que la experiencia del “Banquito” –como se lo conocía territorialmente- va ganando en los años posteriores a su conformación como política pública del Estado Nacional, la potencialidad de su despliegue, está estrechamente vinculada al método que emplea, enfocado principalmente en la participación y organización del sujeto emprendedor.

La metodología del Banquito, se centra principalmente en la persona organizada en una comunidad y apunta a potenciar sus saberes y capacidades. Parte de la base de la educación popular “todos enseñamos algo, todos aprendemos algo”. Se trata de personas emprendedoras sentadas en grupos de a 5 compartiendo sus saberes, sus oficios, sus aprendizajes ancestrales. La metodología, fue clave para ello.

Desde que la persona se acercaba a una organización social a solicitar el crédito, hasta que la persona efectivamente lo recibía, pasaba aproximadamente el transcurso de un mes. En ese tiempo, se trabajaban los pasos necesarios para construir la garantía solidaria, o sea, el compromiso de esa persona, con el resto de su grupo, con su comunidad, de devolver el crédito solicitado. Se decía que, si uno no paga, el fondo de capital se va perdiendo, y todos pierden. De esta forma, se iba trabajando el compromiso con el otro, se van uniendo los lazos sociales, el tejido social.

El BPBF recupera las tradiciones, los valores de antaño. El valor de la palabra, la ayuda al vecino que no puede pagar las cuotas, el estar al tanto de la vida y lo que le pasa al otro. En todos los banquitos del país, y nos animamos a generalizar, porque fueron varios los testimonios recogidos, se hicieron miles de actividades solidarias, barriales, para ayudar a aquella vecina que no llegaba a pagar la cuota, o quienes habían perdido sus pertenencias en algún incendio o no llegaban a comprar alguna medicación. El banquito, reactiva la solidaridad, no sólo en función del crédito, sino y más que nada, en la reactivación del sentido de ayudar, del estar para el otro, cuando lo necesita. Como decíamos anteriormente, la clave de eso fue la metodología. Volvamos a eso.

El Ministerio de Desarrollo Social, elegía a las Organizaciones Sociales que serían las Organizaciones Administradoras (OA), organizaciones que tendrían la función social de ejecutar y rendir los fondos públicos. Gran responsabilidad compartida, entre los/las técnicos responsables de elegir, evaluar esas organizaciones y luego monitorear sus desempeños y de las OAs de planificar, ejecutar y rendir esos fondos.

Las OAs, a su vez conformaban redes de microcréditos, con otras organizaciones (más pequeñas, podrían no tener personería jurídica) de entre 5 y 10 Organizaciones

Ejecutoras (OEs) que eran las encargadas de prestar los créditos, aplicar la metodología y junto a los promotores, llevar adelante las propuestas.

El abanico de OEs era muy amplio, iba desde los clubes de barrio, merenderos, sociedades de fomento, hasta organizaciones de emprendedores autogestivos, pequeñas cooperativas de hecho.

Cada OE conformaba un equipo de 5 promotores. El perfil del promotor, se trabajaba mucho en las capacitaciones que dictaban los técnicos del MDSN. Debían ser personas con perfil social, con vocación y se trabajaba muchísimo a través de las conceptualizaciones del educador popular Paulo Freire. La principal tarea de un promotor, consistía en saber preguntar, saber qué preguntar y saber cuándo hay que preguntar. Se repetía incansablemente: “el éxito de un buen promotor tiene que ver con su capacidad de pregunta oportuna, tanto o más, que con su capacidad de respuesta”. Se trata de un proceso participativo y dialógico en que la respuesta se va encontrando a partir de los conocimientos del grupo y de los nuevos elementos que se le ofrecen.

Los promotores, o mejor dicho, las promotoras, ya que la mayoría eran mujeres, vecinas del barrio con vocación social, que encuentran a través del banquito, una forma de organizarse con otros. Las referentas de merenderos, las que ponían a disposición su casa para dar apoyo escolar, ellas, ahora empezaban a ser protagonistas, también de este proceso de construcción de bancas solidarias. El banquito, les dio la oportunidad, de formarse con otros, de ser socias del Estado en el proceso de reconstrucción del tejido social. Sus tareas eran varias: planificar las reuniones semanales, visitar emprendimientos, dar su opinión acerca de la capacidad de devolución o no de algún emprendedor/a. De repente, aquella vecina empezaba a tener poder de decisión, de cambiar la vida de sus vecinos, y claro que lo usaban.

El equipo promotor, era quien debía hacer valer la metodología, la garantía solidaria. Sus tareas eran varias: hacer las carpetas de proyecto junto con los y las emprendedoras; decidir, junto a los referentes de las OAs y OEs la entrega del crédito; planificar los encuentros y reuniones semanales; visitar periódicamente los emprendimientos; todas tareas ligadas a la coordinación de grupos y el liderazgo comunitario. Después de la experiencia de trabajo en los bancos populares de la buena fé, los y las promotoras, no volvían a ser los mismos. Desde ya que todas estas tareas, las realizaban con apoyo de las y los referentes de OAs y OEs y con procesos de capacitación continua por parte del ministerio.

Se trata del trabajo articulado y organizado de varios actores con un fin en común: la felicidad del pueblo. Entre estos actores, encontramos a los/las referentes de las organizaciones sociales, los/las técnicos/as del ministerio, funcionarios/as, emprendedores/as y promotores/as del microcrédito, entre otros. Todos trabajando para que los emprendimientos y el trabajo de las personas puedan crecer y de esta forma mejorar la calidad de vida de las familias.

Los equipos técnicos del MDSN, realizaban tres capacitaciones en un año con cada una de las redes de banquitos, en las que se trabajan diferentes aspectos de la práctica, según el momento de la operatoria de microcrédito en la que se encontraba la organización: se llamaban capacitación 1, 2 y 3, a las que se le sumaban también capacitación en rendición de cuentas.

La capacitación 1 se apuntaba a poner en marcha la operatoria, y consistía en un trabajo intensivo sobre la metodología del banquito: conformación de equipos y de grupos solidarios, rol del promotor. La capacitación 2 era de monitoreo de la operatoria y se trabajaban aspectos relacionados a la calidad de los créditos otorgados, el perfil de los emprendimientos, el recupero de los créditos, la organización de los equipos de promotores/as, el inicio de la rendición de cuentas. Por último, en la capacitación 3, se realizaba una evaluación de la operatoria, análisis de los créditos entregados y planificación de acciones.

El desarrollo de estas capacitaciones, duraban dos días de 10 hs cada uno. Eran jornadas de trabajo en las que participaban los referentes/as de OAS, los equipos de las 5/10 OEs y los equipos técnicos del MDSN. Encuentros en los que se compartían saberes, y las organizaciones sociales, promotores territoriales y técnicos, se encontraban para mejorar, definir y analizar políticas públicas. Las/los técnicos, se encontraban con la realidad compleja y colorida de cada una de las organizaciones, de Ushuaia a la Quiaca, en las que se desarrollaban las experiencias de banquito. Encuentros en los que, a través de las dinámicas participativas, los sustentos de la Educación Popular, se desarrollaban las bases de lo que fue una gran experiencia con gran impacto en la Economía familiar de muchísimas familias. Estos encuentros fueron los insumos para la revisión constante y necesaria retroalimentación teoría - práctica. Los espacios de encuentro entre emprendedores, productores, promotores, se convirtieron en espacios de aprendizajes colectivos, espacios valiosísimos donde se producen y comparten saberes populares, donde la palabra gira, el saber - hacer en el centro de la escena. En los ANEXOS se pueden observar las planificaciones de las capacitaciones que los técnicos del MDSN llevaban a cabo en territorio.

De esta forma, el trabajo conjunto entre Estado y Organizaciones sociales, sienta las bases para el desarrollo de una comunidad organizada, una comunidad artífice de su propia historia. Con sus miembros, las instituciones gubernamentales, las organizaciones barriales, los actores locales, los productos regionales, los paisajes, la flora, la fauna, participando activamente en la transformación social. Espacios de capacitación, en los que a través de prácticas pedagógicas se fomenta la autonomía de cada grupo de emprendedores a través de la promoción de sus habilidades y saberes que generan trabajo digno. Este método de capacitación y presencia del Estado, de los funcionarios/as, técnicos/as, además de promover el protagonismo de cada organización, sus miembros y la comunidad en su conjunto, era un mecanismo de monitoreo y supervisión del manejo de los fondos públicos en función del objeto social de cada una de los fondos otorgados para el desarrollo del microcrédito a lo largo y ancho de la república.

Retomamos, tal como mencionamos al comienzo del apartado, la gran capilaridad que la experiencia del Banquito va ganando en el territorio y la potencialidad de su despliegue, está estrechamente vinculada a su metodología de trabajo.

Metodología del banquito

Lo interesante de la experiencia, es que cada uno de los banquitos, desarrollaba la metodología de la misma forma, con los mismos pasos y criterios en cada rincón del país. De esta forma, si un emprendedor solicitaba un crédito en Tucumán o en Chubut, los pasos, los plazos, los requisitos eran los mismos.

El período de tiempo entre que una persona se acercaba a un banquito a solicitar un préstamo, hasta que éste era entregado, era de un mes a un mes y medio, aproximadamente. En ese lapso, se implementaban diversas acciones tendientes, principalmente, a trabajar la garantía solidaria.

La garantía solidaria, es uno de los pilares de la metodología. La grupalidad, es la condición para acceder al crédito. Los grupos de emprendedores debían conformarse autónomamente, por un mínimo de 3 participantes y un máximo de 5 y no podían ser familiares. Una de las claves de este proceso, era que el equipo promotor, no podía incidir en la conformación, ni sugerir participantes para un grupo. La mayoría se conformaba por mujeres, que eran las primeras que se acercaban al espacio a conocer la propuesta.

Una vez que el grupo estaba constituido, comenzaba el trabajo del promotor en la coordinación y en la guía de ese proceso grupal hacia la conformación de la garantía

solidaria, que se decía, es un punto de llegada y no un punto de partida. Se trata de reconstruir la confianza en el otro, de saber que uno necesita y se organiza con otros para el logro de sus objetivos. En este caso, los objetivos de la constitución de la solidaridad entre los miembros de un grupo, estaban claros: era la posibilidad de contar con un seguro de que, si el emprendimiento no daba sus frutos inmediatamente, o si algo fallaba, el grupo iba a responder. Se trata de la revalorización de la palabra empeñada.

La metodología del banquito estipula **los 7 pasos** que consisten en encuentros semanales entre el promotor y cada miembro del grupo. Las reuniones se realizaban en las casas de los/las emprendedoras, entre mate y bizcochitos, se trabajaban distintos aspectos de la garantía solidaria, en tres direcciones:

Acercamiento a la estructura del banquito y sus principales características.

En los primeros encuentros se hace especial énfasis en la construcción del Banco Popular de la Buena Fe, que es totalmente distinto a los bancos del sistema financiero. Para trabajar sus principios y valores, el equipo promotor contaba con la dinámica de la Casita del Banquito que trabaja la metodología desde los cimientos hasta el techo.

a.- En los cimientos de esta herramienta crediticia se encuentra la **educación popular**, ya que se sustenta es una metodología participativa, de reflexión sistemática de la práctica, cuyos protagonistas principales son las personas, con sus propios saberes. Desde los cimientos de la metodología se busca de una manera creativa y dinámica promover dichos saberes, partiendo de sus propias vivencias y experiencias de vida. Se trata del esquema práctica-reflexión- vuelta a la práctica. En este contexto, el microcrédito se convierte en una herramienta privilegiada para poder desarrollar las dimensiones social, política y económica de la comunidad que recrea el tejido social y promueve el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo. El microcrédito es concebido como un medio, no como un fin en sí mismo para construir nuevas alternativas de auto-empleo en el marco de lo que llamamos economía solidaria o del trabajo. Tal como detalla el manual de trabajo del banco Popular de la Buena Fe (edición 2008): “Para que esto sea posible y crezca hacia nuevas posibilidades de organización, se debe dar un proceso educativo. Cuantas más dimensiones de la vida de las personas y de las

comunidades involucren, mayores serán las posibilidades de transformación. La clave es: acción y reflexión sobre el mundo para transformarlo. Esta es su base y su direccionalidad social y política”.

b. Los pilares del banco son cuatro: Unidad de todos los que participan del proyecto, tanto en la concepción de la propuesta como en la acción, disciplina para desarrollar la propuesta en todos los aspectos y en particular para cumplir los compromisos y la palabra empeñada, coraje para afrontar las dificultades. Nada va a ser fácil, nada es imposible. El último de los pilares son las mujeres, ya que la mayoría de las promotoras comunitarias y quienes solicitan acceder a un crédito, son mujeres. En principio, porque son quienes, mayormente, sostienen las tareas de cuidado dentro de los hogares y también en el barrio, son quienes mayor predisposición tienen para organizarse con otros y porque sostener los emprendimientos, el auto-empleo es más “compatible” con la realización de las tareas de cuidado. son quienes trabajan dentro y fuera de las casas, las principales re- constructoras del tejido social, en los festejos del día del niño, las jornadas solidarias, los espacios de participación comunitaria.

c. Las paredes del banquito, según el manual del banco popular, son: el valor de la palabra empeñada, la responsabilidad compartida, honestidad y la confianza mutua. Más que sus “reservas” y la tenencia de cuantiosos capitales, son estos materiales los que dan solidez al banco. Durante las jornadas previas a que los emprendedores reciban los créditos, se trabaja principalmente en estos valores.

d. La estructura de la metodología del banquito, así como de cualquier casa que se quiera construir, combina solidez y flexibilidad. Para no derrumbarse, a los movimientos y cambios de la realidad, siempre se responde con creatividad. Este es uno de los rasgos principales de la concepción metodológica: la relación dinámica y vital, entre lo que está establecido con detalle y precisión (el método) y lo que debe cambiar y responder a la realidad concreta donde se desarrolla la experiencia. Si bien el banco propone una metodología específica a desarrollar en todas las organizaciones que trabajen con fondos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, también se espera que la metodología se adapte y tome en cuenta la compleja trama que se expresa en cada territorio. De esta forma, el método se enriquece y alimenta con cada experiencia desarrollada en territorio.

e. El techo del BPBF es la economía solidaria, economía social que la Economía del Capital, se centra en las personas y no en el dinero. Apunta a establecer diversas estrategias para que los distintos emprendimientos se transformen realmente en un subsistema económico centrado en el trabajo. Se incentivan dichos emprendimientos

acompañando los saberes y habilidades de cada emprendedor que muchas veces han sido subestimados y relegados en nombre del eficientismo del mercado neoliberal. En la edición impresa del manual del Banco Popular de la Buena Fe, allá por el año 2009, se establecía que, la metodología del banquito se enmarca dentro de la economía social pues se propone:

- Construir una red de organizaciones que generen y favorezcan la cultura del trabajo recreando de esta manera el entramado social.
- Priorizar a la persona en sus saberes y protagonismo a fin que logre su sustento y genere ingresos para si y su familia
- Rescatar y potenciar los saberes, capacidades y habilidades populares como gestoras de una nueva economía.
- Incorporar a los sectores más empobrecidos al mundo del trabajo a través del microcrédito
- Generar una auténtica promoción socio-laboral de los prestatarios/as producir no sólo bienes y servicios, sino sobre todo producir una nueva sociedad: socialmente libre, socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana
- Poner en práctica una metodología concreta que busca oportunidades para todos y no sólo resultados y ganancias.
- Propiciar que los prestatarios sean actores políticos y sociales con una propuesta económica alternativa para lograr una auténtica transformación integral.
- Generar espacios de intercambio e impulsar el desarrollo de circuitos productivos, ferias, asociaciones de microemprendedores, compras en conjunto, etc.
- Desarrollar un sistema de valores tales como la confianza, la solidaridad, la honestidad, el valor de la Palabra como fundamentos de una nueva economía.
- Consolidar y fortalecer la organización socioeconómica de los distintos tipos de emprendimientos y de la comunidad con el fin de mejorar las condiciones de la vida de los prestatarios/as.
- Promover el trabajo de: a) producción para el autoconsumo y venta, b) de servicios y c) de reventa

- Propiciar un sistema de reglas consensuadas que pauten la distribución de la riqueza, basados en una vida digna para todos y en los valores propuestos

f. Según la metodología del BPBF, la puerta de entrada para recibir el crédito, es el grupo y la garantía solidaria, se ingresa de a cinco y cada emprendedor con su proyecto. La llave para abrir la puerta es la autonomía (de personas, grupos y proyectos). El manual de trabajo, por ende, la metodología hace especial énfasis en que las organizaciones participantes promuevan en todo momento la autonomía de las personas, de los grupos y organizaciones. Solidaridad con autonomía, este es el equilibrio en que sustenta la propuesta.

2. El segundo eje que se trabaja fuertemente durante los 7 pasos previos a recibir un crédito es la **mutua representación interna**, el conocimiento en profundidad entre los miembros del grupo, a través de la implementación de dinámicas grupales. Se trataba de encuentros destinados a que quienes conforman los grupos solidarios se conozcan en profundidad entre ellos. Para ello se realizaba la línea de la vida en la que cada persona escribe en un papel los 5 hechos más significativos de su vida. En un espacio cuidado, clima de respeto y escucha activa, se compartían esos momentos de su vida. Todos los emprendedores y los promotores, comparten los hechos más importantes de su vida: nacimientos, pérdidas, casamientos, separaciones, todo lo que consideran significativo para ellos. De esta forma, se lograba un conocimiento en profundidad entre aquellas personas que no se conocían desde antes, o sí, pero que posiblemente no hayan tenido la oportunidad de contar esos sucesos. En esos encuentros, descubren que tienen más cosas en común de las que se imaginaban y se lograba una cercanía y empatía entre los miembros del grupo, clave para conformar la garantía solidaria.

3. El **análisis de los costos y de la factibilidad** de cada emprendimiento de los miembros del grupo, es el tercer eje que se trabaja previo a recibir el crédito. Este análisis de “los números” del proyecto se realiza a través de la confección conjunta de la Carpeta de proyecto. Cada emprendedor va llenando la carpeta con los datos de su emprendimiento. La mayoría de las veces los emprendedores se encuentran realizando los números de su negocio, por primera vez. Es un momento muy importante y que requiere el tiempo adecuado ya que, en función de los costos, de la entrada y salida de dinero y de la capacidad de venta de ese emprendimiento es que se definirá el monto del crédito recibir y la cantidad y periodicidad de las cuotas.

Una vez trabajados estos tres ejes, ya se encuentran dadas las condiciones para la ejecución de la entrega de los créditos, que se realiza de manera escalonada: primero

se entrega a algunos miembros y luego a otros. La elección del orden de entrega, es parte del trabajo y termómetro de la constitución y solidez del grupo.

El modo en que se realiza el recupero de las cuotas, es otra de las claves del éxito y despliegue de la experiencia. La devolución se realizaba en reuniones semanales llamadas **“Vida de Centro”**. Se trataba de reuniones en donde además de efectuar el cobro de la cuota se trabajaban distintos temas con la totalidad de los emprendedores que habían recibido créditos. La vida de cada centro, tomaba el color de cada institución. Algunas organizaciones las realizaban los viernes y aprovechaban para compartir una cena, otras los jueves por la tarde y se compartían las noticias de la semana, de cómo habían estado las ventas, la cosecha o la feria. Algunas veces se juntaban en los mismos espacios de feria, en donde al cierre de las jornadas se recuperaba la cuota y los procesos vividos.

En estas instancias de recupero de cuotas y de participación colectiva fue central la planificación de esos encuentros. Se desarrollaron capacitaciones (cursos de computación, charlas sobre género, talleres de reciclado), se hablaba de política, fútbol y religión, se hacían inscripciones al monotributo social y costo cero, se organizaban compras comunitarias, se asesoraban sobre otras políticas del MDSN en el barrio o localidad y todas aquellas actividades que surgían de las necesidades del barrio y de los emprendedores. Mediante estas reuniones se seguía afianzando la confianza y el vínculo, entre los miembros de un mismo grupo, entre los distintos grupos y desde y hacia el equipo de promotores. Es decir, se seguía construyendo la garantía. El siguiente cuadro retrata el proceso metodológico que detallamos anteriormente.

2. Rol del Estado

En el presente apartado partiremos de la premisa que el Estado, durante la gestión de la Dra. Alicia Kirchner tuvo, en relación a las políticas sociales, un rol presente, que se opondrá a la idea de estado mínimo propio del modelo neoliberal.

Como se explicó en la Introducción, el gobierno de Néstor Kirchner inicia en el 2003 un quiebre frente a las políticas neoliberales que se venían sucediendo en nuestro país desde el 24 de marzo de 1976. El abandono de las recetas neoliberales dictadas desde los países centrales, permitió al flamante gobierno recuperar la soberanía e iniciativa política a fin de lograr la recuperación del trabajo y la producción industrial. Dentro de

estos desafíos, la Dra. Alicia Kirchner realizó una profunda transformación en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para construir un Estado presente que garantice Derechos Sociales y reviertan los alarmantes indicadores de indigencia y de pobreza.

De hecho, el BPBF fue posible porque el Estado Nacional recuperó la iniciativa y el diálogo institucional con las comunidades. Es un proceso que permitió que las experiencias de economía social sean incorporadas y promovidas como políticas públicas.

El éxito del banquito radicó en la articulación virtuosa entre el Estado Nacional y las organizaciones sociales que multiplicaron las redes de crédito a todo el país. Para ello fueron convocados centenares de educadores y promotores sociales que con su participación y compromiso lograron llevar el microcrédito a los y las trabajadoras autónomas que habían sido excluidas del sistema productivo y económico por el neoliberalismo. La inversión del Estado y la mística y movimiento provisto por las organizaciones sociales y sus integrantes devenidos en promotores de crédito logró reactivar pequeñas unidades productivas que permitieron el despliegue de la potencialidad productiva de miles de argentinos y argentinas desempleadas.

Para entender en qué contexto se inició la propuesta de microcrédito de BPBF y el contexto actual, consideramos esencial analizar la evolución de la pobreza, la indigencia, la desocupación y la distribución del ingreso desde el nacimiento hasta la actualidad. El BPBF nace en el pico más grande de la crisis. No casualmente los primeros banquitos se instalan en localidades con los mayores índices de pobreza e indigencia: Gran Resistencia, Gran Tucumán, San Juan y Provincia de Buenos Aires. (MDS, 2008)

Fue a partir del abandono de las recetas de las políticas neoliberales y la apertura que desarrolla la Dra. Alicia Kirchner desde la gestión, o como ella lo llama: desde el diálogo con la comunidad, que las experiencias del territorio son alojadas y promovidas por las políticas públicas del Ministerio. Es fundamental resaltar esta característica que toma el microcrédito en Argentina ya que, en otras partes del mundo, la experiencia del Banco de los Pobres de Yunus, se mantiene dentro de la órbita privada o de la sociedad civil, sin contar con la promoción que puede conferir el Estado Nacional.

El BPBF nace al calor de las experiencias de economía social originadas en los barrios más postergados y es a partir del diálogo con el Estado Nacional que puede replicarse

y multiplicarse en todo el territorio nacional. En este sentido, es importante mencionar que esta política pública no nace del “escritorio” tecnocrático propio de los organismos multilaterales que intervienen en los países “subdesarrollados” o “países pobres” sino que nace del “territorio”. Esta característica es propia del enfoque que propone Alicia en el ministerio que promueve el desarrollo local a partir del encuentro y la participación de la comunidad en la diagramación de la política pública, dejando atrás la metodología propia de las políticas neoliberales que instauran programas “enlatados” y focalizados para ciertos sectores de la sociedad.

“La comunidad no puede ser mera receptora, depositaria pasiva de programas focalizados y estancos, porque si no se toma a la persona y sus derechos como un fin en sí mismo, se corre el riesgo de repetir las políticas concebidas desde una única mirada, con una concepción fragmentaria y utilitarista del todo social” (Tomo 1, MDSN, 2010)

En palabras de la licenciada María Elena Fernández Petitto integrante del equipo técnico de la CONAMI y autora de la tesis: Política pública de microcrédito para el desarrollo de la economía social: La gestión del Banco Popular de la Buena Fe entre 2003 y 2015.

“El paradigma del Microcrédito planteado por el BPBF es el de entablar una relación dinámica entre las organizaciones sociales y un Estado presente y promotor. Es decir, un Estado que no es un mero espectador, ni un Estado que lleva adelante todo, sin hacer partícipe a la comunidad. En la implementación de los BPBF el Estado tiene que estar fortalecido/presente y promotor de este nuevo modelo de gestión denominado de “Gestión asociada”.

En esta construcción en conjunto ambos llevan adelante las políticas públicas de microcrédito. Cada uno desde el rol que le compete. Ni de autonomía, ni de dependencia, ya sea del Estado para con las organizaciones o las organizaciones para con el Estado. Esto significa más bien una interdependencia, donde Estado y organizaciones se enriquecen mutuamente y construyen juntas un proyecto de país. “El programa parte de la convicción que solo es posible transformar una realidad a través del trabajo en redes y en conjunto, no el Estado por un lado y las organizaciones por el otro, como muchas veces se ha intentado establecer.” (Fernández Petitto, 2020)

Cambio de paradigma estatal

La instauración del Estado neoliberal en la Argentina, implicó el desmantelamiento de los sistemas de protección colectiva generados desde mediados del siglo XX por el

peronismo. La dictadura cívico militar iniciada el 24 de marzo de 1976 se propuso eliminar de raíz la organización popular desarrollada en sindicatos y organizaciones populares. Por otra parte, desmanteló la estructura económica industrial para retomar el modelo agroexportador financiero. La dictadura militar realiza grandes transformaciones en la estructura económica, a partir del terrorismo de Estado y la vulneración sistemática de los derechos humanos. Entre las medidas económicas implementadas se redujeron los aranceles a los productos importados, y se eliminaron los estímulos a la producción de bienes de capital industrializados. Por otra parte, se promovió el negocio financiero, haciendo más rentable la especulación financiera que la inversión industrial. En ese contexto de incremento del intercambio internacional y la globalización financiera de la economía sumado a los cambios tecnológicos que redujeron los niveles de empleo, se produce el debilitamiento del Estado como organizador de la vida social, por un lado y la recuperación de premisas liberales por el otro. El neoliberalismo vuelve a otorgar el papel central de organizador social al mercado, anulando la capacidad de intervención del Estado.

La retirada sistemática del Estado se traduce en la miseria planificada para millones de argentinos y argentinas como denunció Rodolfo Walsh en su carta a las Juntas. Por decisión del Banco Central, la deuda privada de las grandes empresas se convierte en deuda pública, aumentando la deuda externa argentina. A su vez se desregula las relaciones laborales, eliminando derechos laborales en un contexto de aumento del desempleo e incremento del empleo marginal o el trabajo en negro aumentando de manera constante los índices de pobreza estructural.

Las políticas de ajuste y de privatización de las empresas del Estado, continuaron en la década del noventa durante los gobiernos de Menem y De la Rúa, siendo Domingo Cavallo Ministro de Economía de ambas gestiones. El desenlace de estas políticas de hambre y miseria fue la crisis del 2001. En términos sociales y políticos, la crisis del 2001 también significó la crisis de legitimidad política, profundizando la pérdida de confianza en el Estado.

En ese contexto, las políticas públicas iniciadas por el kirchnerismo en el 2003 alentaron la participación de la ciudadanía al interior del Estado, volviendo a colocar a los sujetos como protagonistas de los destinos comunes y no meros beneficiarios de las políticas públicas. A partir de este cambio de paradigma llevado adelante por el Estado Nacional, se promovió una nueva forma de hacer política pública integrando a las organizaciones sociales en la búsqueda de la mejora de los indicadores sociales y económicos. Esta configuración permitió el reinicio de un proceso histórico de nuevas construcciones

político institucionales donde se abogó por recuperar la identidad nacional y la acción política, entendiendo esta como la experiencia cotidiana de las personas de a pie con el orden colectivo.

“En ese contexto, el Estado tiene un rol activo, promotor, presente y protector, con inversión social. Los cambios no se producen desde la estrategia de escritorio, sino en cada lugar, redoblando esfuerzos, integrando acciones, dejando atrás la actitud política “del rédito” por la actitud política del compromiso y la entrega. Esto porque todos juntos, pueblo y Gobierno deciden un país como un emprendimiento conjunto. No se puede ser simple espectador, un país que crece necesita activa participación.” (Tomo 1MDSN, 2010).

3. El rol de las organizaciones sociales.

Desde la perspectiva que estamos adoptando para nuestra sistematización, las organizaciones sociales no son concebidas como sujetos pasivizados receptoras de políticas sociales, sino como sujetos sociales, políticos y económicos, activos.

En este sentido, desde la gestión se logró cambiar la palabra de beneficiario por sujeto de derecho. Ello implicó no sólo escucha y empatía, sino un reencuentro con el pueblo y con valores de la sociedad, haciendo a la comunidad parte y protagonista de ese proceso” (Luis Precerutti coordinador nacional del BPBF entre los años 2004 y 2013).

“Nuestra apuesta fue recuperar las capacidades territoriales que habían sido enterradas bajo las leyes del mercado. Se convocaron a las organizaciones sociales y comunitarias en la recuperación de la participación y construcción colectiva de ciudadanía; se pasó del concepto de “beneficiario” al de “sujeto de derecho”, instalando la igualdad como ampliación de la ciudadanía; se crearon leyes, y se instalaron las condiciones estructurales e institucionales necesarias para la promoción del desarrollo local. Fue una manera de instalar las bases que permitieron iniciar el proceso de profundización a partir del año 2007.” (Alicia Kirchner, Tomo 1 Políticas Sociales del Bicentenario, 2010.)

El rol de las organizaciones sociales fue preponderante para democratizar el crédito en dos sentidos: en primer lugar, permitió que mayores sectores de la población accediesen al financiamiento de sus emprendimientos productivos y en segundo lugar, a lograr que las organizaciones sociales conformen bancas al servicio del pueblo. De este modo, la cuestión crediticia y la capacidad de financiamiento, no es exclusivo para las entidades

financieras privadas, sino que, a partir de la experiencia del banquito, el crédito es apropiado por la comunidad a través de sus organizaciones civiles.

Pensemos que durante mucho tiempo el emprendedor, el trabajador autónomo se encontraba al margen de los indicadores macroeconómicos, era un sujeto social y económicamente invisible para los indicadores de la macroeconomía y no era interpelado por la política pública.

En ese sentido, el Banquito logró reunir y organizar a este gran sector de la comunidad a partir de la promoción del autoempleo. La sensibilidad especial y la capacidad de escucha de los funcionarios, permitió que se entendiera dentro del ministerio los alcances y la fuerza transformadora del banquito. Es verdad que siempre llamó la atención para otras áreas la particularidad y la novedad del banquito dentro de la política social.

Esto permitió la apertura del Estado Nacional para con la comunidad, en función de dar lugar al sector emprendedor: escuchar sus necesidades y construir en un continuo diálogo las políticas públicas que contemplaran y promovieron al sector. Ese proceso se logró realizar a partir del trabajo de las organizaciones sociales en los barrios.

A continuación, realizaremos una historización del rol de las organizaciones sociales en la Argentina, para comprender el punto de inserción en que la política social del período actuó en términos de redefinición del sujeto de la intervención.

Durante el siglo XX fue muy importante en nuestro país el rol de los sindicatos para representar los intereses de los y las trabajadoras, permitiendo la organización colectiva para acceder a los derechos sociales y lograr mayores niveles de distribución de la riqueza. Esto pudo lograrse a partir de un modelo económico basado en la producción industrial y la inversión pública. Los sindicatos tuvieron en esta etapa una gran capacidad para nuclear a diferentes sectores sociales que se identificaban tanto por su participación en el proceso productivo industrial como por afinidades ideológicas. Los gobiernos peronistas fundaron su legitimidad en el diálogo y participación de los sindicatos en el gobierno. En esa dinámica se ampliaron los derechos sociales a partir de la coordinación con el movimiento obrero organizado, que además de tener un importante papel en la representación política de la sociedad, eran la pieza fundamental del aparato económico y productivo del país. La identidad económica e identidad política convergieron durante mediados del siglo XX en un solo lugar: el sindicato.

El fin del modelo industrial y el advenimiento del modelo neoliberal fue determinante en la decadencia del rol político sindical. El declive de los sindicatos como representación

de la organización social a partir de este contexto disolvió las experiencias de organización colectiva, donde las personas quedaron aislados unos de otros y reducidos al mercado en su papel individual de oferente y demandante. En este proceso de retraimiento del Estado, distintas organizaciones de la sociedad civil se conforman para tratar de responder a la creciente demanda social, a su vez las políticas de los organismos multilaterales (préstamos del BID y el BM), en sintonía con esta tendencia, fomentan dichas prácticas haciéndolas partes integral de la mayoría de los programas sociales que implementan en detrimento del Estado. Dentro de este formato asistencialista y desde una mirada liberal de la política social, el Estado es vislumbrado como un obstáculo. La sociedad civil es comprendida como la instancia sostenedora del conflicto social y el lugar donde resolver “las imperfecciones” generadas por el modelo de acumulación Neoliberal.

Efectivamente la aparición de las organizaciones sociales en nuestro país coincide con una reducción de la intervención estatal. La crisis del 2001 puso en escena la capacidad de organización política ocupando el espacio público y respondiendo de forma innovadora a las demandas más urgentes, inaugurando nuevas prácticas convirtiéndose en fuertes grupos de presión ante un Estado en crisis y en retirada. Se forman redes vecinales y asambleas ciudadanas para gestionar los debates y las decisiones políticas. Se inventaron nuevas formas de dinero, se construyen clubes de trueque y la protesta social toma forma de piquete y olla popular.

El avance de la sociedad civil ocurrido frente a la crisis estatal del año 2001 no fue meramente de protesta social: nuevas estructuras de organización económica y política aparecen por primera vez en la escena argentina y otras reforzaron su accionar.

Antes de adentrarnos en el análisis del rol de las organizaciones sociales en la construcción de la política pública durante los gobiernos kirchneristas, es importante señalar que hay varias miradas políticas en pugna sobre el rol y sentido que cumplen las organizaciones sociales en el ámbito público. Por un lado, el neoliberalismo ha comprendido a la sociedad civil como el lugar de lo privado, es decir, el espacio de intercambio de mercancías para satisfacer necesidades. La sociedad civil desde este enfoque, es el espacio de las libertades individuales y el desarrollo de la propia actividad económica, ya sea como propietario o como trabajador. En este sentido, es un ámbito privado diferente y contrapuesto al Estado, que es aquel espacio público que su principal función principal es asegurar la propiedad de los individuos. En esta línea de pensamiento, las organizaciones de la sociedad civil pueden existir a fin de interceder frente a las “fallas” que acontezcan cuando el mercado como organizador de la sociedad

no pueda satisfacer algunas necesidades y que el Estado como guardián de la propiedad privada no pueda ni deba solucionarlas. Desde la teoría liberal, frente a esta posible situación, el “tercer sector”, sociedades altruistas o sociedades de beneficencia, existe para compensar las fallas que el modelo económico liberal genera y acudir frente a los minusválidos y desamparados. En este sentido, el “tercer sector” fue/es promovido dentro del marco del modelo neoliberal latinoamericano a través de los organismos multilaterales. Muchas veces, el “tercer sector” es impulsado como parte de las políticas de “responsabilidad social empresaria”. Por lo general, estas organizaciones suelen trabajar en la asistencia directa, acotadas a lo social y con un discurso político conservador.

Como contracara de este tipo de agrupamientos, también se organizaron, frente a la exclusión y la pobreza producida por las medidas neoliberales de la década del 90, organizaciones de promoción y desarrollo que se encargan de alentar la participación social de base y el compromiso político con los movimientos populares. Este tipo de organizaciones fomentan un compromiso político a fin de intervenir en la agenda pública. Muchas de estas organizaciones territoriales construyeron un sujeto político que fue tomando forma en las protestas del 2001 contra las recetas neoliberales del gobierno de Fernando De La Rúa. Lograron altos niveles de movilización política y acción colectiva a partir de la protesta social pero también de la constitución de espacios educativos, sociales, deportivos y económicos, sumamente creativos. Estas organizaciones sociales se constituyen en un nuevo sujeto político con prácticas inclusivas y democráticas, que vuelven a representar lo colectivo en el barrio y recuperar el terreno que los sindicatos habían perdido con las transformaciones neoliberales.

Las organizaciones regionales que participan en la propuesta del Banco son mayormente asociaciones civiles sin fines de lucro, fundaciones, organizaciones de la iglesia, y en menor medida, movimientos sociales, cooperativas y sindicatos, convocados a hacer camino al andar conjunto con un Estado en crisis o en transición, que comenzaba a implementar el Plan Jefes y Jefas de Hogar, entre otras medidas.

De acuerdo a una encuesta realizada a los equipos locales de sistematización en 2006, la mayoría de ellas nacieron principalmente en la década del `90 (el 62,5 %) el 25 % en la década del `80 y el resto, (12, 5%) después del 2000.

Al indagar acerca de los objetivos institucionales de las OS, la promoción social es el eje que las atraviesa a todas. Como así también en la mayoría de los casos la capacitación, con el 75% la formación laboral, el crédito y los emprendimientos son otros

de sus objetivos, el 38 % y por último un 13% de los casos tiene entre sus objetivos la ayuda social directa.

Si bien la mayoría comenzó con acciones reivindicatorias vinculadas a la problemática de la infancia, los jóvenes, la salud, la tenencia de la tierra, la educación, la falta de trabajo, el retiro cada vez más marcado del Estado de la cuestión social y económica en la década de los `90, como señalamos en el contexto de inicio (del banquito), profundizó el compromiso de las organizaciones con las comunidades de pertenencia. (MDS, 2008)

En este enfoque, las organizaciones sociales se caracterizan por cimentarse en prácticas colectivas y horizontales. En su accionar, estas organizaciones buscan recuperar instancias de participación, expresión y construcción democrática. Esta práctica política es innovadora ya que es diferente a los espacios tradicionales de participación. En este punto las organizaciones toman conciencia de su rol y logran cuestionar la génesis de estos problemas y el modelo económico. Entra en disputa el paradigma liberal donde la economía se presenta con leyes autónomas, ajenas a la pugna de intereses y distribución de la riqueza.

Al actuar sobre la cuestión social, se parte de la posibilidad de discutir las prácticas meramente asistencialistas y/o de promoción, planteando alternativas económicas distintas a las imperantes, y disputando a la ortodoxia liberal que propone la teoría del derrame como parte de la resolución del conflicto social.

El BPBF trabaja en conjunto con esas organizaciones y promueve a partir de la herramienta del microcrédito la territorialidad de las organizaciones sociales. Cabe destacar que a la mayoría de estas organizaciones la metodología del BPBF les permitió ampliar el trabajo social e incidir en asuntos locales a la vez que articular con el Estado Nacional.

“En otros casos, el Banco fue tomado como una opción política y estratégica para comenzar a articular y trabajar con el Estado Nacional. En este sentido, el equipo de sistematización de la Organización Regional Poriáhu recuerda: “Hace más o menos 3 años habíamos conversado sobre este programa que estaba armando, pero ya habíamos leído sobre la experiencia de Yunus y una compañera nos había relatado su trabajo en la Fundación Emprender. En septiembre de 2004 nos hicieron la propuesta, y como formaba parte de lo que veníamos haciendo (no en cuanto a microcrédito, dado que nunca lo habíamos desarrollado, pero sí en todas las líneas de economía solidaria local que trabajamos desde 1998) no nos costó mucho decidirnos, siempre con la

inquietud por el desafío de articular con el Estado en un programa que se salía de los criterios asistencialistas, pero con gente conocida en la que teníamos toda la confianza.” (MDSN, 2008)

Dentro de los objetivos del BPBF enunciados en el Manual de Trabajo, publicado con el objetivo de formar a los promotores de crédito de las organizaciones sociales, establece:

“Promover la organización popular: Trabajar juntos por una comunidad organizada. Una comunidad que sea artífice de su propia historia, con sus miembros participando organizada y activamente en la transformación social y política” (Manual de Trabajo, 2006)

La gran mayoría de las organizaciones sociales que convenieron con el BPBF en este período (2003-2015), lo hicieron realizando una tarea transversal e integral para con sus comunidades locales y con el Estado Nacional. Esto significó que, concentraron su tarea en las problemáticas sociales que las atravesaban en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales. De esta manera, se logra esbozar una práctica articulada que permite actuar sobre todo el universo social y no solamente de manera aislada o focalizada.

“Algunas organizaciones manifestaron que trabajar con microcréditos era una oportunidad para ampliar no sólo las áreas o temáticas de trabajo, sino también para ensanchar la franja etaria con la que trabajaban y tener una mayor inserción en el barrio o localidad. Por ejemplo, La Fundación Otras Voces cuenta: “La propuesta del Banco Popular de la Buena Fe significó ampliar la franja de población con la que veníamos trabajando hasta el momento, los jóvenes, para empezar a trabajar más directamente con adultos especialmente con mujeres.” (MDSN, 2008)

La diversidad de organizaciones en todo el territorio nacional que iniciaron una articulación con el Estado Nacional, se caracterizaron por ser heterogéneas con identidades regionales y locales propias de su experiencia. Dichas organizaciones, pudieron a partir de la metodología común y de los encuentros regionales y nacionales organizados por el equipo nacional del BPBF gestar una identidad común que pusiera en la esfera pública las necesidades y sueños del sector emprendedor y de sus localidades en general. Este trabajo en conjunto con una mística en común fomentada por el accionar y el sentido que daba el equipo nacional y las políticas del Ministerio conducidos por Alicia, permitió la construcción de un sentido político de las organizaciones sociales nucleadas en la Red Nacional de Microcrédito.

Tal como manifiesta el Manual de trabajo del Banco Popular de La Buena Fe, la participación política, como ejercicio democrático de habitar el espacio común se considera un valor a fomentar:

“La Participación Política: No hay proyecto que pueda plasmarse si no tiene direccionalidad y/o motivación política que lo conduzca. En el BPBF dicha direccionalidad es el Proyecto Nacional y Popular. Entender la participación política en esta clave, implica llevar adelante prácticas con las siguientes características:

- *Democráticas, de ida y vuelta, de abajo hacia arriba y viceversa.*
- *Con mucha acción: Trabajos sociales, barriales, culturales, asociativos.*
- *Con discusión política logrando una verdadera participación colectiva capaz de convocar y nuclear a todos los sectores. Acciones que suman a otros.*
- *Que construyan dirigencias y liderazgos populares a fin de recuperar los niveles de representatividad política perdidos.*
- *Que lleven a una distribución de la riqueza con criterios de justicia social.*
- *Que provoquen la transformación de los excluidos en sujetos activos de la vida económica y social.*
- *Que no se desalienten frente a las contradicciones, sin que las asuman y la superen creativamente.*
- *Que contribuyan a ocupar espacios de poder, legítimos, correspondientes con los saberes, el esfuerzo y trabajo realizados. Ocupar espacios de poder, pero no a cualquier costo.*
- *Articuladas con el Estado en sus diferentes niveles”* (Manual de Trabajo BPBF 2006)

El hecho de que las organizaciones sociales se conformen en torno a objetivos comunes, permite que puedan identificarse entre ellas, lo que fomenta que muchos de estos grupos novedosos comprendan lo común que existe entre cada experiencia dando un discurso propio con acento local que construya certezas y seguridades en un contexto complejo como el experimentado en la crisis del 2001. El trabajo en lo local y territorial, la información y la articulación con el Ministerio, potenció el impacto comunitario de las organizaciones.

El trabajo en Red ya sea en su versión regional o en la Red Nacional del Banco Popular de la Buena Fe, permitió que las organizaciones trasciendan su aislamiento y puedan complementar y articular su trabajo. El producto más significativo de este proceso en red, reside en la construcción de un sujeto político que como emprendedor participa de los asuntos públicos de manera unificada y con permanencia.

La promoción y fortalecimiento de estas organizaciones se debe al apoyo mutuo y articulación realizado por el Estado Nacional. De esta manera, se generó un espacio de apoyo institucional y político que fortaleció la legitimidad del gobierno kirchnerista a la vez que mantuvo en el tiempo el trabajo social de dichas organizaciones. Ante la aparición en la escena pública de las organizaciones sociales sucedida ante la crisis del 2001, el Ministerio y el banquito en particular tendió puentes que fortalecieron la dinámica institucional y territorial.

“Algunas organizaciones populares tienen trayectoria, otras empezaron hace 10 o 20 años. Y el tejido social es muy frágil, sobre todo por la cultura individualista que generó el neoliberalismo. Nosotros proponemos un camino comunitario y esto es una disputa. Nos proponemos una alianza entre el Estado nacional y las organizaciones y a veces hay mucho desconocimiento mutuo. Conformamos la Red Nacional del Banco Popular de la Buena Fe, que realiza reuniones de planificación, talleres de formación, encuentros regionales y nacionales.” (MDSN, 2008)

Por otro lado, fueron cruciales los encuentros y las capacitaciones a los referentes, educadores y promotores de las organizaciones sociales para fortalecer el funcionamiento de las mismas y dotar de recursos económicos y simbólicos para continuar sus prácticas.

Durante los encuentros se gestaba una mística común, a partir de las capacitaciones y de los manuales de capacitación, se instalaba capacidades metodológicas que dotaban de herramientas simbólicas a quienes desarrollaban la práctica de economía social en sus comunidades.

“Cualquier señora de un barrio sin formación específica, podía tomar la herramienta del microcrédito y llevarlo adelante. En la década del 90 se entraba en los técnicos profesionales del microcrédito que te ilustraban cómo había que desarrollar y aplicar la herramienta como si fueran ingenieros de la NASA, pero la realidad es que fuimos construyendo la propuesta con los promotores de los barrios para que la política pública fuera popular, la pregnancia tuvo que ver con que el ciudadano de a pie, el productor, el emprendedor pudo hacerse de la herramienta y lo hizo feliz. Que el promotor se

sintiera parte de un proyecto y ser feliz.” Diego Polese, entrevista, Coautor de los manuales de capacitación e integrante del equipo del BPBF.

El banquito le permitió a muchas organizaciones superar sus limitaciones para construir espacios positivos de afirmación propia. Durante el 2001, surgen las experiencias que salen a hacerle frente a la situación social urgente. Las condiciones de urgencia en las que aparecen y la necesidad imperiosa de hacer frente a la cuestión social, produce que, muchas veces, estas OS construyan una articulación y tiendan un trabajo articulado fundando los principios de la gestión asociada enunciados en el apartado anterior. Siguiendo la lógica de la gestión asociada, ésta permitió la construcción de un espacio común donde las distintas singularidades de las organizaciones sociales se encuentran para construir y administrar el interés común de forma democrática y dialógica. Este espacio constituido por distintos actores sociales, logró ser inclusivo y generar su propia capacidad de decisión política.

“Partiendo del principio de complementariedad y cooperación de lo público y lo privado, se asumió el modelo de gestión asociada como un proceso de construcción colectiva, de mirada integral del territorio, de relación multiactoral, que genera una nueva institucionalidad en la relación Estado - Sociedad, pensado siempre desde la perspectiva del “punto de llegada” , no como requisito previo de formalidad para la gestión financiera, sino como proceso de construcción de la política pública para avanzar en la distribución de la riqueza. La aplicación del microcrédito desde el Modelo de Gestión Asociada, como son los Consorcio de Gestión Local, las Redes de Gestión Asociada y el Banco Popular de la Buena Fe, posibilitó contar con una base de Organizaciones Ejecutoras, que, en el corto plazo, permitió una rápida expansión y promoción del microcrédito garantizando alcance territorial y condiciones adecuadas de acceso para los sectores populares. En tres años de gestión, más de 1.500 organizaciones sociales, en su gran mayoría de base comunitaria y/o productivas, se encuentran aplicando la metodología de microcrédito como un verdadero proceso revolucionario en tanto el volumen crediticio y alcance geográfico del microcrédito en la Argentina y América latina, con el significado que cada vez más organizaciones de base apliquen en forma directa esta herramienta de promoción de la economía social, transformándose en actores protagónicos en la aplicación de la Ley nacional. “(MDSN, 2010, Tomo 1)

La conformación de redes, posibilitaron canales de información, comunicación, intercambio de experiencias y apoyo mutuo frente a necesidades comunes. Además, permitieron fortalecer los ámbitos de debates y puestas en común para abrir un diálogo

con otras instancias gubernamentales para la articulación. Esto posibilitó la apertura de espacios de diálogo democrático para abordar, discutir y planificar políticas públicas sociales a nivel local y/o municipal. En muchos casos, la incidencia significó la creación de marcos regulatorios legales, ya sean nacionales ley 26.117, como leyes provinciales u ordenanzas que dieron legitimidad y promovieron el trabajo de las organizaciones y las experiencias de economía social.

Por otra parte, se generaron encuentros nacionales donde las organizaciones sociales inscribieron sus demandas y propuestas ante instancias estatales en función de recuperar el Estado Promotor al servicio del colectivo social. Esto permitió recuperar el vínculo Estado-sociedad, al institucionalizar el espacio de intercambio de ideas a través de la Red Nacional del Banco Popular de la Buena Fe.

4. Intersectorialidad e interdisciplina

El trabajo intersectorial es intrínseco a la construcción y metodología adoptada por el BPBF. La implementación y ejecución del programa fue concebido desde el concepto de gestión asociada desarrollado en los puntos precedentes, donde las organizaciones forman parte junto al Estado Nacional de la implementación de la política pública. Pues bien, ese proceso es posible a partir de la conformación de una intrincada y muy eficiente ingeniería institucional que en el caso del BPBF adoptó la forma de la RED intersectorial y territorial. Esta característica metodológica acompaña el nuevo proceso innovador de la política pública llevada adelante por la gestión de la Dra. Alicia Kirchner.

Desde una visión clásica, la política pública es concebida como unidireccional, esto es planificada, ejecutada y evaluada desde el Estado hacia la sociedad civil. En el caso de las políticas sociales del modelo neoliberal esta situación se expresa en términos focalizados donde la política se piensa de forma “enlatada” y dirigido hacia un sector o territorio, sin que los destinatarios de la política pública puedan involucrarse en el proceso.

Parte de las transformaciones que se llevan adelante en la gestión del ministerio desde el año 2003 hasta el 2015 radican en dar vuelta esta concepción de la política pública, incorporando la participación de los ciudadanos en la planificación, ejecución y evaluación de la misma. Para garantizar esa revolución, ese momento bisagra, fue necesario reacomodar la ingeniería que permitiese desarrollar la política pública a la vez que incorporar a la ciudadanía en ese proceso. Una cara de esa moneda es el concepto

de gestión asociada y como la contracara de la misma moneda fue la ramificación y consolidación de redes entre las organizaciones sociales.

El esquema utilizado se basa en la constitución de organizaciones regionales y organizaciones locales. Con los años las organizaciones regionales fueron llamadas organizaciones administradoras (OAs), sin embargo, el rol era el mismo. El Ministerio convenía con la organización administradora o regional, a su vez la organización regional convenía con organizaciones locales que, a partir del trabajo del equipo promotor, era quienes brindaban los créditos en el territorio. Durante las jornadas de sistematización que se realizaron para describir el mecanismo del BPBF, se describe el trabajo en RED de la siguiente manera:

“El Banco Popular de la Buena Fe, como experiencia de gestión asociada entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, requiere de un equipo que coordine el espacio a nivel nacional, garantice la distribución de roles y responsabilidades de los distintos actores y construya con todos los involucrados una política enmarcada en los fundamentos políticos del Estado Nacional, cumpliendo con los objetivos que el programa formula y alcanzando escala para garantizar el derecho de inclusión a todos los habitantes del territorio nacional.

Este equipo efectúa, en territorio, la identificación de organizaciones que puedan desarrollar la propuesta en el marco de Planes Integrales de Desarrollo. Para ello, entrevista, selecciona y designa las organizaciones regionales. Propone la formulación de un plan de trabajo que incluye: antecedentes de la organización, diagnóstico del territorio, selección de Organizaciones Locales, identificación de emprendimientos existentes y a promover para el desarrollo local y regional.

Cumplido este paso, junto con la presentación de la documentación institucional y los requisitos administrativos correspondientes, se firma un convenio de transferencia de recursos y responsabilidades a la Organización Regional, que es quien recibirá los fondos.

El convenio incluye los fondos necesarios para la capacitación, el otorgamiento de microcréditos y los gastos operativos. Durante este tiempo la Organización Regional junto al MDS selecciona a las Organizaciones Locales que se conformarán como bancos.

Asimismo, el equipo del Ministerio realiza la capacitación, monitoreo y evaluación de las organizaciones Regionales y Locales convenientes durante todo el proceso. De esa manera, participa activamente de todas las instancias de ejecución del programa:

capacitación inicial, participación en actos de lanzamiento, entregas de créditos, evaluación y monitoreo de procesos.” (MDS,2008)

De esta manera, se garantiza una gran permeabilidad en todo el territorio nacional llegando con la política pública y adaptando la misma a los parajes más alejados de las grandes ciudades, donde el crédito genera repercusión concreta en cada unidad productiva. Este formato en red, logró alcanzar lugares de lo más diverso de nuestra geografía. También permitió que simultáneamente se formen y capaciten equipos de cada una de las organizaciones. Por otro lado, agiliza los trámites administrativos y de rendición de cuentas ya que las organizaciones regionales realizan esa tarea y eran monitoreadas constantemente por el equipo de profesionales del Ministerio. Sin embargo, el mayor salto cualitativo que permitió la conformación de las redes, fue el involucramiento en la política pública a través de los encuentros de red ya sean regionales o el encuentro nacional que se realizaba todos los años en distintos lugares del país.

El armado de la Red implicaba un recurso en sí mismo, ya que la red entre organizaciones permite potenciar el trabajo y ponerlo a disposición del entramado. La red adquiere potencialidad propia más allá del armado específico, a los fines de implementación del programa. De lo que se trata, es de responder al concepto de gestión asociada en donde el Estado trabaja fortaleciendo, creyendo y delegando tareas a las organizaciones de la sociedad civil. En la publicación realizada en el año 2010 I Tomo 1 “Políticas Sociales del Bicentenario”, Un Modelo Nacional y Popular se señala:

“Una tercera modalidad de gestión asociada lo constituye la experiencia del Banco Popular de la Buena Fe, que a partir de una línea programática del Plan Nacional “Manos a la Obra”, asumida por la CONAMI, conforma un entramado asociativo entre las organizaciones regionales (administradoras) y los bancos locales (organizaciones ejecutoras), de alcance nacional, que nuclea al mayor número de emprendedores, promotores y organizaciones de base en la llamada Red Nacional del Banco Popular de la Buena Fe”.

5. Integralidad

Para abordar la cuestión de la integralidad, lo haremos a partir de reseñar cómo la perspectiva de género fue incorporada a la política social que estamos sistematizando. A nuestro criterio, dada la capilarización territorial de la experiencia BSBF –que permitió una construcción “de abajo hacia arriba”- y lo explicitado en el apartado anterior respecto de la intersectorialidad, colocar el foco en la perspectiva de género implica pensar el modo en que se puede aumentar el grado de integralidad de una política social.

El BPBF logró en poco tiempo extender la red de microcréditos por todo el país, con el objetivo de acompañar procesos productivos con impacto en el desarrollo local. Cada emprendedor al poner en marcha un emprendimiento inicia, en la compra de insumos y herramientas, un pequeño ciclo económico de dimensiones locales que incentivaron la reactivación de los circuitos económicos. Las experiencias de cooperativismo y economía social, buscaban fortalecer la economía nacional a partir de la promoción del trabajo y desarrollo de las economías locales y regionales. Estas políticas públicas orientadas al trabajo, tenían como fin acompañar el esfuerzo del Estado Nacional en la creación de puestos de trabajo que permitieran recuperar el ingreso de los y las trabajadoras a la vez que se fortalecía el mercado interno y la demanda de productos de consumo. La inyección e inversión pública junto con el abandono de la ortodoxia económica neoliberal, le permitió al gobierno de Néstor Kirchner y luego el de Cristina Fernández de Kirchner ampliar y recuperar la capacidad de acción del Estado Nacional al hacerse nuevamente con el manejo de las variables macroeconómicas que permitieron que las experiencias del banquito puedan existir a la vez que retroalimentan positivamente los índices de consumo y producción.

En los barrios, la mujer que reactivó su máquina de coser y con el crédito inicial compraba insumos para producir trapos de piso, el panadero que compraba la harina en cantidad y lograba disminuir costos, el poblador rural que no contaba con acceso al financiamiento, son algunos de los ejemplos donde el banquito logra inyectar inversión a pequeñas escalas a la vez que promovía el trabajo local.

Esto fue posible a partir de la articulación de las organizaciones de base con la inversión realizada por el Estado Nacional en dinero para conformar el fondo semilla, un fondo de dinero para prestar y en la capacitación de los equipos promotores. Lograr abrir bancos de microcrédito en todo el territorio donde ciudadanos sin experiencia previa en microfinanzas, lograron apropiarse y promover esta política pública, fue uno de los mayores éxitos del banquito.

Llegados a este punto, cabe mencionar que el banquito incorporó principalmente a mujeres. Para el año 2007 las mujeres son mayoría, casi el 80% de los préstamos son tomados por mujeres. Esta tendencia se mantuvo al transcurrir de la política social.

Hay algunos indicios que permiten explicar la incorporación masiva de las mujeres dentro del banquito. Una de las primeras explicaciones radica en que el banquito es una experiencia que se articula en el espacio comunitario, en el barrio. En este sentido, luego de la crisis del 2001 donde las necesidades básicas de alimentación y reproducción de la vida encontraron formas territoriales y colectivas para ser garantizadas, fueron las mujeres quienes “pararon la olla”. Muchas mujeres cobraron protagonismo social frente a que las tareas de cuidado comunitario pasaron a la escena pública a través de las ollas populares, comedores y merenderos, llevados adelante por ellas. Esta participación dentro de las organizaciones sociales fue dando protagonismo

“A partir del cambio de roles en la familia, en la vida social, en el trabajo y en la resistencia las mujeres aprenden a pelear, a debatir. En muchas familias que han caído bruscamente en condiciones de indigencia, han sido las mujeres quienes primero han salido a la pelea. En este caso, el rol asignado culturalmente como proveedoras del alimento y sostén del hogar, las empujó, paradójicamente, a salir del mundo privado para el público.”⁸

El banquito recupera y potencia las tareas de cuidado del ámbito comunitario revalorizando esas prácticas, por ende, fortalece el protagonismo de las mujeres en los asuntos comunes. Por otra parte, fueron las mujeres quienes ante la adversidad económica diseñaron diversas formas de economía de subsistencia para garantizar el alimento del resto de los integrantes de la familia. Esta característica estrechó los lazos entre el microcrédito y el rol de la mujer en la experiencia.

“cabe destacar la numerosa participación de las mujeres y el impacto de dicha participación en la construcción de subjetividad de la mujer. Se rompe con la significación de la mujer recluida en el ámbito de lo privado, producto de la acción participativa. La palabra comienza a cobrar sentido ante la escucha de las pares, se transfigura y adquiere cuerpo propio. se apoderan de la palabra, tantas veces negada descalificada, como la dadora de sentido.”

⁸ “Revolución en las plazas y en las casas”. Equipo de Educación Popular de la UPMPM. Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 2004.

6. Justicia social

La metodología del Banquito incorpora el valor de la Comunidad Organizada como forma de alcanzar la justicia social. Ese concepto es desarrollado en la práctica a través de la realización y promoción del espacio de intercambio y encuentro como son las “Vida de Centro”. En síntesis, la Vida de Centro es parte del trayecto que deben recorrer los emprendedores para acceder al crédito. Los futuros titulares del crédito deben pasar por 7 pasos y una semana de entrenamiento en los que se profundiza la noción de garantía solidaria, se confecciona una carpeta de proyecto en la cual se analiza la economía familiar, se evalúa la sustentabilidad de los proyectos y en función de esto se decide a que monto puede acceder el beneficiario. En este proceso todos los integrantes del grupo, además de trabajar en su carpeta, deben comprometerse con el proyecto de sus compañeros; conociéndolo, hablando de sus fortalezas, de sus debilidades, ya que son su garantía. Es en este proceso de los 7 pasos en el que se hace sólida la confianza dentro del grupo, empezando por el hecho de conocerse más en profundidad, contarse las razones por las cuales llegaron al banquito, algunos hechos determinantes en su vida. En estos momentos los promotores de crédito acompañan y dinamizan el grupo sin ser parte de ningún grupo. Este proceso es clave en la conformación y en el sostenimiento de cada Banquito: desde la experiencia sabemos que cuando se ha incurrido en excepciones o no se ha respetado el circuito mencionado ha sucedido que los titulares no han cumplimentado el pago de las cuotas, por eso es tan importante y es parte de la capacitación de los promotores la implementación de la metodología como el desarrollo de la “Vida de Centro”. Entre otras razones porque el pago de la cuota se realiza en la “Vida de Centro”. Este es un espacio de reunión, donde se trabaja en grupo algún tipo de problemática, los emprendedores tienen reuniones junto al promotor para estar al tanto del desarrollo del emprendimiento, se dan capacitaciones (cursos de computación, charlas sobre género, talleres de administración) se mantienen conversaciones sobre los asuntos comunes, sociales y de política. Muchos de estos espacios permiten ampliar los asuntos particulares y construir propuestas colectivas frente a las dificultades comunes. Muchos de estos espacios permiten la difusión y acceso a políticas públicas del Estado Nacional, provincial o local. En algunas organizaciones se realizaban inscripciones al monotributo social y costo cero, se organizaban compras comunitarias, se informa de la existencia y la presencia de otras políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el barrio o localidad y todas aquellas actividades que surjan de las necesidades del barrio y de los emprendedores. Mediante estas reuniones es que se sigue afianzando la confianza y el vínculo ya sea

entre los beneficiarios de un mismo grupo, entre los distintos grupos y desde y hacia el equipo de promotores. Es decir, se sigue construyendo la garantía.

Como puede verse, el recorrido es largo y exige a quienes lo asumen un compromiso mucho mayor al solo hecho de pagar una cuota. Y ahí reside una de las patas de esta política que es la construcción de la comunidad organizada. *“Estamos convencidos que la educación es fundamental para transformar la realidad y para generar más poder social. Por lo tanto, entendemos al microcrédito, en el marco de la metodología seleccionada, como una herramienta privilegiada para poder desarrollar las dimensiones social, política y económica de la comunidad que recrea el tejido social y promueve el mejoramiento de la calidad de vida del pueblo. El microcrédito es concebido como un medio, no como un fin en sí mismo. Constituye un buen instrumento para construir nuevas alternativas de auto-empleo en el marco de lo que llamamos economía solidaria o del trabajo. Pero, para que sea posible y crezca hacia nuevas posibilidades de organización, se debe dar un proceso educativo. Es por eso, que cuantas más dimensiones de la vida de las personas y de las comunidades involucre, consideramos que mayores serán las posibilidades de transformación. La clave es: acción y reflexión sobre el mundo para transformarlo. Esta es su base y su orientación social y política.”*⁹

En este marco el programa tuvo los siguientes objetivos:

- Generar un proceso de crecimiento de los sectores populares a través del fortalecimiento de la cultura del trabajo: el Banquito ofrece un préstamo para realizar una actividad comercial que requiere un esfuerzo por parte del beneficiario. Es un empuje para poner en marcha algo que sabemos costará trabajo mantenerlo.
- Promover la organización popular: en la “Vida de Centro” se pone mucho el acento en el fortalecimiento del tejido social, empezando por acercar vecinos, que muchas veces no se hablan o ni si quiera se conocen, hasta lograr que se junten para hablar de algún tema que preocupa a todos o hasta incluso participen del armado de una feria.
- Fortalecer y recuperar valores tales como la solidaridad, la confianza mutua, la responsabilidad y la honestidad: empezando por la garantía solidaria, todo en el

⁹ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Comisión Nacional de Microcrédito - Manual de trabajo “Banco Popular de la Buena Fe”. Página 14.

Banquito apunta recuperar tales valores. Tantos años de individualismo y “sálvese quien pueda” han hecho que la gente desconfíe por naturaleza y es parte de nuestro trabajo demostrar y hacer hincapié en que con ese discurso nos ha ido mal; y que ante una situación adversa siempre es mejor tener la ayuda de alguien, poder contar con el vecino, con la sociedad de fomento, con la mesa barrial.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

A partir de las experiencias de economía social fomentadas por el BPBF y ante la necesidad de completar el ciclo económico con la concreción de la comercialización. Muchas organizaciones se dieron a la tarea del armado de Ferias de la Economía Social. Las experiencias son diversas, pero en la mayoría se observa que las organizaciones junto al Ministerio proveían de los recursos simbólicos o materiales para la realización de la feria, hasta que los emprendedores lograran la autogestión.

A partir de la vida de centro realizada semanalmente, los emprendedores interesados en participar en la feria se reunían y tomaban decisiones acerca de cómo será el espacio y los tiempos de comercialización colectiva. Al darse una periodicidad en las reuniones, los emprendedores logran evaluar la práctica junto a los promotores de la organización y perfeccionar el espacio de comercialización. Las experiencias van mutando según el lugar y las características locales, en muchos casos los espacios de comercialización deciden no incluir a aquellos emprendimientos de reventa, en función de orientar y profundizar los emprendimientos productivos que permiten la incorporación de trabajo y valor agregado en los productos. Por otra parte, el Ministerio y las organizaciones de la economía social buscaban desalentar los emprendimientos de compra/venta, también llamado “pasa mano”.

Por otro lado, el emprendimiento productivo o de servicio permite la articulación con otros programas del Ministerio como la Marca Colectiva, los espacios de producción comunitaria, o los Talleres Familiares que fortalecen los proyectos socioproductivos a través de subsidios, la entrega de maquinaria e insumos.

En este sentido, el trabajo realizado por el BPBF es una parte de un proceso más complejo, por lo que se van generando articulaciones para seguir desarrollando la economía local. Frente a esto, nace la necesidad de fortalecer las ferias de la Economía Social y solidaria ante la necesidad de los emprendedores de colocar sus productos en

el mercado. Una buena alternativa construida por el MDSN ante esta situación es el programa Marca Colectiva: que permite que los emprendedores registren una marca y que luego irá acompañado del logo que representa a los productos de la Economía Solidaria, que dará visibilidad al producto, también se podrá acceder a alcanzar estándares de calidad que ampliarán las ofertas para la colocación del producto en el mercado. Esta es una iniciativa interesante porque apunta a uno de los puntos débiles que es la comercialización.

“El concebir el microcrédito como una herramienta para la promoción de la Economía Social, se complementa con la visión integral del desarrollo, que se conjuga con la aplicación del Monotributo Social y el Registro de Efectores, la Ley de Marcas Colectivas y el impulso del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a las Cooperativas de Trabajo. Además, se vincula al microcrédito con otras acciones de Estado, como ser el Instituto para la Promoción de la Agricultura Familiar – IPAF del INTA, la Red de Apoyo al Trabajo Popular del INTI; diferentes dependencias de los gobiernos provinciales y municipales y por supuesto, con el amplio y heterogéneo conglomerado de organizaciones sociales comprometidas con el desarrollo de la Economía Social. En este sentido, en el último año incorporamos nuevas líneas de financiamiento para sectores específicos, como son: La Agricultura Familiar y la Producción Social de Hábitat. Acordamos una estrategia conjunta con el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, para incorporar la herramienta del microcrédito en las organizaciones del cooperativismo y mutualismo argentino; y avanzamos en la conformación de Consorcios de Gestión Local con los municipios que vienen impulsando el desarrollo de la economía social y solidaria.” (MDSN 2010, tomo 1)

El armado de una marca paraguas, es decir una marca que sirva para todos aquellos emprendedores que se quieran sumar, promueve la comercialización local y regional de los productos. El Ministerio se ocupa de llevar adelante los trámites y se hace cargo del costo de los mismos. Así como acompaña y asesora en relación al diseño de logos, etiquetas, tarjetas y demás elementos que sirvan para publicitar los productos.

8. Desarrollo local - territorial

El Desarrollo Local y La Economía Social son conceptos y alternativas económicas esgrimidas por el equipo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, frente a un modelo desigual. En sintonía con esto, construir la economía social es también fortalecer

el Desarrollo Local como forma de crecimiento social y económico. Frente a la teoría del derrame propio de la economía neoliberal, el BPBF propone a través de la herramienta del microcrédito gestionado a través de las organizaciones sociales una economía que crece desde el pie aportando al desarrollo local de las comunidades de todo el país. A partir de las motivaciones y los saberes de los trabajadores y trabajadoras, de su inserción en las cadenas de valor de la economía regional, la producción y el consumo en términos de economía social, pone la lupa en el desarrollo de la comunidad de una manera integral.

A partir de la experiencia, es común encontrar variadas motivaciones por las cuales una persona puede desarrollar un proyecto vinculado a un microemprendimiento. Algunos emprendedores eligen desarrollar su emprendimiento como la forma de lograr autonomía laboral a partir de una actividad propia sin vínculos de dependencia laboral formal. Otros desarrollaron un emprendimiento ante mercados de trabajo cerrados o expulsivos; en estos casos podemos encontrar posicionamientos que remiten a los microemprendimientos como una opción a los momentos de crisis social y/ o caída del empleo formal. Si bien estos argumentos pueden ser motivos para la búsqueda de alternativas laborales independientes, debemos tener presente que no hace falta que haya crisis ni desempleo para que una parte de la población activa se incorpore a desarrollar emprendimientos individuales o asociativos en pequeña escala por propia elección. También hay quienes, el desarrollo de su emprendimiento les permite conciliar su actividad económica con el lugar donde viven, evitando las migraciones o la lejanía para con sus hijos e hijas. En todas ellas se observa que el emprendimiento nace a partir de la experiencia local y particular y busca su crecimiento y desarrollo a fin de mantenerse en el tiempo.

“Los emprendimientos que se pueden desarrollar con los microcréditos del Banco Popular de la Buena Fe son de tres tipos: producción, servicios y reventa. Para recibir un microcrédito se debe presentar un proyecto individual de trabajo, demostrando capacidad y experiencia para realizarlo, y probar que el proyecto producirá ganancias que permitan el crecimiento del emprendimiento y la devolución del préstamo del Banco”. (MDSN, 2008)

Según el trabajo de relevamiento realizado la mayoría de los emprendimientos refieren a las siguientes categorías: textil, alimentos, comercial, artesanías, panificación y servicios.

El dato más significativo es que tanto el rubro textil como aquel ligado a los alimentos y artesanías son producidos en sus viviendas particulares. 75% de los emprendimientos relevados eran producidos en sus hogares.

En este sentido, es importante destacar que desde el BPBF se promovió la realización de emprendimientos productivos por sobre los de reventa. Esta es una tensión que se experimentaba en cada operatoria, en el que la actividad productiva permite una mayor generación de valor, pero también de identidad local. Esta diferencia fluctuaba de acuerdo a la zona de desarrollo del BPBF, siendo mayores los emprendimientos productivos en las comunidades rurales y solían aumentar los proyectos comerciales o de reventa en las zonas urbanas.

Desde el BPBF se entendía la actividad de reventa como un suelo desde donde arrancar, pero siempre era tenida como una situación a superar promoviendo el desarrollo productivo o de servicios.

“En muchos casos, los emprendedores deciden comenzar realizando un proyecto de reventa, pero de a poco lo van convirtiendo en un proyecto productivo. Esta elección inicial puede estar ligada a que los proyectos de reventa ofrecen una ganancia a poco tiempo, considerando que a los siete días de recibir el crédito se debe comenzar a pagar las cuotas”.

“El paso a la realización de proyectos productivos es valorado por el equipo de Santa Fe: los emprendimientos que crecen con más claridad son aquellos en que el valor de la producción y el trabajo son respetados y considerados. Producir genera identidad, capacidad de crear, de sentirse capaz de inventar algo que responde a la necesidad de otra persona, generando una elevación de la autoestima en las familias que lo experimentan. Los emprendimientos productivos son un gancho para que la familia se involucre en la construcción, fabricación o elaboración de un producto. Lo productivo manifiesta y satisface la necesidad de la participación poniendo en juego las formas de vincularse, de hacerse responsable en el rol asumido.” (MDS, 2008)

En este sentido, el Estado nacional asume un compromiso en la promoción y subsidio de actividades productivas, sobre todo en los sectores más vulnerables a fin de lograr el fomento del trabajo, el desarrollo local vinculando el crecimiento económico con la inclusión social.

En palabras de Daniel Arroyo, viceministro en la primera etapa de la gestión de la Dra. Alicia Kirchner: *“Es importante profundizar el proceso de relevamiento y detección de los nudos críticos de las formas productivas, a partir del desarrollo de análisis de*

factibilidad técnica, económica y social y de sus múltiples relaciones de intercambio con la economía formal e informal. Para esta actividad sería muy importante profundizar diferentes estrategias de vinculación con organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, cooperativas, mutuales y las universidades locales, con el objetivo de optimizar la sustentabilidad de las políticas sociales y articular con un proyecto de desarrollo nacional.”¹⁰

El BPBF logró convertirse en una política social que logró a través de la herramienta del microcrédito brindar el sostén de infraestructura Institucional a los distintos emprendimientos, fortaleciendo y acompañando el desarrollo de los mismos. De esta manera apoyan actividades económicas que impactan en el crecimiento local, acompañadas por medidas que posibiliten una distribución del ingreso en términos de equidad.

“El desafío es dar un salto en calidad de la producción y fortalecer eslabonamientos productivos, explorando nuevas vías y mecanismos de comercialización, a partir de la consolidación y generación de espacios de legitimidad, de representación y de consenso. Esto es que los diferentes sectores generen espacios asociativos y tengan reconocimiento por la comunidad y continuidad en el tiempo.”¹¹

La economía social está íntimamente ligada con el desarrollo local, de esta forma el BPBF acompaña y forma parte de programas y proyectos destinados a promover emprendimientos socioeconómicos.

El BPBF permitió en la Argentina el fortalecimiento de una política pública en base a la economía social para promover iniciativas socioeconómicas autónomas de los sectores populares y de diversas organizaciones, además de lograr una ingeniería institucional con gran territorialidad para dar respuesta social a los crecientes niveles de pobreza, exclusión social y precariedad laboral, al dar opciones de trabajo, ingresos y búsqueda de mejorar la calidad de vida de sus comunidades de pertenencia.

“La economía social, entendida en este marco, no es sinónimo de informal puesto que no son sólo microemprendimientos. Se basa en relaciones no salariales e igualitarias entre los trabajadores, que son los propietarios del capital y por lo tanto, del producto o

¹⁰ Arroyo Daniel “El Desarrollo Local y las Políticas Sociales” - en: El desarrollo Local como eje de la Política Social (2006), Ministerio de Desarrollo Social-PNUD, Buenos Aires

¹¹ Arroyo, Daniel. “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”. Artículo publicado en Jefatura de Gabinete de Ministros (2003), Desarrollo Local. JGM, Buenos Aires.

servicio que realizan y de los beneficios que obtienen de acuerdo al trabajo aportado. No es una “economía para los pobres”, compensatoria de la depredación capitalista, sino que -aunque prioriza a los más necesitados- tiene su horizonte en el tránsito hacia “otra economía”, en tanto apunta a introducir la concepción de solidaridad en la economía misma, tanto en la teoría como en la práctica, en sus estructuras y procesos y no sólo en sus productos o resultados. Sus múltiples formas (jurídicas, organizativas, institucionales) la hacen una economía plural, centrada en el trabajo y la solidaridad. Muchos de sus componentes ya existen hoy, aunque en forma embrionaria, fragmentada y entremezclada con elementos de la “vieja economía”, y subordinados a la hegemonía de la “economía del capital”.

Se trata, al decir de varios autores, de ir construyendo “desde abajo y desde adentro”, refiriendo al marco y al proceso de DESARROLLO LOCAL en el que está inmersa la nueva economía. “Crece desde el pie”, como dice la canción, implica la construcción de capital social y económico generando una alternativa de cambio al modelo económico actual.” (MDSN, 2008)

Estas prácticas de economía alternativa, abarca una diversidad de experiencias, organizaciones y emprendimientos que tienen características distintivas entre sí, pero desde nuestro punto de vista, lo más significativo es que poseen una matriz identitaria de atributos compartidos, entre los que se destaca el desarrollar actividades económicas con una definida finalidad social (en términos generales, mejoramiento de las condiciones, ambiente y calidad de vida de sus propios miembros, de algún sector de la sociedad o de la comunidad en un sentido más amplio), a la vez que implican elementos de carácter asociativo y gestión democrática en un contexto de autonomía tanto del sector privado lucrativo como del Estado.

La Economía social cumple un factor importante en la construcción del desarrollo local como bandera, ya que permite recuperar la tradición histórica del cooperativismo y mutualismo presentes en nuestro país desde principios del siglo XX.

Estos conceptos son compartidos por los equipos promotores del banquito desde dinámicas de educación popular, para ello fue importante el Manual de Trabajo elaborado por el equipo de coordinación junto a las organizaciones. También fue relevante el Manual de Formación Política elaborado en el año 2010.

9. Ciclo de las políticas públicas

El funcionamiento y la organización de los BPBF se operativizaba en cada territorio, donde se promovía una planificación y evaluación permanente de carácter colaborativo. Cada instancia era sistematizada y metabolizada por cada experiencia de manera participativa.

En tanto conceptualización, presentaremos en este apartado los instrumentos de organización de esos espacios, en tanto contenedores de la experiencia de construcción colectiva de la planificación y la evaluación.

Herramientas de planificación utilizadas.

- Breve descripción del Taller de Capacitación inicial:

La capacitación inicial tiene una duración de 2 y ½ días, sus destinatarios son los futuros promotores de las organizaciones locales, los referentes de las organizaciones locales y los referentes de las organizaciones provinciales.

Esta capacitación se propone socializar la metodología del Banco Popular de la Buena Fe y generar vínculos entre los promotores de las diferentes organizaciones locales. Finalizado este encuentro los participantes deben contar con las condiciones mínimas necesarias para poner en marcha el banquito en su localidad.

- Breve descripción del Taller de Capacitación 2

La capacitación 2 tiene una duración de 1 y ½ día, se lleva a cabo después de que los grupos han transitado por el proceso de los siete pasos, recibieron sus microcréditos y han ingresado en la vida de centro (aproximadamente 3 meses desde la Capacitación Inicial).

Sus destinatarios son los mismos que asistieron a la capacitación inicial.

Esta capacitación se propone a grandes rasgos poder reflexionar sobre el camino recorrido, evaluar las diferentes etapas del proceso, aclarar dudas que pudieran surgir, planificar y enriquecer la vida de centro y dejar claro el procedimiento de rendición.

- Breve descripción del Taller de Capacitación 3

Esta capacitación dura dos días, y se efectúa a los 12 meses de la primera capacitación, ya ha transcurrido una primera etapa de la vida del banquito y es tiempo de evaluar el camino recorrido, revisar las prácticas y proyectar las etapas que vendrán.

En este momento “hilamos fino” en el Triple diagnóstico (Contexto, Objetivos, Prácticas), junto a los participantes de las Capacitaciones previas, mas algunos emprendedores de los banquitos que estén comprometidos con la experiencia.

1. Taller de Capacitación Inicial

Como mencionamos anteriormente, esta capacitación busca compartir con los futuros promotores de las organizaciones locales, los referentes de las organizaciones locales y los referentes de las organizaciones provinciales las características del Banco Popular de la Buena Fe, para que puedan poner en marcha la experiencia en su localidad.

Objetivos:

- Lograr que los participantes conozcan la metodología del banquito y puedan apropiarse de ella.
- Establecer vínculos que posibiliten la mística de la que hablamos.
- Enriquecernos a través del intercambio de experiencias.
- Capacitar a los promotores en la planificación e implementación del proyecto.
- Elaborar un análisis de contexto de las localidades y vincularlo a la planificación.
- Vivenciar los diferentes momentos de la vida del banquito.
- Formar a los participantes para puedan replicar la experiencia del Banco Popular de la Buena Fe en el territorio en el cual trabaje la organización.

2. Taller de Capacitación 2

La Capacitación 2 se desarrolla aproximadamente a los 2 meses de realizada la capacitación inicial, cuando los bancos ya están entregando sus primeros créditos.

Objetivos:

- Evaluar el camino recorrido desde la Capacitación Inicial hasta la fecha.

- Reflexionar acerca de los procesos vividos y actores intervinientes para aprender de la experiencia.
- Cultivar la mística y la visión compartida entre las Organizaciones locales, equipo de promotores y Referentes de la Organización Regional
- Desarrollar el conocimiento en Vida del Centro y planificar el contenido de las primeras reuniones
- Transmitir herramientas que faciliten el Monitoreo y Rendición de la operatoria

3. Taller de Capacitación 3

La Capacitación 3 se realiza una vez que hemos dado una “vuelta” completa al camino o itinerario metodológico, esto es alrededor de un año desde comenzada la operatoria. En el mismo participan los promotores, pero además se suman algunos prestatarios mas comprometidos con la experiencia.

Objetivos;

- Evaluar cómo responde el banquito a la realidad en la cual está inserta.
- Revisar y replantear los objetivos propuestos durante la operatoria.
- Reflexionar acerca de los procesos vividos, y actores intervinientes para aprender de la experiencia.
- Cultivar la mística y la visión compartida entre las organizaciones locales, equipo de promotores, Referentes de la organización regional y emprendedores.
- Evaluar la marcha de los emprendimientos.
- Proyectar una nueva etapa para el banco en la localidad.

10. Relato de una experiencia

- *Síntesis personal de la experiencia*

“Muchas veces decimos “desde abajo”. Es preciso aclarar que nos referimos a las causas: desde las raíces. No se trata de los que menos tienen, en tanto no compartimos la idea de que no tener dinero o bienes materiales signifique “no tener”. Muchas veces descubrimos y reafirmamos que los sectores populares excluidos tienen estrategias, historias, recorridos, talentos, conocimientos y valores que no se encuentran en otros sectores.

Desde abajo refiere a nuestra cultura, a nuestras historias contadas desde el pueblo, historias que estaban relegadas, esquematizadas o simplemente desconocidas por la anterior estrategia de poder y hoy pasan a un primer plano y reclaman una re-significación.

A lo largo de estos años se ha ido afianzando la noción, práctica y construcción de la Red del Banco Popular de la Buena Fe. Se ha generado una nueva mística, diferente a la de los años 70, basada en la alegría del encuentro, en la práctica de la solidaridad, en lo concreto y cotidiano de “estar remando esta historia”, entre los prestatarios y los promotores, con los referentes de organizaciones, el equipo y responsables políticos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Hay canciones creadas al calor de esta práctica, murales, historias compartidas, lugares comunes, abrazos, proyectos. Tenemos una certeza, estamos “de vuelta en pie”. (MDS, 2008)

Narrar la historia del Banco Popular de la Buena Fe implica recuperar el método de trabajo que permitió implementar esta política social. Sin dudas el “Banco Popular de la Buena Fe” es una experiencia de la economía social que logró trascender la herramienta del microcrédito y convertirse en un programa que acompañó integralmente los objetivos de la gestión kirchnerista entre el 2003 y el 2015. El banquito se hace desde la práctica y propone una alternativa económica ante las recetas neoliberales que sumieron a nuestro país en la exclusión y la pobreza. Es una política pública que reconoce y promueve los emprendimientos de las trabajadoras y trabajadores que tienen su origen como iniciativas de los sectores populares frente a la fuerte exclusión vivida desde la década del `70 y que tienen como fin el mejoramiento en la calidad de vida de los y las trabajadores de las unidades productivas y sus familias.

Pero el banquito es además una forma innovadora de pensar la planificación, ejecución y evaluación de la política pública. Es una experiencia que recupera los saberes de

nuestro pueblo y sus organizaciones y se alimenta de ellos para perfeccionar y extender su práctica. Esto significó una revolución conceptual, o momento bisagra como lo denomina la Dra. Alicia Kirchner, dejando atrás los tecnicismos neoliberales del “escritorio”. El BPBF se constituye como política social en oposición a los métodos adoptados por el neoliberalismo en la década del 90 para diagramar y evaluar las políticas sociales. El banquito se construye desde la práctica, desde los barrios, junto al Estado para incorporar los saberes del territorio, sus intereses y necesidades en la construcción de la política pública.

Este método de trabajo incorporó la educación popular, la formación de redes y sobre todo incorporó a millones de hombres y mujeres excluidos no solo del mercado laboral, sino principalmente privados de la participación política y social.

La experiencia de economía social aquí descrita busca una de las máximas constitutivas del peronismo: gobernar es generar trabajo, y desde las experiencias realizadas en cada instancia se logró apoyar la generación de trabajo y la inversión pública a fin de fortalecer las economías locales y regionales. Este proceso implicó un ciclo virtuoso al desplegar la capacidad productiva de nuestro país desarticulada y desmantelada por las políticas neoliberales precedentes. Desde el 2003 en adelante un lema era repetido como un mantra en la gestión del gobierno: La mejor política social es la generación de trabajo:

*“Miren que durante estos años de democracia se han conocido distintas políticas sociales, con distintos nombres y con las mejores intenciones todas, porque no hay ningún gobernante que no tenga buenas intenciones a la hora de querer abordar el problema de la pobreza; pero yo les puedo asegurar y ustedes lo saben mejor que nadie, que el mayor antídoto contra la pobreza es lograr el trabajo y un régimen de pleno empleo en la Argentina, con trabajadores en blanco y salarios dignos, ese es el eje del verdadero combate contra la pobreza”.*¹² Dra. Cristina Fernández de Kirchner(MDSN,2010)

Lograr que los números macroeconómicos “cierren” con la gente adentro solía repetir Néstor Kirchner, ese fue el objetivo que tuvo y logró el banquito a partir de su despliegue territorial, incorporar al ciclo económico a millones de compatriotas. Esto fue sin duda una gran hazaña luego de la crisis del 2001, sin embargo además de alcanzar un objetivo con impacto económico, el BPBF promovió la incorporación social y la

¹² Cristina Fernández de Kirchner, acto de Recupero de la Actividad y Garantía de la Paz Social, 28 de julio de 2009.

participación política en cada una de sus acciones. La implementación de la propuesta del banquito implica la incorporación y participación de la comunidad en la planificación, implementación y evaluación de la política pública. Esta fue sin duda otra recuperación de la tradición popular argentina forjada en los gobiernos peronistas. El peronismo construye la obra de gobierno desde el Estado para garantizar derechos, a la vez que fomenta la participación política y democrática. Cuando la gestión de la Dra. Alicia Kirchner abandona el concepto de beneficiario, propio de los tecnicismos de las ONG neoliberales que impregnaron el Estado Argentino, cambia radicalmente el sentido de la política social incorporando como un derecho humano la participación democrática de los ciudadanos en las políticas públicas.

El BPBF construyó una identidad a través de las organizaciones donde hombres y mujeres fueron artífices de su destino común, incorporando sus demandas y sueños en la construcción del proyecto nacional y popular. Esto se hizo desde un método planificado que incluyó: encuentros nacionales, reuniones con la ministra, funcionarios y funcionarias, la promulgación de la Ley 26.117, los encuentros regionales, los manuales de capacitación, las redes de microcrédito, las ferias de la economía social y solidaria y fundamentalmente los miles de reuniones semanales de planificación y trabajo en las “Vidas de Centro” de las organizaciones entre el 2003 y el 2015. Todo este trabajo permitió la incorporación de nuestro pueblo y sus experiencias en la diagramación de las políticas sociales. La organización y la articulación de las políticas fueron realizadas desde el territorio para el territorio. Ese fue uno de los mayores logros de la Dra. Alicia Kirchner que perdura en el sentir de miles de organizaciones y millones de compatriotas a lo largo y ancho de nuestro país. Son ejemplo de esto todas las potencialidades que se desplegaron en el territorio al incorporar la educación popular, la gestión asociada y la conformación de redes de organizaciones. Al dejar de diagramar la política desde un escritorio el territorio se hizo presente y permitió avanzar con las políticas populares del gobierno de Néstor y Cristina, dando sustento popular a las medidas de gobierno.

Como señalamos en un principio del trabajo esta tarea de sistematización busca seguir afianzando los conceptos teóricos y prácticos que permitieron el despliegue de políticas públicas inclusivas y participativas. Es un método de gestión y de trabajo que permitió recuperarnos como sociedad después del saqueo planificado delineado por las políticas neoliberales recetadas por el consenso de Washington en la década del 90.

Por otra parte, otro de los pilares de esta experiencia es la recuperación de valores como la solidaridad. Pensar en políticas que promuevan sentidos y valores dan cuenta de que

gestionar no es solo ejecutar presupuesto, sino principalmente imprimir sentido ético a nuestras prácticas colectivas. El Banquito le imprimió a la experiencia crediticia principios y valores, tales como unidad, flexibilidad, disciplina, dignidad, solidaridad, organización, participación, confianza, honestidad, responsabilidad, autonomía. Entendiendo estos valores como constitutivos de lo comunitario y también motor de la fuerza productiva.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Para finalizar, señalaremos cuáles han sido, a nuestro criterio, las principales claves del Banco Popular de la Buena Fe, las cuales se tornan criterios estratégicos para el desarrollo de políticas sociales.

En primer lugar, el BPBF fue posible en un contexto de modelo estatal que se propuso recuperar la iniciativa y el diálogo institucional con las comunidades. Ello permitió que las experiencias de economía social sean incorporadas y promovidas como políticas públicas.

El BPBF se asentó en las tradiciones y los valores comunitarios tradicionales: la palabra empeñada, la ayuda mutua, el descentramiento en la vida y lo que le pasa al otro.

La metodología del Banquito se centró principalmente en la persona organizada en una comunidad y apuntó a potenciar sus saberes y capacidades. Incorporó la premisa teórica oriunda de la educación popular que considera que “todos enseñamos algo, todos aprendemos algo”. El destinatario de la política fueron personas emprendedoras que se organizaron en torno a ella en grupos de 5 compartiendo sus saberes, sus oficios, sus aprendizajes ancestrales.

Este proceso fue desplegado en un tiempo acotado. Desde que la persona se acercaba a una organización social a solicitar el crédito, hasta que efectivamente lo recibía, pasaba aproximadamente un mes. En ese tiempo, se trabajaban los pasos necesarios para construir la garantía solidaria, o sea, el compromiso de esa persona, con el resto de su grupo, con su comunidad, de devolver el crédito solicitado. Se decía que si uno no pagaba, el fondo de capital se va perdiendo, y todos pierden. De esta forma, se iba trabajando el compromiso con el otro, y reconstruyendo los lazos sociales.

El modelo de gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales, fue una de las claves del fuerte impacto de esta política en los territorios. El impulso que le imprimió el Estado Nacional a la metodología de trabajo dio fuerza a las experiencias de economía social a la vez que profundizó las capacidades instaladas en la comunidad en un marco de equidad y participación social.

En síntesis, el éxito del “banquito” radicó en la articulación virtuosa entre el Estado Nacional y las organizaciones sociales que multiplicaron las redes de crédito a todo el país. La inversión del Estado y la mística y movimiento provisto por las organizaciones sociales y sus integrantes devenidos en promotores de crédito logró reactivar pequeñas unidades productivas que permitieron el despliegue de la potencialidad productiva de miles de argentinos y argentinas desempleadas.

Módulo 8	Políticas de Trabajo Intersectorial
Subtítulo	Una lógica de trabajo articulado en el territorio

Introducción

El 25 de mayo del año 2003 en la República Argentina, asume la Presidencia del país el Dr. Néstor Kirchner en el marco de una profunda crisis social, y sus desastrosos efectos, que se hicieron sentir en todas las esferas de la sociedad, perjudicando más profundamente a quienes menos tienen y como consecuencia un vulnerable y empobrecido tejido Social.

La administración del presidente Dr. Néstor Kirchner, concentró sus mayores esfuerzos para conseguir la mayor igualdad posible, asumiendo como política de Estado la restitución de todos los derechos de la persona.

Este proyecto planteó un Estado presente, activo y promotor, en el que se volvió a mirar a cada persona y al contexto de manera interdependiente. Acá no hay ganadores ni perdedores, como propiciaba el modelo neoliberal; todos son parte.

El trabajo se planteó como intersectorial, actuando desde los derechos y no desde las carencias. Este trabajo debía ser encarado desde los procesos de coordinación a nivel

intersectorial e intergubernamental y desarrollados en el marco concreto de las políticas, planes y programas; tanto en su formulación, implementación como evaluación.

En este sentido, desde la gestión de la política social, el Ministerio de Desarrollo Social buscó resignificar la política social como instrumento de realización y restitución de derechos sociales y promoción de la sociedad organizada, concibiendo como imperativo ético a la persona y su realización.

El objetivo central fue apuntar al desarrollo social, para generar condiciones de justicia social y sustentabilidad intergeneracional.

Considerando que el desarrollo de las personas, las familias o las comunidades es un derecho que guarda relación directa con una concepción integral de la ciudadanía.

1. Descripción de la política social

Abordaje articulado e intersectorial: trabajo social en Programa "MI PUEBLO"

Este Programa, articulado con el Ministerio del Interior y otros organismos nacionales, tuvo como finalidad contribuir con la recuperación de pueblos y comunidades en todo el territorio, sin importar cuán alejado estuvieran o cuán pequeños fuesen, fomentando particularmente procesos de inclusión en aquellos pueblos o parajes más alejados y con mayor problemas de accesibilidad, de servicios , etc. Procurando responder a un desafío a la vez social y político: la distancia, esta no solo entendida como lejanía geográfica, sino a la falta de vínculo y acceso de sus pobladores a las políticas públicas y con el Estado, en definitiva a los derechos.

A través del Decreto 469/2004 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), se determinaba que el Ministerio de Desarrollo Social, sería la Autoridad de Aplicación de este programa.

En su metodología de intervención abordó en las comunidades procesos de participación social, acompañó el desarrollo de proyectos productivos, gestionó distintos subsidios para instituciones, así como también ayudas sociales para familias vulnerables. Por otra parte, propició el fortalecimiento de los equipos de trabajo de los distintos municipios o comisiones de fomento.

El abordaje de las políticas sociales en el territorio, exige, sin dudas articulación y acciones coordinadas que eviten la dispersión y/o superposición de recursos, tanto humanos como económicos, y el fortalecimiento de las instancias de diálogo, organización y trabajo interinstitucional.

Gestión, articulación, coordinación, organización, información y relevamiento desde la integralidad de las acciones, estrategia de trabajo puesta en marcha a través de este programa, Mi Pueblo, que fuera pensado y constituido como un espacio de trabajo intersectorial, para las localidades seleccionadas. Durante el año 2008, el Programa "Mi Pueblo" trabajó, con esta estrategia de gestión intersectorial, en las provincias de Salta, Santiago del Estero, Corrientes, Santa Fe, Entre Ríos, Neuquén, Tierra del Fuego, Misiones y La Rioja.

Las localizaciones priorizadas en el programa, presentaban problemáticas que requerían respuestas integrales, es decir, que sumen todas las miradas y voces. Por eso, en la resolución, debían intervenir todos los organismos responsables de la política social nacional, integrando en la estrategia a los municipios, las provincias y sus diferentes instancias de gobierno para contribuir al fortalecimiento de un abordaje articulado en todos los niveles.

Es importante señalar que la implementación de un programa, y en este caso donde se busca intervenir en forma articulada desde varios organismos, el proceso de intervención se debe inscribir en "plasmarse", lo que aparece como una declaración de intenciones y sus metas en resultados. Es decir que, se trata de una secuencia programada de acciones que se superponen formando una red, un entramado de acciones, que deben ser cuidadosamente articuladas.

La implementación no es una simple puesta en marcha, ya que es el conjunto de acciones a ejecutar donde pueden encontrarse problemas propios de la implementación surgidas del trabajo articulado entre diferentes actores, cuanto mayor es su número más complejo es el ajuste entre diseño e implementación.

En las relaciones intergubernamentales, como dice Manuel Tamayo Sáez (1997) "gestionar con otros supone adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes" (p.301) y en este caso, la complejidad es mayor al sumar los diversos componentes; ya que era necesario articular recursos financieros, procedimientos administrativos, diversos niveles de organismos públicos (nación, provincia, municipio), organizaciones no gubernamentales e intereses tanto de los ciudadanos como de los actores institucionales, entre otras cuestiones. En este proceso, la negociación y la

búsqueda de consensos y acuerdos resultan acciones fundamentales para lograr la cooperación entre múltiples actores; lo que muestra el carácter eminentemente político de la implementación de este programa.

En este caso la administración, puesta por la decisión del PEN, de que fuera el Ministerio de Desarrollo el órgano de aplicación del gobierno central quien debía tener el control y distribución de los recursos y asumir el rol de formulación, monitoreo y evaluación de los resultados, mientras que el nivel del gobierno provincial y local fueron traccionados en la implementación para trabajar en conjunto, y establecer una red no solo del nivel gubernamental, sino también con organizaciones locales y los /las ciudadanas, actores fundamentales y destinatarios de la política pública.

La Isla Apipé: Complejidad en la Implementación

La isla Apipe reunía los requisitos ampliamente de los lineamientos de trabajo del Programa Mi Pueblo, que estaba abocado a dar respuesta a comunidades que han quedado fuera del crecimiento y desarrollo, generalmente dispersas o ubicadas como en este caso en un espacio territorial de frontera con Paraguay, cerca de Brasil y casi una extensión de la plataforma territorial de Ituzaingó.

El territorio argentino comprende Apipe Grande de 277 km², Apipe Chico de 23 km² y la Isla San Martín de 3,7 km², también la Isla los Patos de 11,7 km².

El terreno es arenoso, con esteros y también rocoso en sus costas que sobrellevan el perjuicio del desgaste constante por el movimiento de aguas provocado por la represa YACIRETA APIPE Gran Central hidroeléctrica regulada por la EBI -Ente binacional

Tenía calles de arena sin delimitar, caminos, y senderos que permitían recorrer el lugar y visitar la población que se encontraba distribuida en una zona rural al norte, suburbana y en asentamientos que conformaban colonias muy pobres, con casas de chapas y ranchos.

En el núcleo urbano próximo al embarcadero se encontraban viviendas de ladrillos sin revocar con techos de chapa, el destacamento del Registro Civil, la escuela primaria, la sede de la policía portuaria, la iglesia, el Municipio y el centro de salud.

La Isla no tenía tendido eléctrico, tampoco red de agua potable, ni cloacas, no contaba con vías de acceso como una lancha colectivo que trasladara a sus habitantes hasta el continente, entre otras tantas carencias.

La implementación del programa Mi Pueblo en Apipé, a la que sus pobladores llamaron **“la isla perdida”** significó un desafío de gestión; fundamentalmente por la inequidad estructural ahí manifiesta entonces, inequidad no solamente social sino también con un profundo contenido territorial; donde sus habitantes no acceden ni siquiera a las posibilidades de alcanzar ningún tipo de bien y a ningún tipo de servicio porque no hay nada en su propio hábitat, y necesitan recorrer kilómetros para llegar a un hospital; donde los allí nacidos no podían acceder siquiera a registrar su identidad .

Estas cuestiones precedentes, junto a otras que por su magnitud y multicausalidad no describimos, dan cuenta principalmente de que la aplicación del programa reflejó una concepción de la política social que se esgrimió como “artesanal”, como un “hacer “ que se iba adecuando a la necesidad específica de cada territorio antes que como respuestas previamente diseñadas.

Es decir, el espíritu que atravesó este programa en particular, que sentó el precedente del a posteriori “PLAN AHÍ”, da cuenta de la necesidad de consolidar la presencia del Estado Nacional mediante el acceso a la política pública en lugares en los que su ausencia era hasta entonces acuciante.

El accionar inicial del Ministerio consistió en brindar ayuda directa: alimentos, calzado, ropa, materiales de construcción, como chapas, tirantes etc.

Se trabajó fundamentalmente en organización; se diagnosticó la situación, instando a la participación de los pobladores, con un rol preponderante de los referentes como los docentes y representantes de alguna instancia institucional intermedia (registro civil – PAMI) y vecinos con motivación para transformar.

La intervención del programa, como hecho más significativo y determinante, alcanzó el logro de la provisión de luz eléctrica para la mayor parte del núcleo urbano y dotar de una lancha colectiva que se articuló con Prefectura Naval para la provisión de combustible y el mantenimiento y el cobro mínimo del transporte a cargo del Municipio. Se articuló con el programa ENOSA y PROPASA para el mejoramiento de baños e iniciar red de agua potable.

También el Ministerio subsidió la construcción y provisión de oficinas para el funcionamiento del Registro Civil y el mejoramiento edilicio del hospital, escuela y construcción de un salón de usos múltiples (SUM), Junto a Vialidad Nacional se alcanzó la extensión de 40 kilómetros de caminos rurales y se equiparon las escuelas. Se dio apoyo a proyectos productivos para jóvenes y se brindó acceso a pensiones no contributivas y a la Asignación Universal por Hijo para la protección social.

Se compraron 150.000 mil metros cuadrados de tierra para que las familias puedan construir y ser propietarias. Además se realizaron 41 perforaciones para pozos de agua.

Ahora bien, cabe señalar que esta intervención, se orientó, a ser antes que una respuesta puntual, en términos de satisfacción imprescindible de necesidades, (como se señala en el módulo sobre asistencia directa), en una metodología de trabajo que en muchos casos buscó trascenderse a sí misma. Es decir, este programa, tendió a consolidar un esquema de abordaje, cuyo eje estuvo puesto en una capacidad de gestión “de abajo hacia arriba”, es decir, en la viabilización y gestión de las demandas solo y en tanto se produjese a partir de una nueva forma de relación entre el Estado y la comunidad organizada.

2. Rol del Estado

Estado ausente vs Estado activo

La realización de un abordaje articulado e intersectorial implica pensar la categoría “Estado activo”, en comparación con la de “Estado ausente”. Trabajaremos estas ideas en el presente apartado.

La relevancia de construir en cada territorio, transformando la modalidad de “programa enlatado”, donde se amoldaba la realidad al programa y no a la inversa, cobra sentido a partir de la premisa subyacente que refiere a la necesidad de establecer o reestablecer un Estado presente, visible, y activo en el territorio por oposición a un “Estado ausente”, que espera que el mercado “solucione” a través de lo que “derrama”.

La idea de un “Estado ausente”, en este sentido, funciona como la contracara de un Estado que interviene en pos de alcanzar una menor desigualdad, con acceso a derechos ciudadanos expresados en la Constitución Nacional.

Un Estado presente y promotor es un Estado activo con inversión social y promoción del desarrollo humano.

La decisión de llegar con la presencia del “Estado Nacional” o de su trabajo directo en aquellos lugares en los cuales existía una “ausencia” previa y notoria del mismo (“la isla perdida”), respondió, también, a las características relativas de cada territorio donde se implementó el programa.

En la complejidad que significa el abordaje territorial y en la implementación de un política transformadora, el Estado en sus distintos niveles, adquiere un rol estratégico en cuanto al diseño y puesta en práctica de los grandes lineamientos de las políticas públicas, pero también y, sin menos importancia, la premisa de promover el diálogo social convocando a la ciudadanía en general y a las organizaciones sociales.

Desde esta perspectiva el Estado buscó promover espacios de participación de la comunidad de manera de fortalecer los lazos sociales con la mirada puesta en el territorio, donde la complejidad y la diversidad debían ser miradas y consideradas a la hora de aplicar políticas públicas.

3. Rol de organizaciones sociales

Articulación y organizaciones: concepto de territorio

Parte de la complejidad de trabajo intersectorial, también, implica entender el territorio, no sólo como un espacio físico sino que comprende el entorno cultural y social en el que se realiza la intervención.

A su vez, la delimitación del territorio remite de forma inmediata a la definición de comunidad y de su capacidad organizativa. Por ello, un territorio, en este marco, puede referirse tanto a un municipio, un conjunto de barrios o, como en este caso que se está analizando a un poblado específico.

Teniendo en cuenta la complejidad de este territorio, y en este punto, la ausencia de organizaciones y de organización, trabajar en organización comunitaria, como parte del trabajo territorial, significó un mayor esfuerzo en cuanto a, por una parte en lo que respecta a la toma de conciencia de sus derechos y por otra parte a convertirse en protagonistas de la transformación, partiendo de la definición de la organización comunitaria como al conjunto de personas que se organizan a partir de un factor común –la conciencia de una carencia o necesidad- e intentan producir una transformación de esa realidad.

Esta organización de la comunidad fue parte de un proceso que partió de la identificación de actores claves (docentes, vecinos, entre otros) que favorecieran el desarrollo del programa. A modo de ejemplo, en los parajes más alejados se

referenciaron para trabajar y colaborar dos mujeres referentes locales para facilitar la tarea del equipo del Ministerio en las tareas y el vínculo con los pobladores. Una de ellas era la Delegada del PAMI de Ituzaingó. .

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

En este abordaje y a partir de los acuerdos que desde los niveles tanto centrales como provinciales y municipal se señala participación de los equipos del Ministerio de Interior de la Nación y de diez áreas del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (Dirección Relaciones Institucionales, Subsecretaría de Políticas alimentarias, Coordinación Regional NEA, Coordinación Territorial MDS, Dirección de Asistencia a Organizaciones, Dirección de Apoyo Logístico, Ayudas Urgentes, Atención Inmediata, Dirección Nacional de Juventud y la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria.

Por parte del Gobierno de la Provincia de Corrientes participaron la Subsecretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Desarrollo Social, el Ministerio de Salud que envió tres médicos y una enfermera, y Defensa Civil de la Provincia .

La participación de equipos de trabajo de diversas instancias del nivel central fue respondiendo a las necesidades de resolución de las problemáticas que iban surgiendo y en la medida que se iban resolviendo , los diversos actores institucionales también intervenían. Estas intervenciones dan cuenta que los abordajes con mirada interdisciplinaria, son mucho más que la puesta en práctica, de una decisión tomada por el “nivel central” del gobierno; la implementación, se trata de un proceso en el que intervienen múltiples actores y niveles de gobierno, con intereses y poderes diversos.

Las decisiones políticas, plasmadas en este caso en un programa, Mi Pueblo, se ejecutaron a través de distintos niveles de gobierno y a los que se les asignaron recursos para su puesta en práctica, creando una variada gama de instrumentos para alcanzar ciertos objetivos y esa compleja red organizacional puso en marcha la gestión de actividades, relaciones, capacidades y recursos.

Fue fundamental que las acciones se ensamblaran a través de una red interinstitucional en la que se generaran múltiples interdependencias , tanto jerárquicas, como técnicas y operativas o presupuestarias, puestas en juego por la autoridad estatal (Oszlak, 1980); que no implicaron necesariamente una relación de subordinación, aunque sí de articulación, con no pocas tensiones ,y que, resultaron también traccionando, por ejemplo que el gobierno de la Provincia, ante esta intervención designaran a una delegada de Defensa Civil en la Isla con el objeto de que sea referente y en algún punto, garante de que las acciones que se emprendan funcionen con el tiempo.

5. Integralidad

Las políticas sociales se inscriben en la tensión fragmentación - integración, en tanto se insertan en procesos de restitución de derechos y de resortes para el despliegue de estrategias de reproducción de la vida a nivel comunitario. Exploraremos a continuación dicha tensión.

Como preparatorio de uno de los operativos que se realizaron, viajaron a la localidad la coordinadora territorial y su equipo, de la Dirección de Apoyo Logístico trabajadores que trabajan en el área de entregas, dos personas de la Dirección de Relaciones Institucionales, y una nutricionista del Plan Alimentario Nacional. Asimismo, viajó el coordinador para el área NEA del Ministerio del Interior.

El propósito de la visita era por un lado, organizar la logística necesaria para hacer llegar a los pobladores de Apipé la primer remesa de asistencia a los pobladores, originada a partir de la confección de la Ficha Social, instrumento de evaluación, a 12 familias y, por otra parte, mantener una reunión con autoridades de Salud y Acción Social de la Provincia.

En aquella visita se tomó conocimiento del relevamiento realizado a las familias de la isla por las maestras de las escuelas de la isla , del que surgía el estado de extrema vulnerabilidad en que se encontraba la casi totalidad de los habitantes de Apipé, algunos de los cuales presentaban estado de desnutrición, lo que motivó la convocatoria al personal del Plan Alimentario Nacional, al Subsecretario de Gobierno y de Acción Social provincial y a autoridades de Salud, a los médicos de la isla, las directoras de las escuelas y autoridades del municipio.

La intervención del programa requería de un abordaje integral, no condicionado solo a la asistencia o entrega de insumos, sin dudas necesarios, pero debía ser superadora, y con abordaje integral entendido en dos sentidos:

La integralidad en la mirada, desde el respeto en la construcción territorial, superando la visión fragmentada, era la clave. Integralidad en la gestión, desde la articulación intersectorial, multiactorial e interjurisdiccional (Políticas sociales del Bicentenario; 2011).

En base a esto, junto con el Municipio de San Antonio Apipé se evaluó la posibilidad de instrumentar un plan focalizado para desnutridos y se planteó la necesidad de que la provincia asuma el compromiso de realizar un seguimiento y acompañamiento para el éxito de cualquier plan que se ponga en marcha y considera la posibilidad de “provincializar” el sistema de salud, que hasta el momento se encontraba en manos del municipio, que no contaba con equipamiento ni insumos para la atención primaria de la salud. .

6. Justicia social

Cada intervención, cada acercamiento a la comunidad iban dando cuenta de la dimensión de la problemática y que requería de mayor articulación y convocatoria de actores. Los docentes hicieron un cuadro de situación, donde se manifestó la gravísima situación social de los pobladores. A la extrema pobreza de las familias, se suma el aislamiento de los pobladores de los parajes, que deben recorrer enormes distancias para acceder a la escuela, al hospital o a retirar las cajas de alimentos dado que la isla no tiene caminos internos por lo que las travesías deben realizarse a pie o a caballo.

Hay grandes extensiones de monte, esteros y lagunas en su interior, lo que dificulta aún más el tránsito. Algunos niños debían caminar hasta 7 kilómetros diarios para llegar a la escuela y muchos de ellos concurrían descalzos, sin indumentaria, sin útiles escolares.

Los directores de las dos escuelas corroboraron los datos de las fichas, y ratifican el alto grado de vulnerabilidad en las que se encuentran las familias. Y dan cuenta que la mayoría de las familias habitan en ranchos de adobe y caña tacuara, con techo de paja, piso de arena, letrina y en algunos casos no tienen agua de pozo y usan el agua del río para beber y cocinar.

Las escuelas tampoco contaban con infraestructura, abastecidas por grupos electrógenos que funcionan a gasoil, siendo los maestros los que costean el gasto de combustible, no cuentan con heladera ni freezer, siendo indispensables para la conservación. La vajilla y los utensilios del comedor escolar es escasa y está en malas condiciones de uso, tienen déficit de mobiliario (pupitres, sillas, armarios). Las dos escuelas tienen déficit de aulas, según lo manifestado por los docentes, la provincia se comprometió a ampliarlas y refaccionarlas sin resultados hasta el momento de la intervención.

La estructura de las viviendas en un sector del núcleo urbano, era de paredes de ladrillo y pisos de cemento o de ladrillos. Los techos eran de chapa casi en su totalidad y los baños de ladrillo o de chapas sin techo, tipo retrete. El restante caserío eran ranchos de adobe construidos en base al *tacurú* (tierra de hormiguero). También era común ver en las viviendas el aljibe, porque no había agua de red ni potable.

En base a esta somera descripción que, tal vez ,no logra representar cabalmente el estado de abandono en que se encontraba la población, es que se sugirió, inicialmente que se tome en cuenta los datos del relevamiento hecho por los maestros anteriormente para la compra de colchones, frazadas y otros elementos, como así también el envío de indumentaria, zapatillas, botas de lluvia y útiles escolares, sin perjuicio de seguir realizando el relevamiento para cuestiones más puntuales como muebles y materiales de construcción, chapas, perforación de pozos para aquellas familias que no cuentan con agua potable etc.

Además se trabajó en las tareas de relevamiento habitacional y completar las acciones pertinentes para que los habitantes cuenten con el título de sus propiedades y terrenos.

Además de la situación de aislamiento, la precariedad ,esto a lo que los pobladores definen como “ la Isla perdida”, la problemática de salud , sumaba a la gravedad, el hospital de la Isla, que pertenece al Municipio, no contaba siquiera con insumos básicos y el personal médico tampoco era suficiente.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

El diagnóstico construido con los referentes fue fundamental y esta intervención resultó importante, en la validación de la tarea que los actores locales venían realizando y como

estrategia de fortalecimiento de los que podía ser una red de trabajo local, lo que implicaba la resignificación y revalorización de su trabajo para identificar los problemas y la búsqueda de soluciones que surgieron como inescindibles de sus identidades y necesidades específicas

Al realizar esta vinculación con referentes comunitarios, como los docentes, con intención de trabajo conjunto se facilitó el proceso de constitución de trabajo colectivo , tensionando el rol “pasivo” de sólo recibir , generando acciones cuyo horizonte fue aportar a la construcción de sujetos protagonistas de su realidad y de su transformación , que puedan y sepan articularse con los recursos institucionales y potencialidades , con una visión propia que no se subordine al interés externos a los de la propia comunidad

8. Desarrollo local - territorial

Las familias visitadas eran monoparentales y biparentales, con matrimonios adultos, o jóvenes con hijos .El ingreso de los isleños provenía de percibir el plan Jefes y Jefas de hogar, vigente en ese momento, y tareas de autosustento como la siembra de verduras y hortalizas, y de changas de albañilería.

Algunos tenían el oficio de artesanos del cuero. Los comercios eran proveedurías precarias .La pesca era una forma de autosustento, ya que la actividad estaba prohibida porque las aguas que rodeaban la isla eran y aún son jurisdicción paraguaya y muy controladas por la policía.

La mayor iniciativa era de las mujeres de la Isla, ellas cocinaban pasteles y los vendían por encargo, empanadas, tortas fritas, cocían su ropa y la de la familia, trabajaban la huerta y hasta eran albañiles construyendo su hogar, levantando paredes y poniendo pisos de ladrillos enfilados prolijamente.

En esta instancia, se comenzó a diseñar estrategias para el desarrollo de proyectos productivos y asociativos , y alentando a las mujeres de la Isla a emprender proyectos productivos personales acordes a sus saberes ya que eran las mayormente interesadas.

A partir de estas acciones de abordaje territorial, se trabajó en forma participativa para la definición de proyectos y la construcción, con referentes, para los proyectos asociativos para ser evaluados en el marco del programa de emprendimientos que proveía tanto capacitación, maquinarias e insumos.

Los distintos actores sociales, maestros, bibliotecarios, el médico o enfermera de la salita de Salud, el Presidente de la Cooperativa, el jefe del Consejo Vecinal se fortalecieron como protagonistas en la búsqueda de propuestas para el desarrollo de la comunidad.

9.Ciclo de políticas públicas

Desde una perspectiva técnico - política, este programa Mi Pueblo, como otros, es entendido como la operativización o la puesta en acción de la política pública, compuesto de acciones y recursos desde diferentes instancias del gobierno central , y que requirió- fuertemente -de una articulación coordinada para poder actuar sobre esa realidad social con tanta y complejas variables , que van desde lo geográfico, lo inaccesible y la inexistencia de lo más básico , como electricidad, agua potable , entre otras tantas.

Ahora bien, el programa, compuesto por proyectos diferenciados por la diversidad de objetivos y las problemáticas que buscaba resolver, desde el diagnóstico, la planificación hasta la ejecución tuvieron en el centro a los destinatarios de estas políticas públicas, buscando garantizar que las mismas tengan correspondencia con las problemáticas de estos, rompiendo la premisa de los programas “enlatados”.

Estas acciones desplegadas en el territorio por técnicos y funcionarios de las diferentes áreas del gobierno central , como dos Ministerios , junto con el acompañamiento , por ejemplo , de las entregas tanto de insumos , materiales y elementos para los pobladores , siempre con la búsqueda de diálogo permanente con los funcionarios provinciales y locales como también con los actores comunitarios , en el territorio mismo donde sucedía , generó una perspectiva de intervención diferente, no sin menos tensión, pero si generando un impulso que favoreció que la implementación fuera efectiva .

Todo esta intervención puso en escena lo social , como la “arena política” en la que se pusieron en debate concepciones sobre los destinatarios de las políticas (beneficiarios versus sujetos de derechos) , sobre “cómo” distribuir los recursos; intervenciones que finalmente terminaron siendo el resultado de estos debates y que concretaron y constituyeron una práctica institucional “sui generis” que otorgó cierta lógica de acción y de prácticas de intervención.

Aquí cabe señalar que el programa Mi Pueblo, fue precursor de un siguiente plan que se constituyó como su complejización en el “Plan Ahí”, plan de abordaje integral, denominación que señaló como su principal cualidad un “estar ahí” o “estar en el lugar”.

Lo que llamamos complejización, está dada no solo por el abordaje, sino por la estrategia diseñada, a partir de ejecutar el plan desde el **Consejo Nacional de Políticas Sociales** que estaba integrado por varios: Ministerio de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Educación, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, de Salud, de Economía y Producción, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la Secretaría de Cultura.

Su máxima autoridad para entonces era la también la ministra de Desarrollo Social de la Nación, la Dra. Alicia Kirchner y los objetivos con los cuales se trazó oportunamente este Consejo fue, principalmente, la planificación estratégica de políticas y programas sociales del gobierno Nacional, la coordinación y articulación de la gestión de los organismos responsables de la política nacional, el establecimiento de los mecanismos que aseguren el control social del uso de fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad.

10. Relato de una experiencia

Los pobladores fueron convocados días previos por medio de la radio de la Isla, se los convocaba para la entrega del acta de dominio de las tierras que los ubicaba en el lugar de legítimos poseedores del bien y poseedores de la futura Escritura del terreno.

En esta intervención participaron autoridades y agentes tanto del Ministerio del Interior, como del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de diferentes direcciones y áreas operativas como también del Gobierno de la Provincia de Corrientes miembros de la Subsecretaría de Gobierno, de Desarrollo Social, del Ministerio de Salud y Defensa Civil, quienes habían designado en la isla a una delegada de Defensa Civil que sería el nexo para la provincia, como para el Ministerio, en virtud de garantizar la entrega de recursos, en esta primera instancia, frente al intendente que se temía que no lo efectivizara.

Las acciones desarrolladas esos días fueron muchas, no se trató solo de un acto, sino de trabajar colectivamente y teniendo en cuenta la diversidad que requería el abordaje, y por otra parte no era un inicio, ni un fin, sino parte de un proceso.

.

El terreno:

Los elementos para la Isla de Apipé, se cruzaron en dos viajes de balsa a la localidad de San Antonio elementos que fueron distribuidos al resto de la Isla a través de los móviles aportados por la provincia, y la lancha Mi Pueblo, adquirida por el Ministerio del Interior en el marco del programa. Esto expuso claramente que una de las mayores dificultades era la logística que se requería, por la falta de accesibilidad tanto para llegar a la isla desde el continente, atravesando agua paraguayas, como dentro de la isla, por falta de vehículos y de caminos adecuados.

En la isla la población no tenía vehículos motorizados y ante la necesidad de movilizarnos, en los primeros abordajes territoriales, una opción fue alquilar a un poblador, un carro tirado por un viejo caballo, pero no resultó. Luego, el intendente ofreció un tractor para trasladarnos desde el extremo norte de la Isla, las jornadas de trabajo se tornaban arduas y la temperatura de la zona supera los 35 grados y el sol era muy fuerte, lo que lo hacía mucho más dificultoso.

El primer día del operativo se distribuyó la primera remesa de elementos para Villa Olivari a partir del relevamiento hecho de 12 familias tiempo antes y al mismo tiempo el equipo de la Dirección Nacional de Juventud, trabajó con los jóvenes de Villa Olivari, quedando planteada una capacitación para líderes y la elaboración de proyectos comunitarios

Diseñando en colectivo:

Se trabajó en los parajes más alejados de General Uruburu y San Antonio entrevistando a las familias para continuar con el relevamiento, conjuntamente con la provincia y en el planteo de proyectos productivos. El equipo de la DINAJU, trabajó conjuntamente con la delegada de Defensa Civil de la Provincia, en los parajes Vizcaíno y Monte Grande y en San Antonio realizando talleres, donde surgieron diversas inquietudes en cuanto al armado de proyectos comunitarios deportivos y productivos.

Desde otra área se trabajó con las escuelas de la isla planteándose la necesidad: techado y arreglo de Playón Deportivo, construcción de un fogón a leña para el servicio de copa de leche, terminación de un salón de uso comunitario, equipamientos para el

jardín de infantes y comedor, arreglo baños, paneles solares para el equipo de radio (única comunicación de la zona a través del EBY), entre lo más significativo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En este marco, la política pública implementada a través de este modelo de abordaje , no puede comprenderse sino en relación con el proceso que tuvo lugar en esos años (2003 al 2015), donde el Estado se definió y consolidó en “Estado Presente ” y de como el conjunto de actores e intereses , constituyeron al “territorio” , la “comunidad” como ámbitos políticamente relevantes, y que a su vez busco fortalecerlos y organizarlos en tal sentido.

La magnitud de la complejidad puesta de manifiesto en este abordaje en particular, la Isla Apipe, requirió intervenir creativamente, saltando esquemas burocráticos y encorsetados; con el imperativo de mejorar las condiciones de vida y fundamentalmente el acceso a derechos de los pobladores de “la Isla Perdida”.

La coordinación de acciones para el trabajo intersectorial refiere a la intervención en todo el proceso de coordinación de diversos actores, con sus capacidades y posibilidades ,que por otra parte se encuentran condicionadas por las relaciones de poder, aquí resultó clave el diálogo y la negociación y la conducción de ese proceso ; en particular la construcción de consensos.

Este abordaje integral se configuró en el mediano y largo plazo y demandó una clara visión sobre el objetivo deseado y los pasos a implementar para alcanzarlo; requirió articular todo aquello que se desarrollaba al interior de los programas de diferentes Ministerios, direcciones, tanto nacionales como provinciales, tendiendo a construir una respuesta ajustada a la demanda.

Módulo 9	Políticas de Niñez y Adolescencia.
Subtítulo	Niños, niñas y adolescentes, como protagonistas de la profundización de un modelo de igualdad.

Infancia como categoría social, cultural e histórica

Para iniciar este módulo proponemos un primer mojón en el cual preguntarnos qué ideas, qué imagen tenemos acerca de: ¿qué es la infancia?

El objetivo es promover la reflexión crítica para problematizar los supuestos naturalizados que tenemos incorporados a partir de la trayectoria histórica de cada sujeto, interpelando nuestras posiciones respecto a las infancias, y promoviendo la identificación de las representaciones sociales presentes en dichas construcciones comunes. Un ejercicio puede ser preguntarnos: ¿qué lugares habitan las infancias?, nos sorprendería reconocer la recurrencia a imágenes asociadas al espacio familiar y escolar, al cuidado a cargo de personas adultas y a que ese cuidado en el ámbito privado esté ligado prioritariamente a mujeres, también solemos pensar la niñez vinculada al juego y generalmente asociado al género, juegos de niñas y juegos de niños. Esas nociones de la niñez llevan a que pensemos que hay “una forma” de ser niña, niño esperable, que se presenta como “normal”. Esas formas de pensar, de actuar y comprender a la niñez, fueron construidas y legitimadas históricamente y constituyen tramas de significación social que configuran los modos de pensar/actuar sobre lxs niñeces y adolescencias.

La “infancia” moderna, Colángelo (2005), es presentada generalmente como un universo único y homogéneo. El concepto de “infancia” surgió y se sostuvo con una representación, instalada en el sentido común, que naturaliza “la” niñez, suponiendo un modo de ser “niño” unívoco e inmutable. De allí, no resulta llamativo el uso del artículo “la” precedentemente al de “infancia” - “la infancia” -, basado en un ideal único de “infancia” esperable y aceptable.

La etimología del concepto “infancia”, refiere a los *infans*, cuyo significado sería “aquellos sin voz”. Ello ubicó a “los infantes” en una posición diferenciada de la adultez, en función de una supuesta carencia de capacidades y consecuente control y

disciplinamiento por parte del mundo adulto. De allí el entrecomillado que utilizamos en este trabajo al referirnos a la categoría “infancia”.

La noción de “la infancia” fue llevando a homogeneizar “las infancias” y enmascarando la gran variedad de experiencias de ser niño/a. Si bien existen procesos globales y comunes que la atraviesan, la experiencia humana es diversa, asume una gran variedad de formas de vivir en sociedad. Por lo tanto, existen diversas, múltiples, plurales, contrastantes entre sí y en constante transformación, formas de vivir la niñez y adolescencia. Por eso también, para atender la diversidad y pluralidad hablamos de infancias en plural, las infancias.

Para la autora que venimos mencionando, Colángelo (2005), es preciso conjugar al menos tres dimensiones que nos permiten develar la heterogeneidad de la niñez: la *diversidad en términos de particularidades culturales*, la *desigualdad social* y el *género*.

De este modo, con la variabilidad o diversidad cultural hace referencia a los factores sociales y culturales -relacionados a las prácticas de socialización, sistemas de clasificación de los sujetos, etc.-, que caracterizan cada contexto histórico, a los distintos grupos sociales que impactan en las experiencias de vida y también en las formas de comprender a la niñez. De este modo, no es lo mismo ser niño en la puna jujeña, que ser niño o niña en la Ciudad de Buenos Aires, o en un Lof mapuche de la provincia de Río Negro.

En cuanto a la desigualdad social, está vinculada a los diversos modos de ser niño/a en función a la pertenencia de clases sociales, así como la incidencia de ello en la construcción de formas de pensar “la infancia” y las prácticas de socialización diferenciadas de acuerdo a la posición ocupada en la estructura social. Desde esta perspectiva las formas de socialización de los diferentes grupos sociales están condicionadas por el lugar que cada niño/a, y sus referentes inmediatos, ocupa en relación a la distribución de la riqueza socialmente producida. Ejemplo de esta desigualdad sería los niños pertenecientes a la clase alta Argentina, y las niñas que transitan su infancia en villas miserias. La forma en que se vive la niñez es muy diferente, las instituciones por las que transitan también son diferentes, el acceso al consumo de bienes y servicios es un condicionante que hace que la infancia de unxs y otrxs sea diferente.

Por último, con desigualdad de género se refiere a la presencia de diferencias y relaciones de dominación dadas culturalmente por la pertenencia de género, ya que en los procesos de socialización resultan diferenciales según el género. No se espera ni es

lo mismo ser niña que ser niño, u otras formas disidentes de identidad y autopercepción de género.

Tanto el género, la clase como la pertenencia cultural se presentan como interseccionalidades que unidas a otras como el adultocentrismo -que desarrollaremos más adelante- no pueden ser descuidadas en un análisis de las niñeces y adolescencias. Las condiciones materiales, culturales, sociales, de género y la edad, producen diferentes maneras de transitar la niñez, por lo tanto, no es posible que sean pensadas y comprendidas desde un único modelo de infancia.

Sin embargo, como es referido, “la infancia” es una construcción socio histórica en función de que se logró que una determinada visión de niñez fuera la legítima, logrando incidir en la dinámica de la vida cotidiana y en las instituciones por las que transitan las niñeces.

Pero nos interesa ver, como señalan Villalta y Llobet (2011) siguiendo a Colángelo, “*la infancia como su protección son construcciones sociales, dinámicas y variables culturalmente, y categorías eminentemente políticas*”. “La infancia” y las formas de intervención social se construyeron bajo relaciones de poder en disputa -nos referimos a las luchas dadas en torno a las visiones que se consideraron legítimas o no en cada contexto- y son formas provisionales de comprensión, en tanto pueden variar o reproducirse en el tiempo.

La infancia es una construcción social, histórica y política, que es disputada en sus sentidos, aunque lo que solemos identificar como infancia es una visión que se instituye como universal y hegemónica, invisibilizando otros modos de ser pensada y de ser vivida.

Históricamente la idea de niñez universal caló en el sentido dado a “la infancia”, articulando a la niñez con una determinada *naturaleza* y en consecuencia “*justificando de forma natural el gobierno de los niños*” (Varela, 1986:175).

Al ubicar “la infancia” como un momento del desarrollo humano – en términos casi exclusivamente biológicos o como etapa fija de la vida humana – se desconoce que la experiencia de niñez es afectada por las intersecciones mencionadas y las transformaciones socio históricas. Ciertas estructuras narrativas hablan de “la pérdida o destitución de la niñez”, que “los niños no son como antes”, que “se perdió la autoridad adulta”, expresiones que habitualmente escuchamos. A fin de comprender más cabalmente cómo se construyó sociohistóricamente esa noción de niñez “que se estaría

perdiendo” y la inconsistencia de las instituciones tradicionales asociadas a “la infancia”, presentaremos brevemente un recorrido sobre el surgimiento del ideal de “infancia” moderno y su universalización.

La *invención* de “la infancia”, vinculada al surgimiento de “*la idea moderna de niñez*” expresa los cambios suscitados en la forma de comprender la niñez, en comparación con la niñez en sociedades anteriores, como antigüedad romana y la sociedad feudal (Gonzalez F, 2000:143). Durante ésta última, desarrollada entre los siglos IX al XIII bajo el influjo de la Iglesia, existió una revalorización “ambigua” del niño según refiere Ariès en sus pioneros estudios sobre “infancia”. “*Desde finales del siglo XIV aparecen indicios de una nueva relación con el niño. Se trata más que de nuevas muestras de afectividad, de una voluntad de preservar la vida del niño*” (Gelis, 1984:315). En el Siglo XVI los padres comienzan a preocuparse por prevenir enfermedades y muerte de los niños/as, cuestión que requirió la modificación de comportamientos familiares. Recordemos que durante el feudalismo se constataban altas tasas de mortalidad “infantil”. La preservación de la vida de los niños/as aparece progresivamente junto a la idea de “individualización” (del cuerpo) del niño/a, en función de una relativa autonomía respecto a su linaje y como portador de futuro del mismo.

Analizando las pinturas de los siglos XVII y XVIII del Museo del Prado –en Madrid-, Ariès sostiene que en la Antigüedad y en la sociedad feudal el mundo adulto no se diferenciaba del mundo de los niños/as. Destaca la coincidencia en los tipos de vestimenta que usaban adultos y niños y verifica que, lejos de ser vistos como un sector en sí mismo, se concebía a los niños como adultos en miniatura^[4], incluso por su participación en actividades productivas. Señala que, desde finales del medioevo, se pueden percibir cambios; por ejemplo, en la transformación de la vestimenta infantil, cuando los trajes de los niños/as comenzaron a diferenciarse de los de adultos/as.

En el siglo XVIII, bajo la influencia de Jean Jacques Rousseau en Francia, se introdujo una idea destinada a perdurar hasta la actualidad: la idea de inocencia y educabilidad del “niño”, aparece la idea de la “infancia en tanto seres a moldear”. Sin embargo, en el siglo XIX se adhirió y prevaleció otra idea también de larga duración, la de “severidad”. Según refiere Ariès: “*Toda la historia de la infancia, desde el siglo XVIII hasta nuestros días, está constituida por una diversa dosificación de ternura y severidad*” (1986:7). Rousseau publicó en 1762 “El Emilio” y también el “Contrato Social”. Ambas obras apuntaron a la construcción de un “*nuevo tipo de súbdito, el ciudadano, producto en gran parte de la nueva educación*” (Varela J, 1986:170).

Algunos autores señalan que ese sentimiento hacia “la infancia” fue un proceso progresivo, ya que incluso en la sociedad feudal se puede encontrar el sufrimiento ante la muerte de un hijo/a. No obstante, y recuperando esta idea que planteamos al inicio que la infancia está condicionada por diversas dimensiones, Stagno dice: *“Un sentimiento moderno de la infancia no implica afirmar que el mismo fuese patrimonio simultáneo de las diferentes clases sociales y contextos culturales. No todos los niños vivían de acuerdo con las nuevas prerrogativas impulsadas por la idea adulta para la infancia. El cotidiano de los niños pobres, atravesado por múltiples exclusiones sociales, contradecía los principios y los atributos que entonces comenzaban a ser considerados como universales”* (2011:14).

Los avances de la diferenciación entre el mundo adulto y el mundo infantil que se inicia especialmente con el surgimiento del capitalismo, se puede reconocer identificar entre los siglos XVII y XVIII, cuando también se comenzaron a desarrollar disciplinas propias de “la infancia” -por ejemplo, la pediatría como rama de la medicina, que se especializó sobre ese rango etario- y destacados estudios sobre “la infancia” provenientes de otros campos como la criminología, etc. Posteriormente, desde el siglo XIX, fueron creados espacios, objetos, ornamentos y juguetes especialmente destinados a niños/as.

Desde el siglo XVII esta idea de “*infancia*” apareció en el marco de las relaciones sociales capitalistas, y en el modo de vida que acompañó su consolidación, junto con la configuración de un “ideal de familia” moderna, que devino en la individualización de la familia, nuclear y con una distribución de roles a su interior asignados por pertenencia de género: la crianza y tareas domésticas a las mujeres y la provisión y el mundo del trabajo a los varones.

Esa significación de “la infancia” unida a la idea de fragilidad, incompletud, inmadurez, inocencia y del niño/a como un ser con necesidad de ser moldeado se le añadió, para algunos casos, la idea de *peligroso*, razonamiento que concluía en la “natural” necesidad de tutelarlos y doblegar los esfuerzos de disciplinamiento. Las significaciones acerca de “la infancia” la ubicaron calificándola de incapaz y dependiente, con un tratamiento *adultocéntrico* que intentará adaptarla al medio. En consecuencia, los niños/as como universo de “seres frágiles”, requerían del cuidado y dirección de los adultos e instituciones.

En el conjunto de esos seres frágiles se posicionó a algunos como “carentes de razón e inclinados al mal”, ergo algunos de ellos fueron distinguidos como “menores”. Desde una connotación negativa y clasificatoria aún mayor, se delimitó un territorio para la

infancia indeseada –anormal, irregular, marginal- adjudicataria de un “tratamiento diferencial”, distinto al dado a “la niñez” amparada en el ámbito familiar y escolar-. El espacio de destino de “los menores” contemplaba el encierro o la internación, en general en instituciones de disciplinamiento de “carácter total”, cuya finalidad se dirigía a “neutralizar” aquello que se consideraba – desde el pensamiento conservador – socialmente peligroso.

Este tratamiento diferencial a un sector de la infancia se encontraba, claro, vinculado a la necesidad de ordenar la sociedad por parte de los sectores dominantes. Tanto Donzelot (2007 y 2008) como Geremek (1986:9) analizan el caso de Europa occidental cuando surgieron interrogantes vinculados a qué hacer con el pauperismo, con la indigencia y cómo disciplinar a la clase trabajadora en un nuevo escenario capitalista.

En el próximo apartado veremos lo sucedido en el caso de nuestro país y cómo ello incidió en los modos de atender a las infancias, ya sea desde el Estado a través de las políticas públicas destinadas a ese sector, con una fuerte participación también del sector privado a través de organizaciones filantrópicas y religiosas de beneficencia y caridad.

2- Antecedentes institucionales de la cuestión infancias en el marco de los contextos sociopolíticos

a. Ley Agote – Sociedad de Beneficencia

Si nos proponemos hacer un repaso de la historia de las infancias en nuestro país y las formas de abordaje por parte del Estado, la Ley Agote y el Sistema tutelar son un mojón ineludible. Precisamente, en este apartado trabajaremos sobre la conformación del Sistema Tutelar en Argentina. Haremos principal hincapié en la Ley 10.903, conocida como Ley Agote.

En el caso de Argentina, los antecedentes históricos de atención a la niñez se remontan al transcurso de los períodos colonial y poscolonial cuya idiosincrasia influyó en los siguientes períodos de la historia nacional (Moreno, 2000:9). Siguiendo a este autor el período colonial se desarrolló hasta 1779, coincidente con el año en que se creó la Casa de Niños Expósitos, y el post colonial hasta 1823. Durante este último período se entendía a la pobreza como parte del orden natural y divino, se acudía a fiestas, hospitales y al socorro de los otros apelando a la *obligación moral* que era canalizada a través de la Iglesia. Asimismo, la Iglesia diseñó una clasificación de tipos de pobres, pobres de solemnidad, pobres vergonzantes, vagos y mal-entretenidos, así como los

dispositivos adecuados para cada uno de ellos. Sin embargo, no existía entonces una intervención sistemática de atención a la pobreza. Sólo las cofradías, que originalmente tenían fines estrictamente religiosos pero que en algunos casos terminaban realizando acciones para los “caídos en la pobreza”, diseñaban una acción de lógica comunitaria, que no ajustaba en la intervención netamente individual ni en una ligada para toda la sociedad, sino para una comunidad que debía evitarse que cayera en la pobreza (pobreza de “tipo vergonzante”). La más conocida de esas cofradías en nuestro país fue la Hermandad de la Santa Caridad, que data de 1727, y que la Ley de Reforma del Clero de 1822 suprimió.

En torno a la intervención en lo social y en la niñez en particular, se destacó la Sociedad de Beneficencia como institución filantrópica, creada en 1823, cuyo accionar destinado especialmente a mujeres y niñas pobres, en muchos casos con un abordaje compartido con órdenes religiosas, se basaba fundamentalmente en la necesidad de moralizar a los pobres para intervenir sobre la peligrosidad potencial asociada a la pobreza. Creada en 1823, la Sociedad de Beneficencia de la Capital dedicó su accionar a las “clases menesterosas”. El Estado puso *“bajo el patrocinio de esta nueva institución la escuela de Niñas, la Casa de Expósitos, el Asilo de Huérfanos, el asilo de Recogidas y Dementes y el Hospital de Mujeres, entidades que antes eran regentadas por comunidades religiosas o por el Cabildo. Además, se estableció que todos los años, el 26 de Mayo, adjudicase los premios a la virtud, la moral, el trabajo y la aplicación”* (Arriola, F. 1954:407). La Sociedad administró un “Fondo de Pobres”, bajo un sistema de otorgamiento de mensualidades en dinero o elementos de trabajo a las familias pobres y los Premios a la Virtud. Con estos premios a la virtud que la Sociedad de Beneficencia mantuvo durante toda su existencia, se buscaba resaltar la promoción de “virtudes” individuales frente a los estados de pobreza. Esta modalidad subsidiaria del Estado imitó a *“las sociedades filantrópicas europeas, administradas por las damas de la élite”* (Moreno, 2000:10).

Hacia fines del siglo XIX, la Generación del '80 buscó activamente la apertura de la Argentina a la inmigración europea como un modo de “europeizar” el país. Desde 1857 hasta 1920 Argentina fue el segundo país de América que más inmigrantes recibió. En paralelo se produjo un silenciamiento y aniquilación de las culturas originarias mediante “campañas militares” (denominadas por la historia “oficial” como campañas “al desierto” y luego, con Roca la “conquista del desierto”) cuyo propósito fue primero el aislamiento y luego la masacre indígena. Proceso de segregación en función del racismo estructural en Argentina asociado a la apropiación de tierras por parte de la elite, constituyendo un

nudo originario de concentración de riqueza en la historia de nuestro país, favorecido por el modelo agroexportador.

Estas respuestas estatales también construyeron estructuras respecto a cómo entender “la infancia normal” ya que fueron, en muchos casos, originadas en el ámbito científico y resonaron apropiadas para legitimar el accionar de instituciones de abordaje de “la infancia problema”. Se destacan las diversas vertientes de la criminología que se utilizaron para explicar la necesidad del abordaje asilar de los “menores”.

De este modo, con una fuerte influencia del pensamiento positivista, se fue conformando un discurso científico, que construyó conceptos como anormal, retrasado, inadaptado, asociando el biologicismo para el entendimiento del comportamiento social, donde entonces debían suministrarse tratamientos de readaptación social.

Los grandes institutos de menores funcionaron como modelo, con enormes establecimientos que emblemataron el objetivo de rehabilitación social que se proponía para los asilados, vinculado a una agenda de transformación del “menor” depositado en ellos. En dicho contexto, la población obrera que se instaló en centros urbanos carentes de infraestructura sanitaria, mal alimentada, en condiciones de hacinamiento, fue quien padeció principalmente severos problemas sanitarios tales como epidemias de enfermedades infectocontagiosas y tuberculosis dando cuerpo a las altas tasas de mortalidad infantil.



(la imagen corresponde al “Asilo Unzué” , en el año 1909, las hermanas maría de los Remedios Unzué de Alvear y Concepción Unzué de Casares deciden construir en Mar del Plata un hogar “para niñas pobres y desamparadas”, bautizándolo Asilo Saturnino Unzué en nombre de su padre, y es parte de la Sociedad de Beneficencia hasta el año 1950, cuando la Fundación Eva Perón asume su dirección pasando a ser laico. En el año 2013, luego de su restauración, y durante la gestión de Alicia Kirchner como Ministra de Desarrollo Social, el Unzué abre sus puertas con actividades de promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes, como hito de profundo cambio de paradigma: de patronato de la infancia a políticas públicas de promoción integral de los derechos)

Otra de las grandes intervenciones del Estado, fue a aprobación de la ley de Educación Pública (Ley 1420) en 1884, que fue un hito, ya que implicó que el accionar educativo hasta entonces en manos de la Sociedad de Beneficencia pasara al Estado, por lo que podemos afirmar que a partir de dicha Ley 1420 el tratamiento educativo de la niñez se

hiló a través de un sistema mixto público-privado, pero en ningún caso entendido como derecho de los niños/as ni deber del Estado.

Para los niños/as y adolescentes considerados en condición de “abandono material o moral” se diseñaron prestaciones específicas y segregativas. El saber experto de la época, que hacía confluir higienismo y educación con criminología positivista, proponía intervenciones que significaron la separación de aquellos factores negativos y nocivos - familia y comunidad- considerándolos como causa y germen de la “infancia abandonada” o “desamparada”. Dichos saberes proponían abordar de manera profiláctica esa “infancia abandonada” pues de no hacerlo acabaría en *criminalidad juvenil*, proyectando de este modo la sociedad esperada.

Los establecimientos asilares se presentaron como estrategias dirigidas principalmente a niños/as de las clases bajas, como espacios de abordaje de los efectos no queridos del proyecto de nación, que se defendía.

En el año 1892 se inauguró el Patronato de la Infancia que puso en marcha la construcción de las instituciones “totales”, típico exponente de las políticas tutelares de la época. El término *total institutions*, fue acuñado por Erving Goffman (1961) para referirse a las instituciones totales, que fueran estudiadas también por Foucault (1975) en su obra *Los Anormales*. Es decir, grandes instituciones que reemplazaban el lugar de origen de los niños/as, a través de una vasta artillería de establecimientos en general con características “totales”.

Denominados “institutos de menores”, “orfanatos”, “reformatorios”, “asilos” u “hogares”, detrás de sus ostentosos edificios diluían las singularidades de “la infancia” reclutada, imprimían modalidades de disciplina estricta y hábitos uniformes para reformar la conducta de los “menores”; Las “instituciones totales” diluían la subjetividad de los “internados” que eran tratados como objetos. Estos niños/as eran básicamente pobres y por eso el concepto de “minoridad” lo encontramos ligado a mecanismos institucionales de “control social”, entendiéndolo por esto el accionar específico del Estado dirigido a un grupo poblacional que era evaluado como una “amenaza” para el orden social.

Durante este período de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, y en pleno proceso de conformación del Estado Nacional, las respuestas estatales a los problemas sociales emergentes fueron fundamentalmente represivas (destinadas a contener y disuadir las acciones de protesta, por ejemplo semana trágica de 1919) para luego avanzar en una modernización del Estado promoviendo acciones tendientes al sostenimiento del orden

social basadas en el control social. Es en este contexto que La Ley 10.903, conocida como Ley Agote -en referencia a su mentor el Diputado Luis Agote, fue sancionada en Octubre de 1919. legitimó prácticas que ya tenían vigencia, basadas en la comprensión de los “menores como amenaza política” e instaurando un tratamiento jurídico-penal discrecional para el control de los menores de 18 años en situación de pobreza. La Ley facultaba a los jueces una función tutelar. La creación de tribunales y personal especializado se profundizó en 1934 con la sanción en la Provincia de Buenos Aires de la ley 4664, cuya inspiración se halla en la Ley 10903.

Siguiendo a Zapiola (2010), la Ley Agote tuvo asidero no sólo por el pensamiento positivista de la época en el que fue fundamentada ni sólo por la necesidad de “control social” por parte del Estado ante los requerimientos del capitalismo. Subyacían a éstos un conjunto de transformaciones culturales bastante más profundas, *“por el recrudecimiento de la conflictividad social en los espacios urbanos del país a partir de 1917”* (Zapiola, 2010:6). Desde principios del siglo XX afloró una creciente preocupación por el lugar de los niños, en el ámbito público y en la conflictividad social. Lo grafican las intervenciones policiales sobre “la infancia” durante los acontecimientos sucedidos durante 1907 con la huelga de inquilinos en Capital Federal, que tuvo como protagonistas a mujeres niños y jóvenes. Manifestación reprimida por las fuerzas policiales a cargo de Ramón Falcón, en la que cayó muerto el adolescente Miguel Pepe. Mas adelante la “Semana Trágica de 1919” acontecida en torno a la huelga de los trabajadores de los talleres Metalúrgicos Vasena, que se manifestaban en familia por calles de Buenos Aires. La participación de niños, jóvenes y muchachos “vagabundos”, de los “niños canillitas”, “pilluelos” o “mocosos”, como lo expresaba la prensa de la época parecía confirmar la “peligrosidad” de los “niños callejeros”.

En los niños se depositaba la futura nacionalidad, el porvenir de la nación, en su condición de incompleto debía ser controlado tanto del contagio de ideas anarquistas como de los “vicios que podía contagiarse de la vida en calle”. Agote reflató su proyecto, que había presentado en reiteradas oportunidades durante 10 años, aprovechando la coyuntura de 1919, que le daba fundamento. Esta conclusión de Zapiola recién mencionada queda explícita en el pensamiento expresado por Agote al presentar su proyecto de Ley en la Cámara baja: *“Hoy no hay nada quizá que interese más a la cámara y al país que esta cuestión de la vigilancia y del cuidado de la infancia, sobre todo, en aquellas clases donde faltan los recursos suficientes para educarla y mantenerla dentro de una línea de conducta honesta y moral. Los señores diputados habrán visto en aquellos días que hoy llamamos ‘la semana trágica’, que los principales*

autores de los desórdenes, que los que iban a la cabeza en donde había un ataque a la propiedad privada o donde se producía un asalto a mano armada, eran los chicuelos que viven en los portales, en los terrenos baldíos y en los sitios oscuros de la capital federal” (citado en Zapiola, 2010).

Repasando lo dicho hasta aquí, la ley 10.903 junto al Patronato de Menores diferenció a “niños de menores”, asignando para los primeros la familia y la escuela y, para los segundos, mecanismos de control en tanto “niñez pobre”, apoyados en la autoridad indiscutida de los jueces.

Si bien el Patronato de la Infancia había sido creado en 1892, bajo un ideario asilar, en 1931 se fundó el Patronato Nacional de Menores, cuya iniciativa de creación se le asigna al Dr. Jorge Coll. El carácter mixto estatal privado se observa en el accionar del Patronato Nacional el cual actuaba casi exclusivamente como ente supervisor de la Sociedad de Beneficencia. La “situación irregular” fue definida desde una familiarización de las causas, es decir la culpabilización, prioritaria y en general exclusiva, a la familia y a sus modos de crianza. Como veremos el binomio normalidad-anormalidad se construyó, a través de la “judicialización” de la pobreza, el Juez de Menores -como centro de las intervenciones- era quien disponía del “menor” y determinaba la institucionalización. El arsenal de instituciones creadas en las primeras décadas del siglo XX fueron diseñadas bajo un claro formato de “control social” de las familias pobres con el objetivo de *normalizar* al grupo familiar, y en su defecto al niño, la niña o adolescente.

Esta pedagogía y modos de abordajes por parte del Estado fue retomada como señala Villeta (2020), “trágicamente, en distintos momentos de la historia de nuestro país, otorgando incluso a las fuerzas represivas del Estado la educación –vigilancia y castigo- de los catalogados como “inútiles” sociales y “amenaza” al orden. Ello, divulgando un sentido punitivo, de amedrentamiento, sobre “la infancia pobre” y el imperativo de disciplinamiento, que resultó dominante durante la vigencia normativa del patronato e incluso emerge espasmódicamente, principalmente, en torno a la discusión de la edad de punibilidad penal para los/las adolescentes”.

b. Fundación Eva Perón – Constitución 49

En este recorrido que venimos realizando intentando identificar las formas de abordaje de las infancias, el concepto “los únicos privilegiados son los niños” como expresión de una agenda particular para las infancias requiere que nos detengamos en el período peronista.

Es preciso considerar que las políticas sociales del “Estado Social” en Argentina empezaron a configurarse ya desde el gobierno de Yrigoyen, con un Estado que comenzó a intervenir regulando con mayor énfasis la relación patrón/obrero, concentrando la intervención estatal en la promoción del empleo, asimismo la modificación de algunas instituciones ligadas a la asistencia social. El decreto 12.311, de 1943, creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social como señal de un proceso de centralización, y también, de control de la administración del uso de fondos públicos en áreas sociales; aspecto que entró en disputa con la Sociedad de Beneficencia.

Si bien durante la década del 1930 se observa un avance tendiente a centralizar gradualmente en el Estado el abordaje de las acciones en el campo de lo social, podemos señalar que las acciones desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y durante los primeros gobiernos peronistas -1946/1955- se consolidó un proceso de avance de políticas sociales buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores trabajadores y a partir del reconocimiento de derechos.

La reforma del Departamento de Trabajo, en su rol de promotor del trabajo, llevó a la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión en 1944 a cargo de Juan Domingo Perón. Desde la cual se inició la creación de una serie de oficinas que pasaron a congregarse allí, entre ellas se creó el Instituto Nacional de Previsión Social con una visión orientada a universalizar el sistema jubilatorio. En 1945 bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión fue creada la Dirección de Menores absorbiendo las funciones del Patronato Nacional de Menores.

Con posterioridad esa Dirección de Menores incorporó los institutos de la Sociedad de Beneficencia, atento a que en 1946 por Decreto 9414 la Sociedad de Beneficencia fue intervenida. Asimismo, por Decreto N° 31.752, se promulgó la Ley 13.341 creando la Dirección Nacional de Asistencia Social y en su artículo 4° expresa que *“Pasarán a integrar la Dirección Nacional de Asistencia Social: la Dirección General de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la Sociedad de Beneficencia de la Capital, y las Sociedades y Asociaciones de igual carácter existentes en la República, en la forma y manera que determine el Poder Ejecutivo al reglamentar la presente ley, cuyos bienes: bienes muebles, inmuebles y/o de cualquier otra naturaleza se transfieren al nuevo organismo, conjuntamente con su personal, créditos de presupuesto, cuentas especiales, derechos y obligaciones.”* (Biblioteca Coll). Entonces, los hospitales, escuelas y orfanatos de la Sociedad de Beneficencia pasaron al Estado, luego del período de intervención (por el ya mencionado decreto 9414) y una vez disuelta en 1947

(por decreto 28.752) fueron absorbidas, mayormente por la Dirección Nacional de Asistencia Social fundada en 1948 en la Secretaría de Trabajo y Previsión.

Durante el peronismo se extendieron y masificaron un conjunto de políticas universales, por ejemplo, la expansión del sistema de educación pública y del sector público de salud e infraestructura social. La cobertura masiva en el acceso a la educación, impulsando la incorporación y permanencia en el nivel primario: *“Según los datos arrojados por los Censos Nacionales, sólo el 48% de la población en edad escolar asistía a las escuelas primarias en 1914 y, en 1947, lo hacía el 73.5%”* (Stagno, 2011: 6). Asimismo, el crecimiento de la matrícula en la enseñanza media significó una nueva modalidad de política para la adolescencia. Del mismo modo, la expansión de políticas sanitarias consolidó en estos dos rubros de la política social una ampliación de derechos no restrictiva. Respecto a salud, el Plan Quinquenal de 1946 incluyó la creación de la Dirección de Salud Pública, que en 1949 alcanzó el rango de Ministerio. Cobró un lugar destacado la política sanitaria desarrollada por el Dr. Ramón Carrillo, asociada a la creación de hospitales, a la baja de la mortalidad infantil y al control de enfermedades endémicas.

El objetivo de *“pleno empleo”* se orientó a la conformación de un sistema mixto de políticas sociales -seguro social y seguridad social-. La política económica se caracterizó por la promoción de la industria liviana -textil y alimentaria principalmente- orientada a abastecer el mercado local, bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones junto a una posición tercerista frente a la II Guerra Mundial.

En el campo de la política asistencial durante el peronismo, fue la Fundación de Ayuda Social, creada en 1948, luego denominada Fundación Eva Duarte de Perón, la institución que mantuvo un accionar destacado con impacto en la niñez, con la creación de hogares de tránsito, hogares escuelas, clínicas de recuperación infantil, colonias de vacaciones junto con destacas obras modelos del período, la Ciudad Infantil “Amanda Allen”, la Ciudad Estudiantil “General Perón”, espacios emblemáticos del ideal justicialista. Como refiere Parra (2001) las políticas sociales durante el peronismo se canalizaron en tres grandes líneas: por un lado, políticas sociales estatales de corte universal; por otro, las políticas de acceso a bienes y servicios a través de los sindicatos –por ende, orientadas al trabajador asalariado formal- y, en tercer lugar, la Fundación Eva Perón, que funcionó desde 1948 a 1955.

Algunos autores ubican al “gobierno peronista” como la versión local del “Estado de Bienestar. No sólo por los cambios en materia económica sino por las respuestas

sistemáticas y continuas por parte del Estado –políticas de salud, vivienda, educación- para enfrentar las consecuencias de la “cuestión social”, en tanto actuaban a fin de congeniar la contradicción de la que hemos hablado, igualdad política con desigualdad económica. La conquista de derechos en este período se materializó con la particularidad de permitir a vastos sectores –de la clase trabajadora- que hasta ese momento no habían tenido cobertura estatal en términos de derecho, a servicios y bienes sociales como turismo, vacaciones, esparcimiento, vestimenta, etc. . Claramente, impactando en la experiencia de las infancias de ese período histórico.

De este modo, a través de un Estado que comenzó a “intervenir en lo social” de forma más sistemática, identificamos la resignificación del rol de las políticas públicas en la vida de las familias y por ende de los niños/as, a través de una propuesta política que aludía a la “*justicia social*” –que se oponía al concepto de “caridad deprimente”- se alcanzaría con el “*pleno empleo*” y la ampliación de derechos. Muchos de los avances en materia de derechos sociales y legislación obrera que se realizaron durante el período se orientaron al desarrollo de un sistema que extendió la cobertura social basado en el ideario peronista de acceso a derechos sociales vía la figura de “jefe de familia”, a través del mercado de trabajo, y del eje familia-madre, para ocuparse de la niñez y evitar los “menores”.

En buena medida, la ampliación de los derechos hacia las niñeces se vehiculizó a través de la protección social sindical, consecuencia de la afiliación obligatoria y masiva y de las conquistas sociales del sector. “*Así a pesar de la centralidad indiscutida de la problemática infantil, los derechos de los niños quedaron supeditados a los derechos de la familia, en tanto órgano esencial de la sociedad*” (Aversa, 2008:9). La autora refiere que el peronismo inauguró nuevas formas de acceso a derechos de las niñeces y adolescencias, a través de su familia y de la protección del Estado a la misma, entendida como unidad económica familiar.

En 1949 se llevó adelante una reforma de la Constitución Nacional, la cual, entre otros aspectos, introdujo como novedad para el caso de nuestro país el reconocimiento en términos legislativos de derechos económicos, sociales y culturales. Podemos resaltar los derechos del trabajador, la ancianidad, la familia y la cultura, institucionalizando una nueva concepción de derecho y de democracia: *la justicia social y la democracia ampliada o de masas*. Por esto, es justo destacar normas del período peronista que ampliaron el concepto de derechos en el campo de la niñez y la familia, desde las concepciones que introdujo la Reforma Constitucional de 1949, así como leyes específicas: la Ley de Adopción 13252, de Incumplimiento de deberes de asistencia

familiar, de Hijos nacidos fuera del matrimonio, la supresión de discriminación entre hijos “legítimos y naturales, adulterinos o incestuosos”, entre otras. *“En la reforma, la familia desplazó al individuo en tanto figura poseedora de derechos inalienables e imprescriptibles. En este sentido, continuó y profundizó la irrupción de lo orgánico social, que ya había comenzado a consagrarse mediante la ley de sufragio femenino. La figura del individuo abstracto fue reemplazada por las circunstancias específicas de cada persona: el padre, el trabajador, el estudiante, el niño, entre otros. La intención fue la de considerar a los hombres en referencia a las organizaciones en las que desarrollaba sus acciones. Así lo afirmó Rodolfo Valenzuela durante la 97 Mismas instituciones, otros usos y sentidos: la Constitución Nacional de 1949 reforma, quien propuso una serie de normas que contemplaran los problemas del hombre, no como individuo, sino como integrante de una sociedad laboriosa, progresista y viril (Valenzuela en Diario de Sesiones, 08/03/1949: 312)”* (Ajmechet, 2014:37). La concepción presente en la Constitución, si bien retomó la idea liberal de individuo lo hace en función de sus roles y funciones sociales, en tanto miembros sociales, bajo ese concepto se reconocieron vastos derechos vinculados a temas de familia como hemos mencionado. Merece subrayarse el acceso al voto femenino logrado por Ley 13010 en 1947, recordemos que desde 1911 se habían presentado 22 proyectos legislativos para el acceso de las mujeres al derecho al voto, que no habían logrado prosperar[3].

Durante el peronismo mantuvo vigencia la revalorización de la familia en torno a la “protección” de la infancia, *“La familia es la responsable del desarrollo de los hijos e hijas, pero el Estado es el que provee las oportunidades...”* (Varela M.R, 2008:25). Desde ese criterio el Estado debía sostener una importante intervención en la relación capital/trabajo en términos de regulador del mercado de trabajo, a fin de que sea la familia la que garantizara la protección de sus miembros. La asistencia social del período constituyó una intervención social desde un Estado que se presentó como garante para dar respuesta a demandas sociales históricas, incorporando la asistencia en términos de derechos, así como para dar legitimidad política al peronismo. El concepto de “ayuda social” utilizado por Eva Perón se contraponía a la noción de deber moral de la elite, cristalizada hasta entonces en el accionar de la Sociedad de Beneficencia.

Como mencionamos los indicadores sociales del período resultan de relevancia, si se comparan los datos de 1943 con los de 1955, se aprecia una baja en los índices de mortalidad infantil y ampliación de la matrícula de escolarización, así como la democratización en el acceso a la vestimenta y juguetes independientemente del origen social, introduciendo una idea de cambio social.

Es necesario señalar que el peronismo inauguró políticas sociales dirigidas a la niñez que podemos enmarcar en una nueva “sensibilidad” que la ubicó en lugar jerarquizado en comparación a períodos anteriores. Con la consigna *“los únicos privilegiados son los niños”*, los niños/as fueron destinatarios de la propaganda peronista –entre otros a través de los libros escolares-, también se desarrollaron políticas innovadoras como eventos deportivos -los Torneos Evita-. Queremos decir, que durante el peronismo se observan virajes en términos simbólicos y materiales.

Cabe destacar que *“No obstante la política inclusiva implementada, subsistió en el diseño institucional la asistencia al “menor abandonado, huérfano o delincuente” a cargo del área de Menores, que pasó a depender de la nueva Dirección Nacional de Asistencia Social”* (Varela M.R, 2008:27). Si bien la red de intervención sobre la minoridad se sostuvo y no se diferenció sustancialmente del modelo anterior, podemos identificar en las nuevas instituciones creadas durante el período una concepción distintiva. Por ejemplo, los complejos turísticos de Chapadmalal en Mar del Plata o en Embalse de Río Tercero en Córdoba, reconocían el derecho al turismo y esparcimiento a la niñez asilada. Asimismo, para la promoción del “bienestar” de los asilados se propiciaron actividades recreativas y deportivas en las dinámicas institucionales de los establecimientos que alojaban a niños/as y adolescentes. En 1949 se inauguró el Cine – Teatro en la Colonia Gutiérrez de Marcos Paz, ocupando un lugar importante en la Provincia de Buenos Aires. También quedaron abolidos el uso de uniformes, distintivos y símbolos, así como *“los castigos corporales o medidas disciplinarias violentas que puedan afectar la integralidad física y moral de los menores”* (Decreto 40492/49 citado en Aversa, 2008:4). También se dispusieron regímenes semi abiertos para propiciar el contacto de los niños/as con sus familias. (Carli, 2005:302). También podemos mencionar la creación de hogares para madres solteras, como apoyo que evite la estigmatización o la necesidad de entregar a sus hijos.

Las disposiciones establecidas para los distintos institutos apuntaron al aprendizaje industrial y la reglamentación del trabajo de menores, entre otros a través de regímenes de escuelas-fábricas y colonias-escuelas bajo sistemas mixtos de enseñanza y producción. En síntesis, con contradicciones e importantes esfuerzos, el peronismo proyectó la “Nueva Argentina” también a través del accionar para los niños/as y jóvenes y en pos de superar *“la segregación y postergación de la población infantil proveniente de sectores populares”* (Aversa, 2008:17).

Como refiere Villeta (2020), claramente las consignas y medidas de ampliación de derechos, antes reducida a grupos minúsculos, así como el crecimiento de la

sindicalización generó fuertes rechazos en sectores conservadores. Rechazo que se tradujo en la construcción de estigmas acerca de “los cabecitas negras” que accedían a viviendas sociales sustentados en mitos como por ejemplo “que levantaban los pisos de parquet para hacer asados”. Como reflexiona Wainfeld en Diario Página 12 (2012), *“El mito gozó de buena prensa y divulgadores masivos de clases medias y altas. Su implícito era que los beneficiarios de un ascenso social tutelado por un estado benefactor eran incompetentes, ignorantes, carentes de savoir faire... indignos en promedio de la equiparación de clase que la medida implicaba”*. Dichos sectores con distintas acciones demostraron su descontento y lograron luego imponerse a través del Golpe en 1955.

En el plano de la niñez, en el período post 1955, no aparecieron grandes novedades, sí las derivadas de la proscripción de la Constitución del 49, debilitando el marco de derechos alcanzado. Entre las instituciones creadas, se destacó en 1957 por Decreto ley 5285 la creación del Consejo Nacional del Menor, que dependía del Ministerio de Educación y Justicia y que tuvo por objeto *“la necesidad de resolver el problema de la minoridad desvalida y desamparada”* (Decreto Ley N°5285/57). En 1958 se convirtió en un ente autárquico. Luego, en 1959 se reformó por Ley 15244 y pasó a llamarse Consejo Nacional de Protección de Menores, ocupándose de los institutos, y se adoptó una política de transferencia de recursos para la asistencia privada con la colocación familiar de “menores”, subsidios, becas, entre otras acciones. Por otro lado, respecto a la administración de los institutos penales, que comienzan a denominarse “Institutos de conducta” de admisión o tratamiento. Como réplica de este Consejo, en 1961, se creó en nivel provincial el Consejo General de Menores de la Provincia de Buenos Aires.

c. Convención derechos del niño – Capítulo Argentina

Para entender la incorporación de la Convención como tratado de derechos de la niñez en nuestro país, vamos a mencionar algunos elementos del contexto previo inmediato. Atendiendo al contexto histórico americano desde la década de 1960, claramente la “Alianza para el Progreso” ha sido la estrategia estadounidense en la “lucha antisubversiva”. Debido al impacto continental de la Revolución Cubana, sucedida en 1959 con la derrota a F. Batista, y como contraposición a los gobiernos “populares”. La intromisión de EEUU a través de la Alianza para el Progreso constituyó un claro financiamiento contra-revolucionario, con el fin de dinamizar el desarrollo capitalista y el mercado latinoamericano, bajo el control financiero, político y militar de EEUU. Imponiendo el modelo desarrollista permitiendo desde entonces su injerencia y predominio en las economías y políticas nacionales del continente.

La preocupación estadounidense se remitía también a una serie de acontecimientos importantes sucedidos desde la década del 60 que pusieron en debate la lucha por *una sociedad más justa y libre*: la participación política de sectores trabajadores y de la juventud, movimientos estudiantiles, culturales (rock, movimiento hippie), feministas, la liberación de la mujer, la lucha por derechos “raciales” (Luther King), el surgimiento de la “teología de la liberación”, movimiento revolucionarios de izquierda, entre otros, abonando a la generación de ideas revolucionarias.

En ese contexto, justamente se introducen y revisan las *“Las nociones occidentales de parentesco y familia”* a fines de los años sesenta, *“desde esa época en adelante, distintas innovaciones científico-tecnológicas (la píldora anticonceptiva, las técnicas de reproducción asistida, la donación de gametos y la maternidad subrogada) contribuyeron a transformar nuestra manera de pensar la separación entre naturaleza y cultura, así como los principios básicos de la procreación, y ello impactó de diferentes modos en los estudios sobre el parentesco”* (Tiscornia y Villalta, 2011:4). Fueron tomando fuerza las críticas feministas cuestionando los valores morales otorgados a la familia –nuclear, conyugal, heterosexual- y su distribución de roles y funciones. También en el campo educativo se identifica el surgimiento de un posicionamiento crítico a la “educación bancaria” y al desarrollismo funcionalista, principalmente el pedagogo brasileño Paulo Freire desarrolló una pedagogía, que fue enriquecida décadas siguientes dentro de la conocida como “educación popular”.

Ya hacia la década de 1970, la cruenta última dictadura cívico militar en Argentina, que detentó el poder por la fuerza en 1976, orientó junto a su accionar represivo políticas subsidiarias del Estado. Con el gradual abandono de la responsabilidad estatal en áreas como salud, educación y asistencia social, el poder militar contó con la complicidad de civiles, principalmente de sectores empresariales para la violación masiva y sistemática de derechos humanos (Verbitsky, 2015). Asimismo, con un fuerte carácter liberal, aperturista y privatizador -entre otros con la mercantilización de la salud y educación-.

En este contexto, creemos que el paradigma de la “situación irregular” vinculada a una sociología del “orden” y crítica al conflicto social, se revitalizó durante la última dictadura militar, en el marco de un modelo policíaco represivo que incluyó la persecución política, como señala Villeta (2020). La censura, represión y desaparición forzada de personas combinada con la apropiación y sustitución de identidad de niños/as conforman una página trágica de nuestra historia, máxime siendo un genocidio de Estado. Indart explica que la política de la dictadura quedó investida de un *“mix de teoría económica y de justificación sociológica”* (2017:22). Encontró sustento en la sociología positivista y la

estructural funcionalista, la primera basada en la naturalización de lo social, el orden como pre-requisito del progreso y la segunda en el equilibrio social y la prevención y coerción de conductas desviadas por “disfuncionales” al sistema.

Esta orientación político-ideológica configuró en el campo de la niñez, la estructuración del Servicio Nacional de Menores con dependencia del Ministerio de Bienestar Social en manos de José López Rega, policía y agente destacado de la Triple A, cuyo accionar para-estatal “combatió” a sectores de izquierda desde años antes de instaurada la dictadura el 24 de Marzo del año 1976. El plan estratégico de desaparición forzada de personas, asesinatos y apropiación y sustitución de identidad de los hijos/as de detenidos-desaparecidos se sustentó en un discurso policíaco que alojaba nuevamente las causas de los “problemas sociales” en las familias, discurso difundido incluso con propagandas políticas, como el famoso: *¿Ud. sabe dónde está su hijo ahora?*. Recuperando tenor un discurso familiarista, sostenido en una perspectiva conservadora –integrada por sectores religiosos- en defensa de la familia como natural y pilar fundante de la vida social.

Por su parte la Gendarmería Nacional, por disposición 454 de 1979, se dispuso la creación de Agrupamientos de Gendarmería Infantil, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Gendarmería a cargo del Gral. A. D. Bussi, conformadas por niños entre 8 y 14 años. Tenían como objetivo incidir en la socialización de niños y adolescentes como parte de la política de “combate a la subversión”, a través de instrucción, obediencia y disciplina. Experiencia que sentó antecedentes que no en pocas oportunidades es demandado como prácticas para “el enderezamiento de los menores”.

Como señala Sandra Carli Las décadas de 1980 y 1990 del siglo XX en la Argentina fueron de estabilidad democrática y al mismo tiempo de aumento exponencial de la pobreza. Desde la perspectiva de una historia de la infancia podemos decir que este ciclo histórico, que es posible analizar retrospectivamente luego del impacto de la crisis del 2001, muestra a la vez tendencias progresivas y regresivas: si por un lado se produjeron avances en el reconocimiento de los derechos del niño y una ampliación del campo de saberes sobre la infancia, el conocimiento acumulado no derivó en un mejoramiento de las condiciones de vida de los niños, y en ese sentido estos perdieron condiciones de igualdad para el ejercicio de sus derechos. En buena medida la infancia como experiencia generacional se tornó imposible de ser vivida según los parámetros de acceso e integración social del ciclo histórico anterior, pero al mismo tiempo se convirtió en signo, en una sociedad crecientemente visual que puso en escena los

rostros de esa imposibilidad y los rasgos emergentes de las nuevas experiencias infantiles.

En el marco de un modelo de instituciones *socio-penales*, junto con razzias, persecución a la población “de riesgo” y suspensión de las garantías constitucionales y legislación. Respecto al Régimen Penal de la Minoridad con la Ley 22.278 del año 1980 fijó, entre otras cosas, en 14 años la edad de punibilidad, modificada luego en 1983 por la Ley 22.803 que la elevó a 16 años, legislación nacional aún en vigencia. A fin de observar la reactualización de una visión de control socio penal hacia los menores, vale citar la mencionada Ley 22.278 de 1980 *“Si de los estudios realizados resultare que el menor se halla abandonado, falta de asistencia, en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta, el juez dispondrá definitivamente del mismo por auto fundado”* (Art.1). El niño peligroso o de conducta antisocial comienza a instalarse como “el enemigo interno” (Pojomovsky, 2008:59). Para el caso de la provincia de Buenos Aires el decreto Ley 10067 de Patronato de Menores, promulgado el 25 de Octubre de 1983, establecía en el artículo primero que el Patronato sería ejercido en forma concurrente por Jueces de Menores, Asesores de Incapaces y la Subsecretaría del Menor y la Familia provincial.

Como menciona Villeta (2020) recientes investigaciones, dan cuenta de la funcionalidad que han tenido durante la última dictadura militar “algunos institutos de menores” dependientes del entonces Consejo Nacional del Menor y la Familia, con el plan sistemático de desaparición forzada de personas. Es el caso del ex Instituto de Menores Mercedes Lasala de Riglos, radicado en Moreno, provincia de Buenos Aires, que llegó a albergar 600 niños durante la dictadura, entre ellos hijos/as de detenidos desaparecidos.

Sólo escasas experiencias, en general con apoyo de cooperación internacional europea, lograron poner en práctica durante la última dictadura militar sistemas de atención específica a la niñez por fuera del Estado, podemos enumerar centros de día, hogares o la apertura de la *“primera defensoría de derechos impulsada por Alicia Pierini en el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos”* (Varela M.R, 2008, 29-nota al pie) y el SERPAJ Servicio Paz y Justicia Argentina fundado por Pérez Esquivel, galardonado en 1980 como Premio Nobel de la Paz por su labor que resultó un instrumento para la denuncia de las atrocidades realizadas por la dictadura. Tuvieron un rol fundamental, también en ese mismo sentido, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos creada en 1975, Madres de Plaza de Mayo y Abuelas.

Como se mencionó, la perspectiva de derechos humanos en el campo de la niñez derivó de la lucha de diferentes sectores -si bien heterogéneos entre sí- que afloraron con el retorno a la democracia junto a la consigna del “Nunca más”. Que simbolizó el trabajo de la CONADEP y del colectivo de organizaciones de derechos humanos -SERPAJ- Servicio de Paz y Justicia; Madres de Plaza de Mayo, CELS, Familiares de detenidos y desaparecidos, etc.- ante el genocidio de Estado vivido en la última dictadura militar. El “*Nunca más*” fue la expresión acuñada por los organismos de derechos humanos para marcar la condena social respecto al terrorismo de Estado ocurrido durante la dictadura.

Un cierto clima fundacional en el retorno a la democracia trajo en las políticas de “infancia” la creación a nivel nacional de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia, en un contexto en el que no pocos organismos comenzaban a instalar en el ámbito nacional las ideas de reconocimiento de derechos de la niñez, establecidas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Tal vez por la presencia de esas luchas desde el campo de la sociedad civil, es de subrayar en 1987, la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia dictó una Resolución por la cual se aprobó el “Plan de Redefinición Conceptual y Programas de Desactivación de Macro-Institutos”, fue el caso del Instituto Garrigós, que en 1989 ya había desactivado su accionar asilar.

Hacia 1990 se creó, por decreto 1606, el Consejo Nacional del Menor y la Familia que posteriormente, en 2001, pasó a denominarse Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, conocido como CONNAF, con autonomía presupuestaria dentro de la Secretaría de Desarrollo Social.

En materia económica la instauración progresiva de políticas neoliberales, implementadas desde la dictadura y consolidadas en la década de 1990 durante el “menemismo”, no dejan dudas que los avances en materia de derechos sociales alcanzados anteriormente, principalmente los alcanzados durante los dos primeros gobiernos de J.D Perón, fueron avasallados en dicho período. Ineludiblemente la desigualdad constitutiva del capitalismo fue profundizada durante el neoliberalismo, principalmente durante la década del ´90 con la apertura comercial, la política de convertibilidad, auge de la especulación financiera y desmembramiento del aparato productivo local, aumento del desempleo, flexibilización de leyes laborales, achicamiento del presupuesto, para la intervención del Estado en lo social.

Sin embargo, y para centrarnos específicamente en el campo de la niñez, justamente en dicho período neoliberal el Estado argentino incorporó la Convención Internacional de Derechos del Niño (CIDN). Si bien como algunos autores (Barna, 2012) refieren, en

tanto que emana de organismos con poder a nivel internacional, ha sido una estrategia o gesto político del gobierno argentino a los organismos internacionales, a fin de manifestar el deseo de “incorporar” a nuestro país en la economía mundial. No se puede desconocer que, la incorporación de la CIDN, es también fruto de las luchas y reclamos de amplios sectores de la sociedad en torno al reconocimiento de los derechos de la niñez. La CIDN es una de las expresiones del ordenamiento jurídico de derechos humanos que fueron puestos en escena, en un progresivo reconocimiento y protección de los derechos humanos en general y en especial de niños/as y adolescentes. Como reflexiona Cillero Bruñol (1999), los tratados y convenciones de derechos humanos orientan y limitan el accionar del Estado y de la sociedad en su conjunto; sin embargo, se establece que existen grupos que a pesar de la generalidad de los derechos humanos requieren derechos específicos, fundamentados con principios acordes.

En el recorrido de la historia de reconocimiento de derechos de los niños/as debemos señalar que la CIDN significó un importante reconocimiento de derechos por parte de diferentes países a nivel internacional. En ese marco, nuestro país incorporó la CIDN en el año 1990 a través de la ley 23.849 y en el año 1994 fue incorporada en la Constitución Argentina con un conjunto de tratados de Derechos Humanos. Fueron once tratados incorporados, instando a los distintos niveles de gobierno a realizar sus acciones dentro de un marco de respeto de los mismos, significando un piso legal y también un objetivo a cumplir.

La CIDN incorpora un conjunto de transformaciones en las relaciones entre los niños/as, las familias, el Estado y la sociedad en su conjunto. Entre las características que contiene la CIDN podemos mencionar: la noción de niño sujeto de derecho, autonomía progresiva para el ejercicio de derechos, protección integral de derechos vinculada a la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos. Asimismo, la CIDN establece tres principios: interés superior del niño, no discriminación y protección efectiva de derechos (Cillero Bruñol, 2006). Debemos mencionar que, si bien ya existía un marco regulatorio a nivel internacional en torno a la discriminación por género, la CIDN no recepcionó esos lineamientos y utilizó un lenguaje homogeneizador al referirse en todo el texto de la CIDN a “niño”, invisibilizando a las niñas e identidades disidentes.

La CIDN establece la obligación de los adultos a impartir dirección y orientación apropiadas para que los niños/as puedan ejercer los derechos, de protección, provisión y participación. La práctica tradicional de “protección” se basó históricamente en un comportamiento adultocéntrico, paternalista y tutelar. Del mismo modo, las causas judiciales asistenciales se destacaban por el sostenimiento de una idea de protección

de “persona”. La protección de persona era una medida cautelar, basada en las leyes de patronato y que se encontraba legislada en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (reformado recién en 2015). Podía aplicarse ante “los menores” en “riesgo”, como hemos desarrollado, a través de un alto nivel de discrecionalidad por parte del Juez de Menores para decidir sobre sus vidas. Recurriendo, no en pocas ocasiones, a la institucionalización e intervención correccional bajo la idea de “peligrosidad” sin delito. La “irregularidad” que el sistema tutelar adjudicaba al propio niño/a o a su familia, es modificada desde los parámetros de la CIDN. La CIDN introduce un concepto de sujeto de derechos, de ese modo una situación irregular debe ser entendida como insatisfacción de derechos y constituye una irregularidad o déficit de las obligaciones del Estado; obligaciones establecidas con la incorporación de la CIDN, en tanto instrumento de carácter vinculante.

Durante la década de 1990 este proceso se profundizó, el Estado delegó en manos de terceros, a la sociedad civil, la intervención de lo social –organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales-. Es importante resaltar que a estas instituciones se le delegaron las acciones no rentables del Estado. Con la privatización se señala que los servicios rentables del Estado pasaron a empresas privadas, pero las áreas no rentables se transfirieron a este tipo de organizaciones no gubernamentales, en muchos casos vinculadas a formas de beneficencia privada, que exhibían sus acciones reafirmando la desigualdad social entre los destinatarios.

Se configura un proceso de refilantropización de las políticas públicas. “Esa refilantropización, se construye a partir de referenciales no políticos, es decir, de ‘iniciativas morales de ayuda al necesitado, que no producen derechos y no son judicialmente reclamables’. En resumen, se despolitizan y despublicizan en la sociedad, los padrones de protección social, dentro de un contexto de precarización, no apenas de las políticas públicas, sino del propio orden jurídico-político, aunque con resistencias” (Yazbek, 2004:71). Configurándose un campo común, de iniciativas heterogéneas pero que se distinguen por “la negativa”, constituir una red asistencial institucional no estatal y sin fines de lucro, generalmente conocida como “tercer sector”. Promovidas en muchos casos por organizaciones internacionales vía financiamiento benéfico-asistencial fortalecido con la instalación de un discurso particular de lo social, con el desarrollo de especialistas en la materia formados para asesorar en la presentación de proyectos por parte de ONGs. Dichos proyectos comunitarios, a ser desarrollados desde las ongs tenían determinados requisitos estandarizados –“enlatados”- que apuntaron también a

la necesidad del involucramiento y participación de la comunidad. En el mismo sentido meritocrático de reactivar capacidades emprendedoras ya no sólo a nivel individual, como ya mencionamos, sino también para el accionar comunitario. Topalov (2004) identifica que este tipo de políticas resultó una crítica abierta a las respuestas sociales del Estado, formulando acciones concretas de corte focalizado, de fomento a la capacidad individual o grupal y una reactualización de respuestas higienistas y policiales.

Recepcionando en relativa medida los lineamientos de la CIDN, pasó a llamarse Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia -CONNAF- con dependencia del Ministerio de Desarrollo Social con autonomía presupuestaria, continuando con una intervención que se circunscribía al área metropolitana y no a nivel federal. Aspecto que derivó en una focalización no sólo geográfica sino también en “problemáticas” específicas y fragmentadas que se oponían a las ideas de integralidad que proponía la CIDN.

Varela (2008), por ejemplo, analiza dos programas del CONNAF relativos a la niñez, uno orientado a la niñez en situación de calle y otro a la maternidad adolescente, que claramente no apuntaron a la totalidad o la mayoría de la niñez sino a dos “grupos” poblacionales dentro de la niñez que se consideraban “problemáticos”. Es decir, la política social dirigida a la niñez fue de tipo compensatoria, aplicada sobre determinadas poblaciones que eran definidas por déficits o características entendidas como personales. Estas dos temáticas, el embarazo adolescente y los chicos en situación de calle junto con la “delincuencia juvenil” recurrentemente, en la historia de nuestro país, son visibilizados como objeto de la agenda social, de modo focalizado, e identificados como aquellos que no resultaron dóciles a las instituciones, prácticas y saberes de asistencia y protección. Enunciados como “problemáticas de niñez” logran un tratamiento discursivo que quita legibilidad a las condiciones sociohistóricas de desigualdad en las que se producen.

Para la niñez en calle se hablaba de niños/as “en y de” la calle, evaluada la situación de calle en torno a la permanencia en ella se consideraba, como causa, que los mismos eran víctimas de redes de explotación de menores y en consecuencia de una “desintegración familiar”. De esta manera se invisibilizaba el carácter social de las situaciones de estos niños/as con los procesos de desigualdad social. La agencia de control destacada para el abordaje de la población en calle fue la policía, de los datos que surgen de un estudio realizado en el centro de atención a niños/as en CABA durante

el período Pojomovsky (2008) afirma que las detenciones a “menores” por motivos asistenciales fueron considerablemente mayores que las penales.

La respuesta que predominó en los 90 fue nuevamente la institucionalización, con enormes dificultades para el egreso, por las mismas causas que había llevado a la situación de calle. Varela (2008) infiere que la modalidad de becas -becas nominales por niño/a alojado- que sostenía este tipo de establecimientos, pudo haber impedido el egreso, en muchos casos como estrategia de la propia institución para no perder ese ingreso económico. Asimismo, la autora señala que en general el personal de dichas instituciones no estaba formado desde la perspectiva de la CIDN y del niño/a como sujeto de derecho. Respecto al otro programa que analiza la autora, considera que el mismo apuntó a evitar el abandono de esos hijos/as de adolescentes en las instituciones estatales, el abordaje consistía en una beca y acompañamiento profesional para la autonomía y fortalecimiento del rol materno. La crítica aquí también es por la desconexión con el contexto, con la situación socioeconómica por la que transitaban los/las adolescentes. Más aún, si consideramos que es una “problemática” que, desde el sentido común instalado, es de fácil adjudicación a la responsabilización individual.

En el mismo sentido, podemos recordar la conformación del FRENAPO Frente Nacional contra la Pobreza, que hacia 2001 reunió a importantes organizaciones sociales y de derechos humanos luchando entre otras cuestiones, bajo el lema “Ningún hogar pobre en la Argentina, por una asignación universal por hijo”. Asimismo, el asesinato del delegado de Ate Pocho Lepratti en Rosario en la Escuela 756, advirtiendo que “había pibes comiendo”. Precisamente y como sucede ante momentos de agudización socioeconómica, muchas organizaciones devenidas luego en organizaciones de atención a la niñez, surgieron al tiempo de la necesidad de atender el “hambre” con ollas populares, comedores y merenderos. Finalmente, sólo a modo de dejar contextualizado el periodo, podemos decir que, según UNICEF, en Argentina hacia mediados de 2002: “7 de cada 10 niños eran pobres” (Panigo, 2015).

Como analizaremos más adelante, recién iniciado el siglo XXI, nuestro país instituyó durante el gobierno de Néstor Kirchner una legislación bajo la perspectiva de protección de derechos de niñas/niños y adolescentes acorde a los principios de la CIDN (Convención Internacional de Derechos del Niño), que si bien ya había sido ratificada por nuestro país e incorporada a la Constitución Nacional (art. 75. inc. 22) en la reforma de 1994, convivió hasta 2005 con la vigencia de la Ley Agote 10.903, ya que se demoró la adecuación del ordenamiento normativo interno a nivel nacional.

Lejos de considerar esta situación de incorporación de la CIDN como una “paradoja”, como refiere Varela (2008:16), consideramos que la adhesión a pactos internacionales fueron un eslabón más para permitir establecer relaciones “carnales” del gobierno neoliberal argentino con los organismos internacionales de crédito, ya que las políticas neoliberales guardaron una lógica sistémica con los preceptos de los organismos internacionales.

2. Rol del Estado

Modelo de Desarrollo con Inclusión social. Derechos de niñas, niños y adolescentes. Situación de la niñez. Principios ordenadores

Cuando hablamos de derechos de las infancias y las adolescencias, no podemos analizarlas aisladamente de las condiciones de vida de las familias, y del rol del estado en el desarrollo de políticas públicas que permitan garantizar los derechos.

Las políticas neoliberales que se implementaron a partir del año 1976 y se profundizaron durante la década de los '90, dejaron como consecuencia un estado descomunadamente adeudado, teniendo como consecuencia una agudización de las desigualdades sociales: aumento de la pobreza e indigencia, desocupación, subocupación y precarización laboral, distribución regresiva del ingreso y deterioro de las políticas públicas en salud y educación principalmente. Esas políticas de ajuste estructural provocaron indefectiblemente una altísima inestabilidad política que tuvo su punto de inflexión en diciembre de 2001.

A partir de allí se sucedieron cinco presidentes, hasta que finalmente se llamaron a elecciones en mayo del 2003 y asumió, Néstor Carlos Kirchner, iniciando su gestión con el 22% de los votos, y afrontando una durísima tarea: recomponer la autoridad presidencial y la legitimidad **del rol del estado** en la acción política, es decir, nada más ni nada menos que recuperar la *soberanía política*.

Desde el 2003, el Estado nacional ha asumido un rol preponderante, activo y central, no sólo como actor promotor de la recuperación económica, sino como agente esencial del crecimiento económico, pero sobre todo, de mejorar la calidad de vida de las familias.

Desde lo económico, la desocupación se sumaba a una serie de problemas como la insuficiencia salarial de los sectores incluidos en el mercado laboral. Había que rescatar a aquellas provincias que habían quedado comprometidas financieramente a partir de la debacle del 2001-2002, traduciéndose en déficit en los servicios esenciales de

educación y salud. El desconcierto de esta etapa tiene repercusiones en la vida cotidiana del pueblo poniendo en duda la posibilidad de construir y llevar adelante un futuro común.

Respecto del primer aspecto, profundiza aquellas líneas tendientes al incremento del empleo acompañado con planes sociales dirigidos hacia aquellos sectores que no son incorporados. Lo que en términos de Andrenacci (2003) serían los vectores de integración hacia los márgenes.

Desde el discurso político, se sostuvo que la desocupación y la pobreza no era un problema exclusivo de la política social, sino fundamentalmente de la política económica y la política de empleo, a partir de lo cual se inició la estimulación de los sectores productivos – primarios y secundarios- para la ampliación de puestos de trabajos formales, a la par del crecimiento productivo. Se promovió a la vez una activa política de Derechos Humanos y un discurso político que llevó a poner en escena un proyecto nacional y popular podría revivir.

En relación al Estado, la idea fue superar la fragmentación social provocada por el neoliberalismo.

Los cambios políticos en la región también influenciaron positivamente en la idea de poder instaurar un proyecto nacional y regional. Con sus diversas expresiones, contradicciones y momentos de tensión, se fue generando en la región un clima de integración económica, cultural e institucional que ha repercutido favorablemente hacia el interior de las países y en el fortalecimiento de la región como actor político global.

3. Rol de organizaciones sociales

Familia, territorio y organización

Otra de las transformaciones que la Ley 26.061 insta a modificar es la relación entre el Estado y la sociedad civil. El campo de la niñez ha sido un espacio privilegiado de intervención de las organizaciones de la sociedad civil –denominado también tercer sector- con características heterogéneas entre sí. Hemos mencionado la destacada actuación de la Sociedad de Beneficencia, las instituciones religiosas y también el accionar de asociaciones de ayuda mutua. Asimismo, desde fines del siglo XX han sido un actor destacado las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la lucha por los derechos humanos, que pujaron por el reconocimiento de los derechos humanos hacia

las niñeces y adolescencias, cuestionando las modalidades del patronato y demandando por la derogación de la ley 10.903.

Ya hemos mencionado la participación clave de las mismas en torno a la CIDN y el rol destacado de Abuelas de Plaza de Mayo en torno a los derechos de identidad. También ya hemos mencionado que el monitoreo por parte del Estado de las ONGS era escaso. En un estudio sobre la constitución del Sistema en dos provincias argentinas, San Juan y Mendoza, (UBA-PIUBAMAS-SENAF 2011:29), describen que no se ha avanzado en la fiscalización del accionar de las ONGs, “es escasa la fiscalización por parte del Estado y que sólo se realiza, cuando se realiza, sobre aspectos contables” y, por otra parte, en algunas provincias hay varios casos de “contar con la presencia de referentes de algunas OSC en el mismo seno de la gestión estatal, así como en puestos claves de la gestión técnico-profesional” (UBA-PIUBAMAS-SENAF 2011:30).

Varios autores señalan que esa presencia de ONGs en el campo de la niñez creadas con anterioridad a la ley 26.061, las ubicó como actores relevantes del Sistema, tanto por la necesaria articulación atento a los recursos con los que las mismas contaban, como por la presencia de técnicos y referentes institucionales con trayectoria en dichas instituciones que fueron asumiendo cargos técnico-profesionales y/o políticos en el ámbito estatal a partir de la ley 26.061. Barna (2012) nos agrega, en un análisis de un programa de operadores de calle de la provincia de Buenos Aires, la importante presencia de operadores con trayectoria en organizaciones de la sociedad civil “En las diversas situaciones que presencié durante mi trabajo de campo, pude observar como los operadores suelen definir su pertenencia en oposición a la figura (reificada) del técnico, y construir su legitimidad apelando a un saber experiencial y a un compromiso con las problemáticas de niñez que precede y excede su relación laboral estatal. Suelen enmarcarlo en una trayectoria más amplia de trabajo en territorio con niños y jóvenes, que usualmente se relaciona con organizaciones sociales o socio-religiosas de base...” (Barna, 2012:12)

Como ya se señaló, advertimos también que hubieron ONGs que contaban con una importante trayectoria de acciones de defensa y promoción de derechos de la niñez, que acaso lideraron prácticas mucho más rápido y acertadas -en términos de derechos humanos- que el Estado. Ya desde la década de 1980, el MEDH Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos destacándose Alicia Pierini; Pibes Unidos a través del accionar de Emilio García Méndez; Norberto Liwski con su participación en espacios transnacionales como DNI Internacional; APDH Asamblea Permanente de Derechos Humanos y Abuelas de Plaza de Mayo que como ya hemos mencionado tuvo un rol

relevante en el Comité de redacción de los artículos 8, 7 y 11 de CDN, constituyendo referentes ineludibles. Nos podemos referir también a organizaciones territoriales, por ejemplo, al trabajo desarrollado por la Fundación y Hogar “Pelota de Trapo”, que desde 1974 desplegó su accionar en Avellaneda, coordinado por el dirigente social Alberto Morlachetti y hacia fines de 1980, conformó el Movimiento Nacional Chicos del Pueblo -confluyendo una gran cantidad de organizaciones sin fines de lucro, con un rol destacado también de Carlos Cajade- con el objeto de difundir los derechos de la niñez, reconocerlos/as como hijos/as de la clase trabajadora -en buena medida desocupada-, la posibilidad de autorepresentación de lxs niños (Carli, 2009 citada en Magistris y Morales (2018) y la articulación del trabajo y la desocupación con la niñez, sintetizada en las frases “atrás de cada pibe en calle hay un padre desocupado” y “no hay hijos de la calle, sino que son hijos de nuestro pueblo” (Magistris, 2018:91). Víctor de Gennaro, Germán Abdala y Claudio Lozano fueron actores destacados en la puesta en agenda pública del tema de la pobreza, sosteniendo una potente consigna de las organizaciones sociales populares: “el hambre es un crimen”. Otros organismos que podemos nombrar son Aldeas por la Paz y el SERPAJ con la figura destacada de Adolfo Pérez Esquivel; las capacitaciones de ISPCAN-PROCAPI junto a Familias del Nuevo Siglo a cargo de Irene Intebi; Asociación civil El Arca Argentina; la Defensoría del Movimiento Ecuménico de Derechos Humanos y acciones de distintos movimientos populares que llevaron adelante proyectos con niñxs, por sólo nombrar algunas de las tantas reconocidas, principalmente en el territorio de la provincia de Buenos Aires. Esta breve mención respecto al recorrido de las mencionadas organizaciones sociales, resulta útil para resaltar la heterogeneidad del campo de la sociedad civil. Incluso a partir del año 2003 hubo una incorporación de algunas organizaciones sociales que decidieron sumarse al gobierno de Estado.

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

Las adecuaciones provinciales de leyes y decretos vinculados estrechamente a la protección y/o restitución de derechos de la niñez resultan fundamentales para identificar los cambios en la forma de concebir a la niñez. Como señala Bellof (2007:80) las leyes nacionales de protección de derechos en cierta medida repiten lo dicho en la CIDN. De este modo, son fundamentales otras normativas que refieren a derechos específicos de niñxs y adolescentes, ya que condimentan especialmente el marco normativo de derechos y nos permiten ver nuevos circuitos permitidos para la crianza, los cuidados, el desarrollo e incluso la autonomía de niñxs y adolescentes.

De la legislación nacional, contemporánea o inmediatamente posterior a la ley nacional 26.061, podemos enunciar: la Ley de Educación Nacional N°26206; Ley Nacional de financiamiento educativo N°26075; Ley de los Centros de Desarrollo Infantil N°26233; Ley de Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente N°26390; Ley de ciudadanía argentina ley 26774, de ampliación de derecho y participación ciudadana a través del voto optativo a los 16 años; la Ley de educación sexual N°26150; la Ley N° 26.290 que prevé la incorporación de la temática derechos del niño en los programas de capacitación de las fuerzas de seguridad; la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas N°26364; la Ley de equiparación de la edad para contraer matrimonio N°26449; la Ley N°26.485 de Protección contra la violencia de las mujeres; la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual N°26522; la Ley sobre mayoría de edad N° 26579; la Ley N°26.657 de Salud Mental; y los decretos 90/2009, 92/2010 y 278/2011 sobre inscripción de nacimientos que garantizan entre otras cuestiones la gratuidad del primer documento nacional de identidad; la Ley de Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas N°26413; Decreto N° 1602, referente a las Asignaciones Familiares, Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo; el Decreto N° 2044, referente a la creación del Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Decreto N° 446, vinculado a Asignaciones Familiares, (que modifica la Ley 24.714 en relación con la Asignación por Embarazo para Protección Social); el decreto presidencial que reconoce a niños nacidos con anterioridad a la ley de matrimonio igualitario hijos de parejas de un mismo sexo; Decretos 90/2009, 92/2010 y 278/2011 para facilitar la obtención de DNI a niños/as hasta los 12 años; entre otros.

Para comprender lo influyente que resulta la legislación citada, podemos destacar la sanción de la Ley N° 26743 de derecho a la Identidad de género, aprobada en el año 2012 a partir de la cual se puede modificar el registro del documento nacional de identidad y reconocer los derechos de identidad de género. Acaso no sobra aclarar que las diversas situaciones problemáticas que puedan derivarse por la identidad de género en niños y adolescentes no se definen por trastornos mentales (en 2018 la OMS eliminó a la “incongruencia de género” del famoso DSM IV), queremos decir que no configura una enfermedad mental sino una libre elección de autoconstrucción sexual y genérica.

Derecho alcanzado vinculado a la lucha de la comunidad LGBTQ+, lesbianas, gays, bi, trans, queer y más. Tal como sucedió con el conocido “caso Luana”, primera niña trans en recibir su DNI en 2013, con cambio en la identidad de género. También “Mauro”, un niño de 10 años de CABA, este último logró en 2014 la inscripción sin trámite judicial. Marcos normativos que posibilitaron incorporar a la niñez trans como una forma de

reconocimiento y respeto a la orientación sexual y a la identidad de género desde la niñez. Asimismo, reconociendo las múltiples formas de transitar la niñez y visibilizar las identidades de género no hegemónicas.

Claramente, desde la sanción de la Ley 26.061, las políticas sociales alcanzaron una mayor expansión –en términos de territorialidad y cobertura-, acompañadas de incrementos presupuestarios, contratación de profesionales, modificando la modalidad de gestión de las mismas. De este modo la adecuación normativa de derechos de la niñez a nivel nacional fue acompañada, entre 2003-2015, por un proceso de expansión en el reconocimiento de derechos sociales, se reivindicó un protagonismo del Estado en la implementación de políticas sociales que dieran respuesta a las situaciones estructurales y coyunturales de desigualdad social.

Para el análisis federal es importante mencionar otro hito normativo, por Ley 26.994, se aprobó en 2015 un nuevo Código Civil y Comercial, que recepta conceptos centrales en el respeto de derechos de las niñas y adolescencias, referidos al interés superior, la autonomía progresiva, la responsabilidad parental y al derecho a ser oídos dentro del sistema de adopción, entre otros aspectos. A las modificaciones incorporadas se suma una importante impronta de “perspectiva de género” presente en el nuevo Código Civil, considerado un hito si analizamos la fuerza patriarcal que contenía el viejo código de Vélez Sarsfield sancionado en el siglo XIX. Es conveniente mencionar, respecto al concepto específico de autonomía progresiva no puede ser interpretado en contra de los intereses de lxs niñxs, ni aplicado en situaciones de violencia.

Podemos mencionar, a nivel nacional desde la SENAF se fueron promoviendo las Líneas 102, a fin de unificar un mismo número para la denuncia de situaciones de violencia hacia niñxs y adolescentes, por convenios con las provincias.

Asimismo, se ha promovido la figura de abogadx del niñx, en un marco de mejorar la ingeniería institucional para el acceso a la justicia por parte de niñxs y adolescentes, respecto al derecho a tener su propio patrocinio letrado, como apoyo para la expresión y escucha de sus deseos y peticiones en contexto de procesos judiciales y/o administrativos que lo requieran.

5.Integralidad

En ese marco, las políticas sociales definidas desde el Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Alicia Kirchner, en el marco de este proyecto nacional, es entendida como una **política integral que contempla a la persona en su totalidad**, pero cuya singularidad

se completa al ser parte de una comunidad o colectivo humano. Desde esta mirada cae la concepción neoliberal de la política social como “compensadora” de la política económica, y se asume como una herramienta fundamental para la protección de los derechos sociales y de esta manera la profundización del carácter de ciudadano como parte de una comunidad, de un territorio y de una historia.

“Es necesario trabajar desde una política social integral, desde un Estado en movimiento, con el centro puesto en la persona, no como un individuo aislado, sino formando parte de colectivos humanos, aunque respetando sus singularidades, que aparecen atravesados por la trama social en la que están inmersos, buscando la construcción de un ‘espacio inclusivo’, que fortalezca los derechos ciudadanos políticos, económicos, sociales, culturales y la equidad territorial.” (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

Para poder cumplir con dicha definición, resulta imprescindible cumplir con los siguientes principios:

—INTEGRALIDAD: La política social así como el individuo, no es la suma de sus partes sino la construcción constante de una subjetividad sólo posible inmersa en una comunidad. La integralidad también está pensada en términos de gestión, y articulación entre niveles del estado y organismos.

— TERRITORIALIDAD: La territorialidad refiere a la necesidad y deber de las políticas sociales de acompañar esa singularidad de la persona, acorde a su pertenencia a una comunidad organizada según particularidades tanto geográficas como culturales a tener presentes.

— TRANSVERSALIDAD: Refiere a que las políticas sociales deben necesariamente atravesar los diferentes sectores del propio Estado, requiriéndose para ello una articulación precisa entre los mismos, en términos de recursos humanos, financieros, materiales, de conocimiento, de infraestructura, etc. **Esta concepción viene a romper con la idea de la “focalización” de las llamadas políticas neoliberales, para realmente entender la política pública como universal, es decir dirigida para todos y todas.**

— PARTICIPACION: Coherente con las características de integralidad y territorialidad, la participación de la comunidad constituye el reaseguro para la consecución de una política social integral. **No existe ley ni política pública que pueda sostenerse sin la participación activa de la ciudadanía.**

“Estamos convencidos que la participación popular es la que legitima a la política social, por eso nuestro desafío es seguir venciendo la exclusión desde el abordaje territorial, teniendo en cuenta a los actores locales y las posibilidades y capacidades de la región.”
(Kirchner, Alicia, 2007:13)

6.JUSTICIA SOCIAL

LA POLITICA SOCIAL EN ACCION

Al inicio de esta etapa de la historia argentina se mantuvieron los principales planes que habían puesto cierto freno a la crisis del 2001-2002, tales como el Plan para la Inclusión social Jefa/e de hogares desocupados (redefinido luego mediante el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra), el **Plan Nacional de Seguridad Alimentaria El Hambre más urgente que antes constituía el 95% del presupuesto del MDS ahora sólo conforma el 5%**; y el Plan Nacional Familias.

Por otra parte, las **Pensiones Asistenciales no Contributivas y contributivas se ampliaron**, promueven el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento. Aquellas pensiones para todas las personas mayores de 70 años que no cobraban una jubilación, constituye un ejemplo en términos de reconocimiento de derechos.

“Las políticas sociales que estamos llevando a cabo se articulan en tres ejes fundamentales que tienden a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre a través del desarrollo de las fuerzas productivas y la inclusión de todos los sectores de la sociedad argentina, siendo éstos el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social; el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia.” (Kirchner, Néstor, 2003).

Como se ha mencionado, con el Gobierno Nacional asumido desde el 2003, se emprendió el camino de la recuperación política, social y económica del país de la mano de un Estado activo, presente y promotor del desarrollo con equidad social, a través de la política como principal herramienta para la transformación de la sociedad. En ese sentido, el Ministerio de Desarrollo Social, por decisión de la Ministra Dra. Alicia Kirchner, impulsa políticas sociales inclusivas para el desarrollo integral de las personas, su familia y su entorno, fomentando la organización y la participación popular. La implementación de estas políticas en todo el territorio argentino, es en base a dos ejes centrales: la familia (Familia Argentina) y el trabajo (Argentina Trabaja).

La familia, eje que guía las políticas llevadas a cabo por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, es el primer espacio en el que las personas crecen, aprenden, construyen y comparten valores y forman parte junto con otros. La familia, junto a la escuela y al trabajo, se constituye como ámbito fundamental para la organización y el desarrollo de la vida en comunidad.

Por eso, el gobierno nacional impulsa la protección y la promoción de la familia como eje fundamental de las políticas públicas destinadas a promover la integración social, la protección de los derechos, el desarrollo pleno de todos sus miembros y la inclusión social.

El trabajo es una actividad clave en la vida del ser humano tanto para desarrollo de sus capacidades personales, como para el de su familia y su comunidad. Es el mejor organizador e integrador social y constituye la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza.

El Ministerio de Desarrollo Social promueve la generación de empleo digno y genuino, el desarrollo de la producción sustentable en las distintas etapas de la cadena productiva, el trabajo en red, la creación y el fortalecimiento de las empresas sociales, mutuales y cooperativas en el marco de la Economía Social (solidaria, democrática y distributiva).

En octubre de 2009, la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, implementó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Se trata de una de las políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia más importantes de los últimos tiempos, que cuenta con el apoyo y la aprobación prácticamente unánime del conjunto de los sectores de nuestra sociedad.

Esta medida incluyó de forma efectiva y directa a más de tres millones quinientos mil niños provenientes de las familias más vulnerables de nuestro país. Se homologa así la situación de los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal con la de aquellos cuyos adultos han accedido al empleo formal, integrando la cobertura de la seguridad social para los niños y niñas del país.

La Asignación Universal ha generado un círculo virtuoso en términos de garantías de derechos. Para ser percibida en su totalidad, los responsables de la crianza del niño

deben acreditar el cumplimiento de controles sanitarios, de vacunación y la concurrencia del niño a la escuela. Ya con casi tres años de puesta en marcha de la medida, se ha verificado que la inscripción en los establecimientos de nivel inicial, primario y secundario ha aumentado en forma significativa. Particularmente, la Asignación logra impactar favorablemente en el tramo educativo en el que se detectan mayores debilidades: la permanencia de los y las adolescentes en la escuela secundaria.

En la esfera de la salud, la Asignación Universal ha producido un aumento en las inscripciones a los programas destinados a los controles de la salud y vacunación.

En abril de 2011, la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner ha ampliado la cobertura de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a las mujeres embarazadas desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social. La medida abarca a las mujeres embarazadas que están desocupadas; a las monotributistas sociales; a las que se desempeñan en la economía informal o en el servicio doméstico y perciben un salario igual o inferior al salario mínimo vital y móvil.

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN TIEMPOS DEL BICENTENARIO

La Nación Argentina responde al compromiso asumido con la CIDN en la protección de los derechos humanos de los niños, a través del diseño y ejecución de políticas públicas y medidas de protección que, contemplando formas de participación comunitaria, reconocen el protagonismo esencial del niño y su familia y promueven el efectivo respeto y satisfacción de sus derechos.

— Incorporar la perspectiva de derechos en la atención y asistencia de los niños y sus familias.

— Desjudicializar los problemas sociales que pasan a ser abordados en forma prioritaria por las políticas públicas, evitando la estigmatización y exclusión de los grupos sociales vulnerables.

— Profundizar el diseño, la planificación y la ejecución de políticas públicas para la infancia en clave de derechos humanos, promoviendo la construcción de ciudadanía y la inclusión social para los niños y familias argentinos.

— Otorgar sustentabilidad al proceso de descentralización de programas y recursos para la atención de la infancia, adolescencia y la familia.

— Promover la gestión asociada y corresponsable entre los Estados Nacional, Provincial y Municipal, en sus diferentes áreas y las organizaciones de la sociedad civil (ONG, comisiones vecinales).

En los siguientes apartados abordaremos la adecuación normativa acorde a los preceptos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el caso de Argentina, dada en el ámbito nacional por la Ley 26.061, subrayando los principios ordenadores de dicha perspectiva.

Tanto la Convención Internacional de Derechos del Niño, sancionada en el ámbito de la ONU, como la Ley 26.061 son parte del Sistema normativo de Protección de Derechos Humanos. Dentro de dicho sistema de derechos humanos guardan una especialidad jurídica asociada a la edad del grupo específico de personas cuyos derechos protege, aspecto que otorga a niños y adolescentes un plus de protección jurídica especial.

En nuestro país la Convención Internacional de Derechos del Niño –de ahora en más CIDN-- junto con otros tratados de derechos humanos forman parte de lo que se ha denominado el “bloque de constitucionalidad federal”, compuesto por la propia Constitución, los tratados internacionales con jerarquía constitucional, las opiniones consultivas y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En 1990, estando aún vigente la ley 10.903, la CIDN fue ratificada con la Ley 23.849. Luego se le otorgó jerarquía constitucional con la Reforma del año 1994 junto a otros tratados de Derechos Humanos, así Argentina subordinó su legislación interna a los principios de estos tratados.

Es importante considerar que la CIDN es el primer instrumento legal vinculante, pues, entre otros aspectos, obliga a los países que adhirieron a ella a adecuar sus marcos normativos internos, bajo los principios y objetivos que establece. Si bien como mencionamos durante la década de 1990 la CIDN fue ratificada y luego incorporada en la Constitución, la Ley de Patronato 10.903 se mantuvo en vigencia.

La adecuación normativa a nivel nacional -acorde a los principios establecidos en la CIDN-, se alcanzó recién durante la gestión presidencial de Néstor Kirchner, en el año 2005, con la sanción de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y sus decretos reglamentarios, 415 y 416/2006. La legislación trajo, en términos legales, un viraje sustancial respecto a los sentidos tradicionales dados a las niñas y en particular a sus derechos.

Antes del año 2005, en la cúspide de nuestro sistema de normas se encontraba dicha CIDN, pero teníamos una ley nacional para la niñez, la Ley 10.903, que no receptaba sus principios sino contrariamente establecía el viejo modelo de la tutela, conocido como de Patronato o de la “Situación Irregular” o de “la minoridad”.

Precisamente, refiriéndose a lo sucedido durante la década de 1990 en nuestro país, momento de adopción de la normativa convencional protectora de derechos de la niñez, Mary Bellof advierte la contradicción entre ley y políticas públicas y denomina a la misma como “*fraude de etiqueta*” (2004:4). Se refiere al cambio normativo –con incorporación de la CIDN entre otros- como un cambio discursivo -de “nombres”-, evidenciando que la legislación quedó en el plano de la mera petición de principios, sin avanzar y hasta contradecir en los hechos la efectivización de los derechos.

Varios autores reflexionan que la extensa vida del Sistema de Patronato logró una aceptación social y cultural respecto a la necesidad de tutela de aquellos considerados en “situación irregular”, calando en las pautas de organización de la vida social, no siendo sencilla su transformación. Fruto de intensas pujas, en 2005, luego de 16 años de ratificada la CIDN, se sancionó la Ley 26.061 que regula el Sistema de Protección Integral de Derechos bajo una perspectiva de derechos humanos; quedando derogada la Ley 10.903.

Sintetizando y comparando ambas perspectivas, se puede decir que el “paradigma tutelar” sostiene una consideración y abordaje de lxs niñxs como objeto de tutela y, por su parte, la Ley 26.061 plantea un “paradigma de protección integral” que considera más claramente a lxs niñxs como sujetos de derechos. Esta distinción se realiza ya que que las leyes de patronato organizaron el denominado “paradigma” tutelar, instituyendo el concepto de “menor” objeto, en función de que era reducido a un objeto de tutela del mundo adulto, sin voz y sin derechos, bajo una relación asimétrica – paternalismo/maternalismo en términos de Bustelo (2004)-, donde el que protege ejerce el poder. Es fundamental explicar que, ese tratamiento cosificador que la legislación tutelar proponía para “la infancia”, imprimía asimismo otra clasificación en el tratamiento “minoril” dirigido a los sectores empobrecidos.

Es importante analizar este cambio normativo desde una mirada compleja y de tensiones y no como un mero ni automático pasaje del paradigma tutelar al de protección de derechos. Si bien, es común escuchar mencionar al “paradigma o complejo tutelar” corporizado en la Ley Agote, como “viejo paradigma” de la “minoridad” y en el opuesto al “nuevo paradigma” de protección de derechos expresado en la Ley 26061, se requiere

atender que en las prácticas muchas veces conviven ambos. De este modo lo analiza Barna: *“Uno de los elementos que caracterizaría este pasaje de un paradigma a otro es la sustitución de la tutela sobre niños por una intervención que garantice su condición de “sujeto de derecho”. Esta exaltación de una discontinuidad de prácticas y representaciones entre el antiguo paradigma tutelar y el de la protección integral dificultaron y aún dificultan el registro de continuidades en la actualidad (Barna, 2014; Grimberg, 2013; Villalta y Llobet, 2011), ya que esa construcción binarista no es solo una manera de interpretar un proceso histórico, sino que se constituye en una grilla interpretativa para decodificar las más diversas situaciones pasadas y presentes”* (Barna, 2019).

De este modo, aunque con las aclaraciones de la convivencia aún de prácticas tutelares, la ley 26.061 se constituye en un hito para la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes. Recordemos que muchas de las prácticas dirigidas a la niñez eran excusadas por la falta de una adecuación acorde a la CIDN, cuestión que otorgaba permiso de acción a viejas instituciones del sistema tutelar, por ejemplo, la intervención de los Juzgados de menores en situaciones asistenciales.

Consideramos entonces que el cambio normativo -de ley 10.903 a 26.061- plantea un viraje sustancial en términos legales, sin embargo, no menos influyentes son los sentidos tradicionales dados a la niñez y a los derechos que no han sido reemplazados sino más precisamente, encontramos una convivencia de diferentes interpretaciones en torno a la norma, provenientes de diversas posturas políticas que aún se dirimen cómo y quiénes garantizan más genuinamente los derechos de la niñez y la adolescencia, en términos de Barna (2009). Asimismo, debemos decir que el factor tiempo (aunque no es el único) impacta, ya que los mecanismos del Patronato en términos históricos han regido comparativamente mucho más tiempo, durante casi un siglo (La ley Agote estuvo vigente desde 1919 a 2005). En cambio, por su parte la legislación de promoción y protección de derechos ha superado recién una década y media.

Según los diferentes referentes y bibliografía consultados (Lerner, 2006), esta ley 26.061 fue muy resistida a nivel nacional en los ámbitos académicos y jurídicos. Queremos decir, que si bien ante la sanción de la Ley 26061 existía abundante marco normativo con perspectiva de derechos humanos, como señalamos anteriormente, existieron resistencias a su aplicación en función a la multiplicidad de sentidos y significaciones sociales dadas a las categorías: niñez, derechos, Estado, familias que se pueden observar en muchísimos aspectos, algunos más evidentes y otros más capilares.

La Ley 26.061 -2005- fue reglamentada al año siguiente, a través de los decretos 415 y 416/2006. Su configuración se efectuó en dos etapas, de allí los dos decretos, y se realizó con la conformación de una Comisión Técnica en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Claramente el carácter federal de nuestro país hizo que la puesta en marcha, también, estuviera condicionada por las reglamentaciones internas e idiosincrasias particulares, de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, una misma norma en diversos contextos, en términos de Llobet y Villalta (2011). De ese modo, los decretos reglamentarios establecieron pautas orientadoras para la interpretación y aplicación de la ley y bases mínimas acerca de cómo rediseñar las instituciones que tenían a cargo la promoción y protección de derechos de niños y adolescentes.

Entre algunos elementos de relevancia podemos mencionar lo sucedido en torno a la “institucionalización” de niños y adolescentes. En relación a este punto cabe recordar que el decreto 415/06 al reglamentar el Art. 7 de la Ley 26061 relativo a la responsabilidad familiar, incluyó dentro del concepto de familia tanto a la nuclear, como a la ampliada o extensa e, incluso, a otros miembros de la comunidad que representen para ese niño, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como también en su desarrollo, asistencia y protección, ampliando la definición tradicional a los *“vínculos significativos y afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección”* (art.7).

La perspectiva de protección integral derechos y en consecuencia la Ley 26.061 incorporan un nuevo concepto de familia, interesado en incluir a aquellos vínculos afectivos y significativos para los niños, que no quedara limitada exclusivamente a los lazos consanguíneos. La revisión del concepto tradicional de familia fue ganando espacios, en el *corpus iuris* internacional de derechos humanos que ya mencionamos e incluso más adelante en Argentina con la reforma del Código Civil y Comercial de 2015, que derogó el concepto de familia por consanguinidad -ligado al exclusivo vínculo biológico o sanguíneo por ADN-, abriendo la posibilidad legal a otros modos de ser familia. No solo para la crianza, también para la protección de derechos y solidaridad intergeneracional, dada en muchos con el despliegue de estrategias e interacciones de las familias y niños en la comunidad. Coherente con este principio, en el nuevo Código Civil se contemplan ciertos aspectos que involucran a la llamada “familia ensamblada”, es decir, aquella estructura familiar originada en el matrimonio o en las convivencias de pareja, en la cual uno o ambos tienen hijos, nacidos con anterioridad a esta unión.

La perspectiva de protección integral de derechos cuestiona la institucionalización. Recordemos que frecuentemente, el egreso de las instituciones asilares estaba dado por la mayoría de edad, a veces interrumpido por lo que entonces se denominaba “fuga”, es decir lo que hoy llamaríamos abandono por parte del niñx del programa, era considerado en términos carcelarios de encierro y por lo tanto configuraba una “fuga”. Estos megainstitutos o *instituciones totales* condicionaban el tratamiento particularizado de cada niñx y la rutina institucional era fuertemente homogeneizadora. Lo dicho aquí refleja las dificultades relacionadas a la “promoción del egreso” de los niñxs y adolescentes sin cuidados parentales, que eran nulas o, en los casos que se realizaban, inadecuadas.

La legislación protectora de derechos considera a lxs niñxs y adolescentes como sujetos de derechos y con ello protagonistas de su propia protección de derechos. La participación en calidad de protagonistas en los asuntos que los afectan implica abandonar las modalidades que ubicaban a las niñeces y adolescencias como objetos pasivxs y como beneficiarixs de la protección tutelar adulta.

El transitar de esos primeros años, de la reconfiguración de las anteriores instituciones de “minoridad”, se caracterizaron por la dificultad propia de los procesos de cambios, donde lo anterior o conocido genera una fuerza que tracciona al mismo tiempo -y a veces con mayor suerte- que las nuevas modalidades propuestas. La nueva institucionalidad esperada requería la transformación de prácticas cotidianas sólo posibles en tanto se modificasen las significaciones sociales dadas a dicho accionar por los agentes o trabajadores del campo de la niñez y por el sentido común difundido en la sociedad toda al respecto. La típica amenaza en el ámbito doméstico “te voy a internar en un instituto-orfanato-reformatorio” o frases de los adultxs hacia lxs niñxs como “usted se calla, en esta casa se hace lo que yo digo” remiten resabios de ese pasado remoto que no se limitaba a los agentes de la minoridad.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

Modelo de Desarrollo con Inclusión Social – Perspectiva de Derechos – Integralidad en la planificación, la gestión y el abordaje

a- Plan Nacional de Acción - Ley Nacional 26.061.

Es importante mencionar que el gobierno de Néstor Kirchner asumió dando gestos de adherencia a luchas de derechos humanos, impulsando en el Congreso la derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, fundamentales para la re-apertura de

causas judiciales vinculadas a delitos de lesa humanidad sucedidos en la última dictadura militar. Respecto a derechos de niñas y adolescentes ya en 2003, el gobierno nacional, bajo la órbita del aún denominado Consejo Nacional de Niños/as y Adolescentes, se propuso entre sus Metas anuales 2003, lineamientos acordes a aquello que reflejó luego la ley nacional sancionada luego en 2006 (Metas 2003 Consejo Nacional).

En dicho Consejo Nacional dependiente del Ministerio de Desarrollo Social a cargo entonces de Alicia Kirchner, fue designada María Lucila Colombo. El marco general de acción de la gestión ministerial kirchnerista estuvo dado por las políticas “Familia Argentina”, “Argentina Trabaja” y la expansión de pensiones nacionales no contributivas. Es preciso mencionar el desarrollo del Programa Nacional Familias por la Inclusión Social/Ingreso para el Desarrollo Humano, conocido como “Programa Familias” . “El Programa Familias fue lanzado en Octubre de 2004, nació como una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables, que había sido creado en 1996 y reorientado luego de la crisis del 2001 con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: Ingreso para el Desarrollo Humano. El mismo tenía dos componentes: un ingreso no remunerativo –subsidio-a las familias y otro de promoción familiar y comunitaria (CELS, 2007).

Dicho Programa fue puntapié inicial de la posterior AUH, Asignación Universal por Hijo para Protección Social puesta en marcha por Decreto 1602/2009, durante la presidencia de Cristina Fernández. Parte de los trabajadores incluidos inicialmente en el Programa Familias, luego de la instauración de la AUH, fueron absorbidos por la Secretaría Nacional de Niñez.

No en pocas ocasiones, la decisión política de iniciar la transformación a través de la sanción de la Ley 26.061, se topó en su concreción con la tradición del Patronato, que tuvo y mantiene efectos mucho más allá del cambio legislativo. Inevitablemente las transformaciones esperadas las distintas instituciones, fueron en algunos casos paulatinas y en otros más abruptas, dependiendo de la percepción a los nuevos lineamientos acciones desde una perspectiva de protección y promoción de derechos. Puede ser útil evocar que hacia la década de 1980 proliferaron en nuestro país distintas organizaciones (ONGS) que comenzaron a crear hogares convivenciales para niñas, bajo nuevas formas comparadas con las prácticas de asilo y disciplinamiento tradicional. Hacia la década del 90, fortalecido por las políticas neoliberales, este sector creció al paso de la tercerización y privatización de servicios sociales por parte del Estado, así como por el financiamiento de cooperación internacional; desarrollando también un

nutrido cuerpo teórico en el campo de la niñez. A la delegación de acciones por parte del Estado se sumó en algunos casos que las organizaciones del tercer sector sirvieron como ejemplo para la transmisión de valores neoliberales vinculados a cuestionar el accionar –burocrático e ineficiente- del Estado, valorizando un discurso individualista, meritocrático y de solidaridad apolítica. Asimismo, durante la década de 1990, se desarrollaron programas de tipo focalizados, financiados por el Estado principalmente ligados a “problemáticas” como la situación de calle, al embarazo adolescente o problemáticas de consumo, fragmentando el abordaje que fue asumido, en varias ocasiones, por las organizaciones sociales

Dicho esto, es dable reconstruir el estado de situación de la relación entre el Estado -o más precisamente el gobierno- y la Sociedad Civil hacia 2005. Al sancionarse la Ley 26061, SENAF prácticamente se encontraba sin programas de atención a la niñez propios en el campo de la prevención de vulneración de derechos o promoción de derechos. El resto de su abordaje era tercerizado, se realizaba a través de ONGs, tanto en lo que respecta a hogares, centros de día, maternales, etc.

Por esto, entre otros motivos, los planteamientos de la Ley 26.061 implicaban transformaciones significativas para las políticas públicas, vinculadas a revisar y modificar prácticas. Al momento de la sanción de la Ley 26.061 el Ministerio de Desarrollo Social tenía entonces una serie de programas casi exclusivamente focalizados y atomizados que se interponían entre sí y, como ya hemos referido, con una fuerte tercerización de las prestaciones a través de ONGs.

Asimismo, se sostenía una política vacía de mecanismos de control por parte del Estado del gran número de dispositivos institucionales privados y de ONGs, tanto en la modalidad de cuidados residenciales como de centros de día. En ese punto, la Ley 26.061 retoma lineamientos de la CIDN y exige al Estado la responsabilidad de supervisar las acciones de las organizaciones sociales y comunitarias como así también apoyar esas acciones que propicien acceso a derechos.

Con el objeto de la protección efectiva de derechos, la Ley 26.061, recupera este principio a través de la delimitación de la estructura institucional y organizacional para ello, como compromiso y obligación de los Estados en todos sus niveles, a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en las normativas nacionales e internacionales vigentes. En este sentido, la SENAF diseñó diferentes Protocolos Nacionales de Intervención (De Asistencia a Víctimas de Trata y de Explotación Sexual Infantil; Protocolo Nacional de

Asistencia; etc.) y un Plan Nacional de Acción, a fin de interpelar transversalmente a las diferentes áreas estatales y a la sociedad en su conjunto en la construcción del “Sistema”.

Como acontecimiento de contexto en el marco de sanción de la ley nacional, podemos mencionar que *“justamente el momento en el que el entonces presidente Néstor Kirchner estaba realizando el canje de deuda externa”*. Recordemos que 2005 fue también el año en el que, en Noviembre, en la Ciudad de Mar del Plata se dijo No al ALCA, como expresión de rechazo a la propuesta del presidente de EEUU Bush. Acontecimiento que contó con el apoyo de vastos sectores de organizaciones populares, militancia social y de derechos humanos.

El avance hacia una política de desendeudamiento con el FMI, como marco en el que se inician nuevas prioridades en el campo de la Niñez, desafiando al Estado en la garantía de derechos. En el mismo sentido sucedió con el Plan de Acción, consensuado con las 23 provincias y CABA (Plan 2008-2011 y 2012-2015) ubica al Estado como un actor de relevancia en la garantía de derechos. Así el Plan aparece, tal lo refiere en entrevista (realizada en 2014): *“desde una actitud de autoexigencia a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, quizás esa quita esperada con la negociación de la deuda (se refiere a la negociación de deuda externa ya citada) para ser destinada en este tipo de políticas”*.

Este redireccionamiento, acerca del Estado, vira el rol que se le atribuía al Estado y a las familias en la ley Agote, *“la vulneración de derechos no conforma una irregularidad atribuible al “menor” o a la familia sino implica un déficit de obligaciones del Estado, y en todo caso, de la sociedad en su conjunto”* (Varela, 2008:34). Es preciso mencionar que en 2008 el Congreso sancionó un proyecto de ley que re-estatizó el régimen previsional, que se encontraba en manos de las AFJP –Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones-. Siendo creada la ANSES –Administración Nacional de Seguridad Social- con un potente rol en el campo de las prestaciones sociales, incluso hasta la actualidad. Entre los principales planes de política social con incidencia en la niñez de los inicios del gobierno kirchnerista podemos agregar a los ya mencionados el Plan Nacional Alimentario y, en términos más generales, la estatización de los fondos jubilatorios con el traspaso de los títulos públicos a la ANSES, que posibilitó posteriormente el financiamiento de la AUH. También la estatización de aerolíneas argentinas, de YPF y de los ferrocarriles.

Recordemos que el CONNAF mantenía -más allá del sistema asilar- un accionar asistencial, que si bien era de carácter nacional actuaba básicamente en el radio de la Ciudad de Buenos Aires. *“Desde el comienzo de los años 90, en Argentina, la política destinada a “proteger” a niños y adolescentes experimenta profundas transformaciones. Estas últimas se desarrollan de forma particular en la Ciudad de Buenos Aires. Pionera en la puesta en marcha de una política pública acorde a las líneas propuestas por la Convención relativa a los derechos del niño, la ciudad ha sido testigo de fuertes enfrentamientos y luchas de poder entre la jurisdicción nacional y la jurisdicción local, debido a que luego de la declaración de su autonomía en el año 1996, las competencias de ambas se superponen sobre el tratamiento de los “niños en riesgo”. Sin embargo, el panorama porteño es aún más complejo.”* (Grinberg, 2004). Esta tensión entre ambas jurisdicciones, que menciona Grinberg, se vio reactualizada a partir de la ley 26.061, proceso de grandes resistencias cuando se conformó la SENAF y el accionar local pasó a ser responsabilidad del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De este modo, hasta entonces la nación financiaba exclusivamente la asistencia a la niñez de uno de los territorios más ricos del país. El accionar asistencial y de atención a niños que realizaba el CONNAF fue reformulado a partir de las nuevas funciones que la Ley 26.061 establece para Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia - SENAF en ese nivel nacional de la administración pública. Abandonando la atención directa -que insistimos CONNAF hacía casi exclusivamente en CABA- y asumiendo la coordinación nacional del “Sistema” a nivel federal.

b- Normativa y nueva institucionalidad

A estas transformaciones institucionales, que se deberían motorizar a nivel nacional, se la denominó generación de una *“nueva institucionalidad”*, basada entre otras cuestiones, en los puntos que señalamos a continuación: que hay un ámbito nacional efector (SENAF) dando cumplimiento a lo solicitado en la ley; la conformación del Consejo Federal con representatividad de las áreas gubernamentales de las provincias; expansión del presupuesto y conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos a Nivel Federal y en cada jurisdicción.

Desde la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes N°26.061 se ha instado también a las provincias a la adecuación normativa de su legislación interna y de las directrices administrativas conexas para garantizar el cumplimiento de la Convención y lo dispuesto por el Comité de los Derechos de los Niños en la Observación N°5 –art.18. Ello, dado el carácter federal y

republicano de gobierno que tiene nuestro país, por el cual las provincias dictan sus propias normativas. Cabe aclarar que, algunas provincias argentinas habían modificado su legislación provincial amparados en los lineamientos de la CIDN, Mendoza, Chubut, CABA y luego Tierra del Fuego y Neuquén.

Murga y Anzola sintetizan los lineamientos de la Ley 26.061: *“el nuevo marco conceptual y operativo que proporcionan las reformas normativas y político institucionales se proyecta sobre los organismos gubernamentales y no gubernamentales que integran el sistema, promoviendo la reflexión crítica de sus prácticas para generar nuevas vinculaciones y propuestas de acción para los niños/as, los adolescentes y sus familias, pensados en clave de derechos humanos y construcción de ciudadanía.* (2011: 9). Justamente la ley propone la conformación de un “Sistema de Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes”.

Como mencionara Cillero Bruñol (1999) la conformación de ese “Sistema” se desprende de los principios fundamentales -interés superior, la no discriminación y efectividad- en torno a los cuales se estructura la CIDN e implican reconsiderar la relación Estado y Sociedad para otorgar prioridad a los derechos de niños y adolescentes. El conjunto de actores del “Sistema” debe orientar las acciones al fortalecimiento de la familia, la promoción de redes intersectoriales locales, recuperando la noción de integralidad y corresponsabilidad en el diseño y gestión de políticas para la restitución, promoción y protección de derechos.

La Ley 26.061, claramente insta a establecer nuevas relaciones del Estado con lxs niñxs, adolescentes y sus familias. Una de las obligaciones del Estado establecida por la Ley es fortalecer a las familias en torno al acceso y garantía de derechos, a través de medidas, servicios, bienes, acciones y recursos que lo faciliten. El espacio familiar va a considerarse principal y prioritario en el desarrollo y crianza de lxs niñxs, para dar cumplimiento al derecho a vivir en familia. Recordemos que las prácticas dentro del sistema tutelar se configuraban bajo una relación particular del Estado con las familias, a partir de las responsabilidades adjudicadas a las mismas bajo mandatos de normalidad.

Precisamente, la importancia dada al derecho a vivir en familia y la incorporación de una definición de familia más amplia resultó valiosa como reacción ante la práctica generalizada en el circuito de la ley 10.903: la internación en “institutos” del sistema tutelar. Pero como refieren en el Informe Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales no debe entenderse desde una visión reduccionista *“acotada en lograr la*

desinstitucionalización de los niños... La institucionalización se transforma en una práctica desdeñable cuando se utiliza indiscriminadamente o cuando se la usa como primera y única forma de abordar la situación particular de un niño y su familia” (2011:38). La institucionalización se configuró, en el nuevo marco normativo, como estrategia del sistema de protección de derechos de *última ratio* para el cese de la vulneración de derechos y hasta tanto se pueda restituir el derecho a vivir en familia. Se estableció también que dicha institucionalización debía ser acotada en el tiempo.

Claramente, una de las características de la institucionalización en el sistema de “situación irregular” fue el “*factor tiempo*”, la institucionalización usualmente era por tiempo indeterminado, sin plazos establecidos. El factor tiempo en particular se asociaba a que la principal causa de egreso de los hogares o institutos era la mayoría de edad. No se desplegaban estrategias que apuntaran a la restitución de derechos para el retorno a su familia de origen o ampliada. El retorno a las familias muchas veces se veía dificultado por las distancias que separaban a aquellas de los lugares de alojamiento. Una investigación de la SENAF confirma con datos “*los tiempos prolongados de permanencia en instituciones*” (Informe Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales, 2011:42)

Sintetizando, la arquitectura del “Sistema” que establece la Ley 26061, a nivel nacional se encuentra integrada por diversos actores, debiendo crearse algunas instituciones nuevas y modificarse el rol y prácticas de las ya establecidas. La Ley crea la SENAF, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, la cual se constituye en órgano rector a nivel nacional para la vigencia de la ley. De algún modo, esta Secretaría Nacional, absorbió gran parte de los dispositivos institucionales del viejo CONNAF, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que fuera el principal aparato ejecutivo del patronato, al momento de la sanción de la Ley 26.061.

Entonces dentro de la arquitectura institucional que propone la Ley 26061 se identifica algunos organismos específicos de niñez, diferenciados por sus competencias jurisdiccionales. En el art. 42 se mencionan los tres niveles que conforman el Sistema de protección integral:

a) *Nacional*: Es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional;

b) *Federal*: Es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina;

c) *Provincial*: Es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías, así como las instituciones preexistentes.

La SENAF como órgano rector debe velar que en todos los ámbitos de la vida de lxs niñxs se respeten sus derechos. A parte de crear la SENAF, la Ley insta a los niveles provinciales y locales, a crear los denominados *Organismos de Aplicación u Organismos de Protección Integral*. Para el nivel federal se crea el Consejo Federal de Niñez - COFENAF-, integrado por representantes de las áreas de niñez de todas las provincias, según lo establece la Ley 26.061 -de ahora en más COFENAF. A través del cual se constituye también el *fortalecimiento* de las áreas provinciales de niñez. Según las prerrogativas de la Ley 26.061 en dicho Consejo Federal se deberían establecer las Líneas de Acción que se desarrollarán en todo el territorio nacional. La tensión dada por el carácter federal de nuestra nación, por el cual las provincias conservan un poder no delegado al gobierno federal, como ya mencionamos, somete al sistema nacional de protección de derechos de la niñez a asumir un carácter heterogéneo, traducido en las particulares configuraciones provinciales.

Precisamente el fortalecimiento a las provincias requirió inicialmente *“ir a discutir con otras áreas y promover avances de adecuación legislativa”*. Para ello, se realizaron una serie de convenios con Universidades Nacionales, posicionándolas como consultoras y principales referentes para el desarrollo de acciones de formación y construcción de conocimiento. Por un lado, se debía propiciar la adecuación legislativa provincial pero también revisión de las prácticas promoviendo la transformación institucional.

Mariano Luongo (entonces Director Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional, de la Subsecretaría de Desarrollo Institucional y Planificación Federal - SENAF) refiriéndose al Consejo Federal, en una Conferencia (2014) mencionaba, *“No fue sólo un cambio retórico, de menor a niñez, sino regulado por una ley y muy significativo. En 2006 el Consejo Federal se conforma y ha permitido no sólo protocolos, sino como un espacio para poner en debate y en agenda nacional y provincial a la niñez. No se constituye como un ámbito para que vaya la esposa del gobernador o alguien que andaba por ahí sino con 17 ministros de Desarrollo Social, es un ámbito muy jerarquizado por lo que se discuten líneas de acción que tienen que ver también con el presupuesto”*. Esta distinción que realiza respecto a quiénes participan del Consejo Federal tiene asidero si pensamos que las instituciones filantrópicas, con acciones destinadas a la niñez, han estado integradas en general por mujeres de la elite, en muchos casos esposas de gobernantes, como es el caso de la ya nombrada Sociedad de Beneficencia que actuó

en el campo de la niñez como principal aliada del Patronato de Menores, hasta su disolución en 1947.

En este caso, los gobiernos provinciales establecen quienes integran y representan a sus provincias en el Consejo Federal, los gobernadores designan por decreto provincial quién participa. Según los datos recabados el COFENAF hasta inicios del 2015 –durante las gestiones kirchneristas- sesionó en 21 oportunidades y se firmaron 47 Actas Acuerdo, Declaraciones Públicas, etc., y se destaca la creación a fines de 2007 del Fondo Federal. El Consejo Federal es revalorizado por varios consultados en función de que allí se empezaron a diseñar tareas para las áreas provinciales de niñez y a revisar qué se financiaba. Se puede inferir que el Consejo ha funcionado no solamente como espacio formal de encuentro entre las áreas de niñez provincial, sino como entramado que permite la circulación de ideas, información. Al mismo tiempo, la convergencia de actores provinciales en dicho Consejo Federal para SENAF constituye una oportunidad pedagógica y una posibilidad de acceder a los espacios de decisión política provincial.

Como diagnóstico inicial a nivel federal, no caben dudas que la cantidad de áreas locales y provinciales ejecutoras de políticas de niñez han crecido desde la sanción de la Ley 26.061 o al menos se han robustecido con mayor cantidad de trabajadores y en muchos casos se han jerarquizado en los organigramas institucionales.

8. Desarrollo local - territorial

Sistema de Protección Integral para la Niñez, Adolescencia y Familia - Responsabilidades y CoResponsabilidades

a- El Sistema de Protección integral de Derechos.

Si bien la Ley Nacional plantea modificaciones en el propio órgano rector -la SENAF- asimismo, queremos volver a subrayar que, la ley incorpora el concepto de “Sistema”. La legislación insta a los diferentes actores a que conformen un Sistema integral de promoción y protección de derechos, de este modo apela a que los distintos actores – los organismos estatales, sector privado, las organizaciones sociales y de la comunidad- conformen un “Sistema” articulado en pos del acceso a derechos. En ese “Sistema” que propone la Ley Nacional van a tener una centralidad los propios niños y adolescentes y sus familias. El accionar del Sistema y en particular el accionar estatal, ya no debería ser segregativo, de separación y encierro de niños sino pensando en el bienestar “integral” de los niños dado por la interdependencia de sus derechos. De este modo,

más allá del órgano rector –SENAF-, la Ley incorpora a nivel nacional como actores centrales a otros efectores gubernamentales, dependientes de una multiplicidad de áreas que muchas veces constituyen subsistemas.

Las leyes provinciales que adecuaron sus normativas al enfoque de protección integral de derechos de niños y adolescentes, en sintonía con la Ley nacional también incluyeron la noción de “Sistema” de protección integral de derechos para el nivel provincial y local. De este modo se define la conformación del “Sistema” en la Ley 26.061, en su Art. 32. *“El Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional”.*

La noción de “Sistema” que incorpora el marco normativo otorga responsabilidades primarias y específicas para cada actor, pero con un fuerte carácter relacional y corresponsable entre los diferentes efectores, es decir cada “Sistema” nacional, provincial y local es dependiente de las relaciones que se vayan articulando. La legislación plantea que las articulaciones, entre los actores, no puede ser azarosa ni caótica, tampoco unilateral ni atomizada. Por eso convoca a ordenar la interacción de los distintos actores para poder alcanzar el objeto que es asegurar el efectivo goce de derechos de niños y adolescentes. Como venimos mencionando el “Sistema” en forma abstracta sólo cobra sentido en las relaciones que se van configurando en los distintos territorios –nacional, provincial y local- y en las relaciones entre gobierno y sociedad civil, en cada momento histórico desde la vigencia de la ley. De este modo, cobran importancia las interacciones de los diferentes niveles de la administración pública, de los diferentes poderes estatales, organizaciones sociales, la comunidad en su conjunto y asimismo el lugar que se le da las familias y las niñeces y adolescencias. De modo que en las acciones del Sistema se cristaliza y expresa la dinamicidad de cada “Sistema”.

Entonces la ley 26.061 redefine los roles de los diferentes actores del “Sistema”, motorizados en el criterio de corresponsabilidad. La idea de corresponsabilidad -si bien

no es definida en la legislación de forma explícita- puede ser rastreada en el espíritu de la Ley Nacional 26.061 y en las adecuaciones que se realizaron a nivel federal en la mayoría de las provincias (Konterllnik y Fraccia, 2015). En todas ellas aparece la idea de responsabilidad compartida como necesaria para dar cuenta del objeto que tiene el “Sistema”, es decir la interacción de actores debe enfatizar la promoción y protección de derechos, corresponsable y articulado. En este punto se busca contrarrestar viejas modalidades como la “derivación de casos”, obligando a la implicación activa de las diferentes políticas, efectores y agentes, a través de interacciones consensuadas asociadas a la colaboración y cooperación.

Existen diferentes formas de graficar el “Sistema”, una de ellas parte de un círculo central en el que se encuentran lxs propixs niñxs, rodeados inmediatamente por un primer anillo de actores cercanos en su cotidianeidad y que conforman su centro de vida, como la familia y la comunidad; luego otros anillos que incluyen actores locales y del nivel provincial y un último nivel de organismos nacionales o internacionales. Este gráfico de anillos concéntricos busca graficar la multiplicidad de actores que inciden en la vida de las niñeces con diferentes cercanías a su centro de vida, pero todos como actores partícipes para el acceso a sus derechos. En este esquema, la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y el propio mercado son convocados a articular acciones de complementariedad para el respeto de los derechos, sin eludir la responsabilidad del Estado en el acceso a los derechos. Así como la convocatoria que realiza la legislación a constituir Consejos Locales, como mesas de trabajo de cada “Sistema” local.

Asimismo, el “Sistema” incluye la posibilidad de exigibilidad de los derechos. Aquí el rol proactivo que la Ley 26.061 da a las familias merece atención, en la legislación anterior las familias no eran consideradas como parte de las respuestas y/o actor partícipe sino, al contrario, eran capturadas desde un lugar de tutela y control por parte del Estado. En el Sistema minoril la actuación del Estado, en general, se relacionaba a la posibilidad de que la tutela de los padres/madres sobre lxs niñxs fuera reemplazada por la tutela estatal y la institucionalización.

La Ley 26.061 instó a todos los actores, también al Poder Judicial a que modificara sus prácticas de intromisión en la vida familiar como sucedía bajo el patronato. Históricamente la relación del Poder Ejecutivo con el Judicial en el campo de la niñez ha sido de subordinación del primero, bajo la figura del Juez de Menores que tenía un lugar de poder omnímodo. Por su parte, el Poder Ejecutivo estaba supeditado a ejecutar las resoluciones judiciales respecto a las situaciones de lxs “menores”. Con la ley 26.061

se busca modificar esta relación, atribuyendo al Poder Ejecutivo un accionar autónomo en el abordaje para el acceso a derechos. Del mismo modo sucede con la “desjudicialización” de las situaciones de niños y adolescentes principalmente las asociadas a condiciones de pobreza y al acceso a derechos sociales económicos y culturales. La ley plantea un pasaje del Poder Judicial al Poder Ejecutivo, por el cual el Estado debe garantizar derechos, a través de las acciones de los diversos actores del “Sistema”. La ley establece que el Estado debe garantizar el acceso a todos los derechos para todos los niños y adolescentes, sin discriminación.

No obstante, sabemos que usualmente *“los niños más pobres y sus familias están expuestos a mayor escrutinio, en relación a su comportamiento por parte de los servicios públicos, hecho que ha conducido a que, históricamente, éstos hayan sido la concurrencia característica de las áreas de menores”* (Konterllnik y Fraccia, 2015:20). Algunos estudios plantean que es posible identificar algunas continuidades respecto de ese modelo anterior. El “sistema minoril” estaba centrado en el accionar y decisión omnipresente y discrecional del Poder Judicial. A nivel nacional por su parte, el Poder Ejecutivo, a través del CONNAF, resultaba ser un engranaje auxiliar de las decisiones del “Juzgado de Menores”.

En la nueva institucionalidad el Poder Judicial deja de estar en el primer nivel de atención ante una situación de vulneración de derechos, pasa a tener un rol complementario y de control de legalidad respecto a las acciones y medidas tomadas por el Poder Ejecutivo, observando se ajusten al derecho. Asimismo, tiene la potestad de demandar al poder ejecutivo cuando por acción u omisión no se cumple la protección de derechos.

Entonces la Ley 26.061 ubica al Estado en el deber y la responsabilidad de facilitar y garantizar el acceso a derechos. *“Las obligaciones del Estado se agrupan en tres dimensiones, a saber: i) respetar, lo que supone abstenerse de interferir el disfrute de los derechos de las personas; ii) proteger, que exige que el Estado prevenga violaciones a los derechos humanos por parte de terceros, y iii) realizar, que significa generar recursos, servicios e instituciones para materializar los derechos económicos, sociales y culturales”* (Konterllnik y Fraccia, 2015:24). Claramente la Ley redefine las obligaciones del Estado, particularmente en torno a la noción de “protección”. El sentido que enuncia la Ley 26.061, corre la protección centrada en la persona niño a una protección de sus derechos. Debiendo el Estado materializar derechos y también limitar su accionar abandonando la práctica tutelar, de inmiscuirse en las familias y tener como respuesta habitual la institucionalización de los niños.

Puede ser útil retomar aquí que la Ley 26061 incluye una amplia gama de actores estatales que desarrollan políticas públicas que inciden en la vida de las niñas y adolescencias. En pos de “respetar, proteger y realizar” derechos, el enfoque de derechos plantea una serie de dimensiones o *niveles de la política pública*, que en ocasiones es graficado en una pirámide con tres subniveles. En dicha pirámide se señala que la política pública orientada o con incidencia en las niñas y adolescencias debería contar con una base amplia de servicios, mecanismos y políticas públicas de promoción y acceso a derechos desde un criterio de universalidad. En un segundo nivel estarían las políticas de fortalecimiento o asistencia específica e individualizada a niñas o familias en situación de vulnerabilidad. Por último y en menor medida, deberían disponerse “medidas de protección”, ya veremos más adelante dentro de ellas la distinción de las medidas de protección excepcional vinculadas a la separación de un niño de su grupo familiar, cuando la vulneración grave de derechos proviene de alguno de sus miembros. Este último estadio o nivel de las políticas públicas, se ubica en la cúspide de la pirámide, solamente a fin de expresar que debería ser la *última ratio* cuando alguno de los efectores no esté respondiendo a su responsabilidad, o ante la sospecha de amenaza grave de vulneración de derechos. En consecuencia, de menor proporción respecto a las de los otros dos niveles anteriores, en un sistema que tienda al acceso integral de derechos.

De este modo la Ley 26.061 trajo modificaciones en términos de los sentidos y alcances de la protección que debe pasar de una concepción de protección centrada en la persona, a una de derechos y, por lo tanto, un viraje en la concepción de las políticas públicas debiendo pasar de beneficios sociales a una lógica de acceso a derechos. De este modo la Ley busca romper con la relación de tutela que ubicaba a niñas y sus familias en un lugar de desprotegidos y pasivos, incorporando la centralidad de la responsabilidad del Estado en la garantía de derechos.

Sin intenciones de abrumar, dado que el listado es extenso, consideramos que mencionar los distintos actores posibles sirve para dimensionar su complejidad y también su relevancia, para superar la reducción del “Sistema” a servicios de protección o aplicación. Entre los efectores de la política pública que deben integrar el “Sistema” podemos mencionar: el amplio sistema de educación, áreas de ciencia, políticas de salud –desde una visión integral-, de desarrollo social, cultura, deporte, trabajo, seguridad. También áreas específicas vinculadas a los derechos de pueblos indígenas, de niñas con discapacidad o enfermedades permanentes, políticas de nutrición o alimentarias, sistemas de seguridad o protección social y asignaciones familiares,

políticas orientadas a la prevención y atención de situaciones de violencia de género, abuso sexual y maltrato en la niñez, áreas de identidad o registro de las personas, políticas de turismo responsable, programas orientados a la responsabilidad social empresaria, políticas de prevención y atención del consumo problemático de sustancias psicoactivas, políticas vinculadas al derecho al juego, de acompañamiento a niñxs y adolescentes organizados, programas de atención y cuidado en el ámbito rural y de cosechas, políticas vinculadas al uso de tecnologías digitales y ciberseguridad, programas y dispositivos del sistema penal para adolescentes, espacios convivenciales de cuidado, políticas en torno a adopción, políticas orientadas a niñxs con progenitores detenidos, a las niñeces y adolescencias migrante, víctimas de trata y explotación de personas, políticas de restitución internacional o repatrío, acompañamiento a niñxs refugiados, Consulados, Cancillerías, Defensorías de Ministerios Públicos Tutelares y hasta el propio Poder Judicial, entre otros.

De allí afirmamos que, en comparación a la legislación anterior, la Ley 26.061 amplía el arco de actores responsables y el alcance territorial a nivel federal para el acceso a los derechos de niñxs y adolescentes. El sistema de Patronato tenía circunscripto a algunos actores el abordaje de la “infancia”, priorizados en ese sistema tutelar el poder judicial y las instituciones asilares que lo asistían.

Por último, mencionar que en torno a la noción de exigibilidad de los derechos a nivel federal, se incorporó en el art. 55 inc. a del Capítulo III de la Ley 26061, la figura del Defensor Nacional de los Derechos del Niño. La función del organismo es controlar acciones y exigir el cumplimiento de los derechos, a través de la recepción de denuncias, emitir recomendaciones de actores públicos o privados del Sistema; así como apoyar, asesorar cuando sus derechos han sido vulnerados por acciones u omisiones de los actores que deben garantizarlos. La Defensoría Nacional se encuentra bajo responsabilidad y dependencia del Poder Legislativo, el Congreso Nacional, independiente tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial. Recién en Febrero de 2020, después de 15 años, el Poder Legislativo a través de una Comisión Bicameral, designó a la defensora, quien entró en funciones en Abril pasado. Siendo seleccionada la Dra. Marisa Graham, de este modo atento a la demora resulta ser la primera Defensora a nivel nacional, cargo al que accedió luego de un extenso procedimiento de evaluación y selección de postulantes, realizado en el año 2019. De este modo, la Defensoría Nacional se suma a las Defensorías Provinciales de los Derechos de Niño/as y Adolescentes, que algunas provincias ya habían incorporado en sus legislaciones

jurisdiccionales, habiéndose designado hasta la fecha en 5 provincias: Santa Fe, La Pampa, Santiago del Estero, Córdoba y Misiones.

b- El sistema de protección integral en el Nivel provincial

Para el caso de las provincias, la legislación nacional insta a la conformación de una autoridad de aplicación constituida en el organismo de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes de nivel provincial y Servicios Locales de Protección y Promoción de Derechos de Niños/as y Adolescentes -de ahora en más *Servicios Locales*-, denominados también, órganos administrativos de protección de derechos, configuran una política social implementada a nivel local y son un actor central de los “nuevos circuitos” que propone la legislación. Su diseño fue pensado en función de la proximidad de la acción municipal. Kauffman nos aclara: *“Estas Unidades Operativas no son oficinas administrativas. Son equipos interdisciplinarios trabajando en la comunidad, buscando soluciones prácticas y posibles, coadyuvando en la realización efectiva de los derechos más básicos y orientando técnicamente hacia el lugar más adecuado para la resolución del conflicto”* (2006:7).

En algunas provincias, según la normativa que se estableció en cada jurisdicción, la conformación de las áreas locales se establecieron como organismos *desconcentrados* del órgano de aplicación provincial implicando una dependencia directa del órgano provincial y en otros casos *descentralizados*, con dependencia municipal. *“De acuerdo a lo definido por el derecho administrativo, la descentralización es una forma de organización jurídico-administrativa del Estado que concede la realización de actividades administrativas a órganos que no están sujetos a sus decisiones jerárquicas pero que sin embargo son afectados por su control, es decir, que tienen autonomía orgánica y presupuesto propio. La desconcentración, en cambio, es la forma jurídico-administrativa del Estado centralizado que transfiere la titularidad y el ejercicio de una determinada competencia de un órgano jerárquicamente superior a uno inferior dentro de la Administración Pública. Por último, si lo que se transmite no es la titularidad de la competencia sino sólo su ejercicio, se trata del fenómeno de delegación”*. MDS Informe Organismos de PPD en Argentina (2014).

En algunas provincias, se garantizó la presencia a nivel regional de cada provincia con la creación de Servicios Zonales o regionales, incluyendo cada uno la supervisión de varios Municipios en su órbita de actuación. Integrado por equipos técnicos profesionales que tienen la función de monitorear el accionar local, también generar diagnósticos y constituyen el nexo con los recursos provinciales. Se presentaron como

“instancias superadoras de resolución de conflictos”, con acciones de supervisión de la actuación de los Servicios Locales y de monitoreo de instituciones no gubernamentales, particularmente hogares convivenciales, programas de acogimiento familiar y centros de día conveniados con el organismo provincial.

Por otra parte, los servicios locales han asumido distintas estructuras de ubicación territorial, en algunos casos con asiento único en el Municipio y en otros casos, con Servicios Locales descentralizados por distintos barrios o localidades del Municipio.

En algunas legislaciones provinciales los Servicios Locales cuentan con la facultad de tomar Medidas de Protección de derechos, dirigidas a preservar o restituir los derechos de niños/as y adolescentes. Estas medidas deben regirse por nociones centrales de la protección integral de derechos, por lo tanto, las mismas deben tomarse atendiendo los principios de la CIDN: principio de interés superior del niño, principio de no discriminación, principio de efectividad de los derechos, así como respetar el “centro de vida” de los niños. Se vinculan, entre otros, al derecho a vivir en familia, entendida en términos ampliados, y en su comunidad.

Los Servicios Locales (sean provinciales o municipales según la normativa específica de cada provincia) cuentan también con la facultad de tomar las *medidas de protección excepcional o medidas de abrigo*, que implica la separación temporal de los niños de su ámbito familiar. Las medidas de abrigo deben establecer acciones que se van planificando y ejecutando, debiendo consignarse toda la información en el Plan estratégico de Restitución de Derechos, que incluye una serie de informes y debe dar cuenta de diagnóstico, resultados esperados, objetivos de la intervención, detalle de las acciones y estrategias, así como de los actores e instituciones que actuaron en el marco de la corresponsabilidad, para la restitución de derechos. También metas cuantificables en las que se menciona que se espera trabajar en los plazos de la medida de abrigo.

Las medidas excepcionales o de abrigo deben ser planificadas con criterio de excepcionalidad, como medida de última alternativa. Pudiéndose dar su cumplimiento en una institución convivencial cuando no se cuenta con referentes afectivos que puedan temporalmente recibir al niño/a o en una institución de salud, si la situación lo requiriese. La ley plantea que las medidas de protección de derechos deben ser planificadas en el marco de una estrategia restitutiva de derechos, conformada en cada situación problemática particular por distintos actores y efectores, con los cuales se van acordando distintas acciones bajo los principios y objetivos mencionados. Medidas que deben apuntar a mecanismos de apoyo para el sostenimiento de los niños/as y

adolescentes en el ámbito familiar y comunitario Los motivos o situación económica de la familia no pueden ser una justificación para la separación de los niños de sus familias, es decir los niños no pueden ser separados por falta de recursos económicos.

Además de la excepcionalidad, en estas medidas entra en juego la temporalidad, las medidas excepcionales deben ser transitorias, provisionales, y los derechos deben ser restituidos en el menor tiempo posible. Recordemos que en el Sistema de Patronato los ingresos a instituciones asilares se desarrollaban durante largos períodos de la vida de los niños. Por lo dispuesto en la última reforma del código civil y comercial, las medidas de abrigo tienen una máxima duración de 180 días, pudiendo ser de menor tiempo si la situación fuera revertida antes de ese período.

Las medidas de abrigo pueden cumplirse con la permanencia de los niños en el ámbito familiar ampliado o comunitario, esa medida puede ser complementada, si correspondiera, solicitando acciones civiles para que el niño permanezca en ese ámbito. Como segunda opción, que la medida de abrigo sea tomada para ser cumplida en un ámbito institucional –espacios convivenciales o programa de acogimiento familiar-. Si pasado el lapso mencionado, perdurasen las causas que dieron origen a la medida de excepcional o de abrigo, el Servicio Local inicia las acciones judiciales pertinentes, pudiendo también declararse situación de guarda con familia ampliada o el estado de adoptabilidad. Exigiéndose en todos los casos mencionados, tener en cuenta la opinión de los niños y adolescentes en todas las acciones.

9. Ciclo de las políticas públicas

Principales desafíos

Luego de haber realizado un recuento de los principales aspectos de las normas y transformaciones en el abordaje de los derechos de niñas, niños y adolescentes, surge una cuestión que nos interesa destacar, respecto al consenso social dado al reconocimiento efectivo de los derechos sociales, culturales y económicos por parte del Estado, partiendo del reconocimiento de que existe una disputa acerca de cómo se garantizarían esos derechos. Ya hemos referido que la actual legislación nacional de niñez se impuso hacia 2005 ante un armado institucional muy lábil a sus preceptos y con resistencias, por distintos intereses, a abandonar la vieja perspectiva de “control social” sobre los sectores pobres. En ese sentido podemos identificar que queda en evidencia aún, a 30 años de la incorporación de la CIDN y a 15 años de la sanción de la ley nacional, la presencia de un piso normativo protector de derechos que coexiste

con prácticas conservadoras permeables asimismo a la racionalidad neoliberal. Evidenciando la disputa entre concepciones y prácticas en torno al ejercicio de derechos ciudadanos.

Esta permanencia de respuestas contrapuestas a un concepto de derechos sociales debe comprenderse en los términos que plantean Villalta y Gesteira (2019) los derechos son “constructos histórico-sociales atravesados por relaciones de poder y de fuerza” y por lo tanto objetos de negociaciones.

Entendemos que los procesos de desjudicialización de los derechos sociales, económicos y culturales deberían apuntar, si se trata de acceso a una vida digna, al desarrollo de acciones del poder administrativo a través de políticas públicas de acceso a derechos sociales y ampliación de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes y, en consecuencia, a los derechos de su grupo familiar, progenitores o responsables de su cuidado.

Una de las disputas principales a esa concepción es la perspectiva individualista basada en el esfuerzo propio que instauró el neoliberalismo y que permanece. Son varios los ejemplos de política social orientada a la niñez que ha sido vapuleada desde los medios de comunicación por presuntamente favorecer la vagancia y desalentar la responsabilidad individual, por ejemplo, el cobro de Asignación Universal por Hijo o por Embarazo.

En esta reflexión, no podemos dejar de mencionar que en el año 2015 Mauricio Macri ganó las elecciones presidenciales en Argentina, bajo la Alianza Pro Cambiemos. Con la llegada al gobierno nacional, representa la reinstalación conservadora en la política económica y social del país. El discurso conservador, logró en los 4 años de gestión re instaurar en buena medida y en varios niveles de la vida cotidiana una coordinación de la sociedad por parte del mercado.

En alianza con la corporación judicial, la Alianza Pro Cambiemos se sostuvo los cuatro años de gestión, aunque no sin fuertes movilizaciones de rechazo frente a situaciones de vulneración extrema de derechos humanos, como los casos de Santiago Maldonado y Rafael Nahuel, relacionados a las luchas de pueblos originarios mapuches, en Chubut y Río Negro respectivamente. Otras formas de protesta y reclamo fueron las encabezadas por diversos sectores sociales que pelearon por garantizar la educación pública, situación que alcanzó una enorme movilización social con la consigna “escuelas dignas”, en repudio a las condiciones de infraestructura de las escuelas en general y ante la explosión de la Escuela 49 en el partido de Moreno, en provincia de Buenos

Aires, en la que murieron dos trabajadores de la educación: Sandra Calamano y Rubén Rodríguez.

La concepción de los gobiernos como el de la Alianza Cambiemos se configura bajo un modelo empresarial tanto del Estado como de las personas, cuyo objetivo es maximizar su valor de capital. Así cualquier modelo de gobierno o persona que no siga dichos preceptos de auto-inversión sobre sí mismo, se verá sometido a sus consecuencias. Dicho de otro modo, la racionalidad neoliberal entiende que un sujeto es pobre por no haber obtenido un desarrollo personal competitivo, en tanto capital humano que debe constituirse como “empresa rentable”. Si bien hay presencia de resistencias a las políticas neoliberales como las que mencionamos -llevadas adelante por los sectores más politizados tales como sindicatos, pueblos indígenas, jóvenes- aún el ideario neoliberal cuenta con apoyo de amplios sectores.

Como hemos mencionado la Asignación Universal por Hijo para la protección social (AUH) fue una de las principales herramientas de acceso a derechos de niños anteriormente excluidos de la cobertura de asignación familiar, al no contar sus responsables con trabajo registrado. Durante el macrismo, en términos comparativos, según un estudio de CEPA (2019), el monto de la AUH ha perdido casi un 7% del poder de compra, dada la insuficiencia de los aumentos dados, si se compara ese promedio en 2015 con 2019. Impactando aún más si se tiene en cuenta que el sector que accede a AUH realiza trabajos informales, que en un contexto de aumento de desempleo y caída del poder adquisitivo vieron agravadas sus condiciones socioeconómicas. Evidenciado ese agravamiento en los datos de Anses, se registró un sensible incremento del endeudamiento, a través de créditos tomados ante Anses por este sector (CEPA, 2019). Los efectos de la política macrista y las sucesivas disparadas del dólar produjeron un crecimiento de la inflación que ocasionó la pérdida de poder de compra.

Todos estos datos del contexto 2015-2019 nos sirven para comprender también lo sucedido en las políticas específicas orientadas a la niñez en ese periodo. En 2016, recién iniciada la gestión de Macri se dieron de baja algunos programas como Qunita - entrega de elementos a recién nacidos, en vinculación con el programa de salud SUMAR- y Conectar Igualdad -entrega de computadoras a estudiantes y docentes-. Este último justificado por el Ministerio de Educación basándose en las pruebas “Aprender”, que según dichos oficiales indicarían que todos los estudiantes y docentes cuentan con al menos una computadora en su hogar (CEPA 2019).

Respecto al organismo nacional de niñez, resulta ineludible mencionar el Decreto presidencial (Res. 546/29-06-2018) que redujo el presupuesto de SENAF, organismo nacional de niñez y adolescencia, reorientando recursos -tal como lo explicita el mismo decreto- hacia áreas como seguridad. Esa decisión gubernamental no sólo reflejó la prioridad de una intervención punitivista -liderada por el Ministerio de Seguridad- sino que el Decreto fue denunciado por contradecir los principios de intangibilidad de los presupuestos de niñez. La intangibilidad de los fondos nacionales de niñez está establecida en el art. 72 de la Ley 26.061 junto a la obligatoriedad de tomar medidas progresivas de protección, en tanto responsabilidad, no sólo ética sino política y económica por parte de los Estados.

Con el mismo carácter, durante el macrismo se reinstaló el debate por la baja de la edad de punibilidad, en esta oportunidad con un proyecto de ley penal juvenil, presentado por el propio gobierno. *“El rechazo de la baja de la edad de punibilidad es prácticamente unánime del campo de la infancia. Y ha sido recogido por el Comité de Derechos del Niño de la ONU que recomendó a la Argentina reformar la ley vigente (N°22.278) evitando bajar la edad de punibilidad”* (Infancia en deuda.org 2019). El proyecto ha sido socialmente rechazado desde organizaciones de niñez, destacándose la red “Argentina dice no a la baja” y del mismo Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Este último emitió un documento explicitando el rechazo a dicho proyecto del oficialismo.

Durante el período 2015-2019 se redujo la línea de financiamiento de proyectos para la promoción y protección de derechos con participación de lxs propixs niñxs, por parte de SENAF. Asimismo, se eliminó una subsecretaría, teniendo algunas direcciones dependencia directa con la Secretaría, por ejemplo, la Dirección de Sistemas de Protección a cargo de Jorge Figuerola. Además, dicha dirección antes denominada de “protección de derechos”, en la gestión de Cambiemos pasó a denominarse “de sistemas de protección” eliminando la palabra “derechos”.

Otro dato significativo de la política social, en el año 2019, pasaron a trabajar en SENAF trabajadores de la ex Comisión Nacional de Pensiones, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, atento al traspaso del área de Pensiones a una Agencia de Discapacidad y al cierre de las oficinas locales denominadas Centros de Atención Local, CAL, que la Comisión de Pensiones tenía en distintos territorios. Precisamente, los equipos técnico-territoriales de SENAF fueron perjudicados por el cierre de dichos CAL de Pensiones, ya que en dichas sedes hacían pie los mencionados equipos. Ello obligó a muchos trabajadores de SENAF a gestionarse por cuenta propia nuevos lugares

donde hacer sede, recalando en CICs (Centros Integrales Comunitarios) o en diversas áreas municipales.

En sintonía con ello, en el caso particular de SENAF también fueron desactivados varios CPD (Centros de Promoción de Derechos), centros con anclaje barrial en los que se desarrollaban talleres para niñxs y adolescentes y un trabajo de fortalecimiento familiar.

El recuento de las acciones durante el macrismo nos permiten analizar cómo el Estado es rediscutido y reorientado en su acción. Precisamente durante la gestión Cambiemos, el Estado fue rediseñado, transformado y no sólo achicado como suele definirse el marco neoliberal de la gestión. Si bien hay un achicamiento del Estado, y por caso se eliminó el Ministerio de Salud, también ha sido de público conocimiento el faltante de vacunas para el cumplimiento del plan obligatorio oficial o la reducción presupuestaria realizada en SENAF que hemos mencionado. En paralelo al achicamiento de áreas se produjo también una reformulación del Estado.

La resistencia de los trabajadores y de las organizaciones sindicales ha sido permanente incluyendo repetidas movilizaciones públicas, destacándose las realizadas ante el intento de reforma previsional en Diciembre de 2017, con una brutal represión como respuesta del gobierno de Mauricio Macri. Precisamente, dicha reforma no solo afectaba de modo directo a los jubilados sino a millones de niños/as que perciben AUH.

Como saldo del periodo, las mediciones de pobreza arrojadas por diferentes estudios distan de la promesa de campaña “pobreza cero” que había hecho el presidente Macri. Distintos estudios confirman el empeoramiento de las condiciones de acceso a derechos de niños/as y adolescentes, tal es el caso de la investigación llevada adelante por UNICEF “Los efectos de la situación económica en los niños, niñas y adolescentes en Argentina”, de Marzo de 2019 y el informe “Infancia(s). Progresos y retrocesos en clave de desigualdad”, que refleja los datos del barómetro de la Encuesta Deuda Social de la Infancia EDSA, realizada por la UCA. La pobreza monetaria en la infancia y adolescencia para 2018 fue de 51,7% siendo la más elevada de la última década.

Podemos mencionar a modo de ejemplo una perspectiva actual de resistencia a la educación sexual integral de niñxs y adolescentes. En ella subyace una idea de protección que la ubica en el “ámbito privado” y que sobredimensiona el concepto de propiedad sobre los hijxs y evidencia una débil adherencia a la idea de sujetos de derechos y autonomía progresiva.

Llegados a este punto podemos decir que, si bien la idea de niñx sujeto de derecho caló profundamente y es sostenida por las principales áreas de gestión estatal y no gubernamentales del campo de “la infancia”, y aunque en general a esta altura no existe institución que no tenga incorporado el discurso de derechos, es importante advertir que ese discurso se encuentra disputado.

De este modo las nociones de protección de derechos, la de participación activa de niñxs y adolescentes, la legislación y el discurso de derechos que hemos abordado cohabita con otros discursos narrativos y significaciones sociales de gran potencia política, opuestos a las leyes, que también difunden nociones respecto a las niñeces y sus derechos.

10. Relato de una experiencia

Capítulo Santa Cruz

“Por eso me atrevo a proponerles hoy, como utopía lo que mañana será realidad, un desafío que no es individual sino colectivo: reconstruir nuestra identidad para llevar a Santa Cruz a los más altos niveles de trabajo, educación, salud, ciencia y producción.” Dra. Alicia Kirchner - Gobernadora de Santa Cruz - 2016

Al inicio de la gestión de la Gobernadora Alicia Kirchner en diciembre de 2015, la Provincia de Santa Cruz, se encontraba atravesando una situación social compleja marcada por un contexto adverso en relación a una discriminación manifiesta en base a la falta de giros a esta provincia correspondientes a la coparticipación y a otras obras públicas nacionales ya comprometidas que se paralizaron hace más de tres meses, desencadenando distintas situaciones sociales que se agravaron durante la gestión nacional de los primeros 4 años de su gestión durante la gestión de la alianza de gobierno que favorecieron el desempleo, aumento del costo de vida y por consiguiente una fuerte recesión a nivel nacional.-.

Durante las primeras semanas de gestión, desde el Ministerio de Desarrollo Social a cargo de Paola Vessvessian, se convocó a todas las áreas de cada gobierno municipal y comisionado de fomento, y el gabinete del Ministerio de Desarrollo Social, con el objeto de generar un estado de situación y elaborar las políticas públicas a desarrollar en toda la provincia teniendo como eje la familia, el territorio y la organización social.

La Provincia de Santa Cruz, ha dado muestras históricas en la planificación y generación de programas desde una perspectiva de derechos. El PLAN GESTION SOLIDARIA

(GESOL) desarrollado por quien fuera en ese momento, la Ministra de Asuntos Sociales y hoy Gobernadora de la Provincia de Santa Cruz, Dra. Alicia Kirchner ha sido un ejemplo en planificación estratégica y gestión social.

Dicho plan, elaborado y aprobado en el año 1992, se fundaba en que *“la aplicación de una política social global de gobierno exige ejercer una acción preventiva, asistencial y proteccional que incorpore progresivamente un sistema adecuado de prestaciones y servicios que revaloricen al hombre y su familia como hacedores de una comunidad organizada, donde prime el sentido solidario que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida”*.

Desde la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia, con la familia como eje articulador e integrador de la vida de cada niña, niño y adolescente, integrándola en la planificación de la política pública como el ámbito unificador.

Las líneas de acción estratégicas para las políticas de niñez y adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia constituyeron una guía ordenadora desde el punto de vista conceptual y metodológico, y marco común para la implementación de las políticas de promoción y protección de derechos, y surgieron del estado de la situación de la política pública de niñez a nivel provincial, así como la identificación de las acciones a implementar tanto desde el organismo provincial como de los órganos de aplicación municipales y, a partir de ellos, generar criterios comunes para la planificación y la gestión de acciones destinadas a la niñez, la adolescencia y la familia.

La concepción de sistema, que imprime la Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley Provincial 3062 en particular, permite garantizar la calidad de las intervenciones, coordinar las políticas y las acciones, optimizar la inversión, y esto consolida la institucionalidad y la descentralización territorial en el marco de la aplicación de nuevas formas organizativas y de revisión y transformación de prácticas institucionales y profesionales.

En ese marco, la gestión se orientó fuertemente al apoyo a la gestión de las áreas en funcionamiento, la asistencia técnica, el seguimiento de intervenciones y el monitoreo y la evaluación, así como la transferencia de tecnologías, la capacitación y la articulación interinstitucional. Durante esos años, se implementaron acciones de asistencia técnica en territorio, supervisiones y planes de capacitación a las áreas de niñez municipales.

También se fortaleció la institucionalidad con la creación del **Consejo provincial de niñez, adolescencia y familia**, conformado por los representantes de los Municipios y Comisionados de Fomento, de las áreas de niñez y la adolescencia.

La función esencial de la Secretaría de Estado y de todos los órganos municipales, comisionados de fomento y de instituciones que trabajan con las niñas, los niños y los adolescentes es garantizar el desarrollo integral en su medio familiar y comunitario. Así lo establecen la Ley Nacional 26.061 y la Provincial N°3.062 y todos los compromisos internacionales asumidos por nuestro país y establecidos en la Constitución Nacional.

Orientamos la política de infancia fundamentalmente a fortalecer y complementar el Sistema Integral de protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Provincia de Santa Cruz, a través de un trabajo basado en la corresponsabilidad con las áreas municipales y los distintos actores institucionales vinculados al efectivo ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes en todo el ámbito del territorio provincial.

- Fortalecimiento de las áreas de niñez y adolescencia de los municipios a nivel institucional.
- Articulación con los municipios para la implementación descentralizada de políticas. Esto implica la elaboración de una estrategia provincial, la articulación, el financiamiento y el seguimiento de la implementación de las políticas vinculadas en esta temática.-
- Capacitación de equipos técnicos y actores locales en políticas de niñez y adolescencia, para la conformación del sistema local de protección de derechos.
- Promoción de la participación adolescente para el fortalecimiento de su rol ciudadano.
- Relevamiento de grupos de adolescentes que estén desarrollando actividades en escuelas, barrios, municipios, con el objeto de conformar redes de adolescentes para promover su participación.
- Difusión de materiales vinculados a las iniciativas y las preocupaciones adolescentes.

En la Provincia de Santa Cruz, Ley N° 26.061, sancionada en el año 2005, de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes”, la cual tiene por objeto la “protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y los tratados internacionales, en los que la Nación sea parte” ha sido incorporada en su legislación, a través de la Ley Provincial N°3.062 y Decreto Reglamentario N°2536/14 y N° 1258.

Desde esas bases conceptuales y normativas, desde la perspectiva de derechos, se generó el Programa Integral para la Niñez y Adolescencia – PAINA, como un programa específico destinado a la atención integral de las niñas, niños y adolescentes de la provincia de Santa Cruz, con eje en el fortalecimiento familiar y la promoción de derechos, y a la atención especial a través de medidas de protección y a medidas de excepción.

“Frente a la acción asistencial dispersa: servicios sociales ejercidos desde la responsabilidad pública, única garantía que asegura en la cobertura, equidad, eficacia y eficiencia”¹³

En ese sentido el PROGRAMA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA – PAINA, establece las acciones destinadas a la promoción, protección y restitución de derechos, y en particular, aquellas coberturas que, por situaciones particulares, o por encontrarse con medidas de protección o excepción, o destinada a adolescentes infractores de la ley penal, requieren de una apoyatura técnica, financiera o de acompañamiento de los organismos del estado y del sistema de protección integral, para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Además del programa, y como parte de la creación de institucionalidad en el marco del sistema de protección integral, se consolidó el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia.

La primer reunión se llevó a cabo el 25 de Agosto de 2017 en la Sala de Situación de Casa de Gobierno, y contó con la presencia de 14 representantes locales de áreas de niñez. Esa reunión concluyó en la importancia de conformación del Consejo, cuya primer

13

sesión como tal se realizó el 26 de Octubre en la localidad de Cañadón Seco. En dicha sesión se firmó el Acta de Creación del Consejo Provincial y el Protocolo para niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales, y se trabajó sobre el Programa de Atención Integral para la Niñez y Adolescencia, enmarcados en las Líneas de Acción Estratégicas propuestas por ésta Secretaría de Estado.

Para finalizar el año 2017, se realizó el día 30 de Noviembre en la localidad de El Chalten, la segunda sesión del Consejo, donde se profundizo acerca del Rol de las Autoridades de Niñez, Adolescencia y Familia, el Distributivo Provincial, con criterios sociales y estadísticos para una asignación equitativa de fondos provinciales.

Para finalizar el año 2017, se realizó el día 30 de Noviembre en la localidad de El Chalten, la segunda sesión del Consejo, donde se profundizo acerca del Rol de las Autoridades de Niñez, Adolescencia y Familia, el Distributivo Provincial, con criterios sociales y estadísticos para una asignación equitativa de fondos provinciales.

Durante el año 2018, se realizaron 4 sesiones, superior a las 3 anuales acordadas de acuerdo al artículo 3º del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia:

- 3ra Sesión - 23/03/2018 - Río Turbio
- 4ta Sesión - 21/05/2018 - Río Gallegos
- 5ta Sesión - 30/08/2018 - Piedra Buena
- 6ta Sesión - 07/12/2018 - Los Antiguos

Criterios de Representación:

La representación ante el Consejo Provincial se estableció en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Provincial, aprobado en su primer sesión:

Desarrollo de las reuniones:

1er. Encuentro Provincial

25 de Agosto de 2017

Acta Compromiso “Conformación del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia

Documentos de trabajo: Líneas de Acción Estratégicas – Marco Normativo del Sistema de Protección de Derechos – Programa de Atención Integral – Protocolo de Procedimientos para la Aplicación de Medidas de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

1º Sesión Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia

26 de Octubre de 2017

Declaración “Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia”

Acta Aprobación “Reglamento de Funcionamiento del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia”

Acta N°01/2017 del Consejo Provincial

2º Sesión Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia

30 de Noviembre de 2017

Documentos de trabajo: Planificación estratégica conjunta en los ámbitos de aplicación, desde una perspectiva de derecho – Distributivo Presupuestario – Programa para la Atención Integral de la Niñez y Adolescencia

Acta Aprobación “Protocolo de Procedimientos para la aplicación de medidas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes”.

“Reglamento de Funcionamiento del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia”

Acta N°02/2017 del Consejo Provincial

3º Sesión Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia

23 de Marzo de 2018

Acta Aprobación "Compromiso para la elaboración de estándares de dispositivos"

Declaración - Apoyo a las familias de la Cuenca Carbonífera

Documentos de Trabajo - Estándares Dispositivos de Cuidados Alternativos
- Presentación Guía Presentación Proyectos y Distributivo Fondos Provinciales: Programa de Atención Integral para la Niñez y Adolescencia - Plan Provincial

Acta N°003/2018 del Consejo Provincial

4º Sesión Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia

21 de Mayo de 2018

Documentos de Trabajo - Presentación Adopción y Código Civil - Protocolo Abordaje en casos de abuso sexual infantil - Programa de Capacitación para el Fortalecimiento Institucional -

Acta N°004/18 del Consejo Provincial

5º Sesión Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia

30 de Agosto de 2018

Documentos de Trabajo - Implementación del Programa de Atención Integral – PAINA - Presentación Los Antiguos - Programa de atención Integral - Presentación Caleta Olivia - Programa de atención integral - Protocolo de alertas tempranas - relevamiento CDI - Normativa Programa Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes sin cuidados parentales

Acta N°005/2018 del Consejo Provincial

6º Sesión Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia

7 de Diciembre de 2018

Documentos de Trabajo - Presentación Avances Implementación PAINA - Instructivo Rendición de Cuentas - Presentación del Relevamiento CDI -

Acta Aprobación "Estándares de Calidad en los Dispositivos Convivenciales"

Acta Aprobación "Familias alternativas de cuidados temporales"

Acta Aprobación "Superintendencia y supervisión de los Servicios Locales"

Acta Aprobación "Protocolo de Actuación de Alertas Tempranas"

Acta N°006/2018 del Consejo Provincial

Criterios de Convalidación:

Enmarcados en la Ley de Protección Integral, que establece las responsabilidades primarias tanto de los servicios locales de protección como de la autoridad provincial, se estableció en el Reglamento de Funcionamiento la modalidad operativa de trabajo y aprobación de documentos, así como la legitimidad de lo aprobado, teniendo en cuenta los criterios de representación, quórum y aprobación por votación democrática.

Los **documentos de trabajo** se presentan como punto de partida de los ejes para la promoción y protección integral, y se someten al debate y acuerdos entre las y los consejeros, consolidándose los acuerdos en las **Actas de Aprobación y Actas de Sesión** suscriptas en Consejo.

Para finalizar, se pueden destacar las siguientes acciones que la Provincia de Santa Cruz desarrolló desde la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia a partir de diciembre de 2015:

- Elaboración del Plan Provincial de Infancia en conjunto con otros organismos con perspectiva de sistema, y abordaje integral
- Creación del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia
- Implementación del Programa PAINA y Distributivo provincial de FONDOS – Aprobado por Decreto N°0659/19
- Implementación del Registro Único Nominal – En el año 2018, se firmó convenio entre la Provincia de Santa Cruz y UNICEF (Expte 228173/19), para la implementación de acciones conjuntas. Una de dichas acciones, es el Registro Único Nominal de Niñas, Niños y Adolescentes. Este registro funciona de manera online y permite a las oficinas locales llevar un legajo digital, realizar seguimientos y contar con alertas vinculados a los plazos de las medidas de excepción, así como sacar reportes de acciones. Esto se encuentra convalidado en Consejo Provincial.

- Fortalecimiento institucional a través de capacitaciones: entre los años 2018 y 2019 se implementa un programa de capacitación y participación del que han participado 2273 personas.

Módulo 10	Políticas de Adultos Mayores.
Subtítulo	El empoderamiento de las Personas Mayores

Asumimos en este texto, un enfoque de integralidad, interdependencia, irrenunciabilidad e intransigibilidad de los derechos de las personas, aunque razones procedimentales obligan a la diferenciación de temáticas según núcleos de especificidades que, en la práctica, deben fusionarse en acciones y respuestas integrales, a partir de espacios de gestión articulada con participación de las organizaciones, instituciones sociales, vecinos y ámbitos de la administración pública de las distintas jurisdicciones (local, provincial, nacional).

Las personas adultas mayores, categoría definida (arbitraria y convencionalmente) por la edad, conforman el núcleo de interés de este módulo en el que se atenderán las problemáticas y especificidades que, como tendencia general, involucran a quienes conforman este grupo poblacional.

Sin embargo, sabemos que no es posible garantizar los derechos segmentando a la comunidad desde abordajes parciales y focalizados, sino desde la integralidad, reconociendo tanto las particularidades como que, donde las vidas se desarrollan - independientemente de las edades-, es en los ámbitos comunitarios, especialmente las familias.

Analizar, diseñar y ejecutar políticas públicas de protección y promoción de derechos, también supone realizar reflexiones sobre la conceptualización y la configuración del Estado, como arquitectura institucional y normativa, presente en el devenir cotidiano de la vida de la ciudadanía y sus espacios comunitarios, y promotor del acceso y disfrute a los derechos.

A modo introductorio, resulta pertinente realizar una aproximación a ciertos conceptos que serán de utilidad, como lo es el de “Estado de Bienestar” y, para comprender mejor este, el de “desmercantilización”.

Seguiremos, en este caso, un texto del sociólogo danés Gøsta Esping-Andersen¹⁴. Aun advirtiendo acerca de las limitaciones derivadas de que sus estudios se centran en las sociedades capitalistas europeas contemporáneas, entendemos que provee elementos analíticos de gran utilidad.

El concepto de “desmercantilización” se refiere, centralmente

...al grado en el que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado. En la historia de la política social, los conflictos han girado principalmente en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible; es decir, los recursos, la extensión y la calidad de los derechos sociales (Esping-Andersen, 1993, p.8).

Formulado de otra manera, la “desmercantilización” refiere a mecanismos de protección de los miembros componentes de la sociedad (salarial) que permiten un determinado nivel de satisfacción de sus necesidades distinta e independiente de la remuneración a cambio de trabajo.

Es bastante evidente que esta definición admite interpretaciones absolutamente heterogéneas, dependiente de la evolución histórica de las sociedades y de los contratos sociales que se operativizan en “los estados” en cada momento.

Retornando al texto citado, encontramos que:

La variabilidad de la evolución del Estado de Bienestar refleja las respuestas que se presentan a las presiones para la desmercantilización. Para entender este concepto, la desmercantilización no debería confundirse con la erradicación total del trabajo como mercancía; no es un problema de todo o nada (...) (Esping-Andersen, 1993, p.8).

Las fuentes principales de la política social moderna radican en el proceso por el que tanto las necesidades humanas como la fuerza de trabajo se transformaron en mercancías, determinando que nuestro bienestar empezará a depender de nuestra relación con el circuito monetario. Esto no quiere decir que la política social fuera desconocida antes del avance del

¹⁴Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.

capitalismo moderno, sino que su naturaleza y su organización se transformaron. La previsión social de tipo tradicional se dirigía a un mundo que no estaba mercantilizado completamente. Así, en la Edad Media lo que decidía la capacidad de una persona para sobrevivir no era el contrato laboral, sino la familia, la Iglesia o el señor.

La plenitud del capitalismo comportó el debilitamiento de la protección social "premercantilizada". Cuando la satisfacción de las necesidades humanas llegó a implicar la adquisición de mercancías, el problema del poder adquisitivo y de la distribución de los ingresos se convirtió en algo importante. Sin embargo, cuando la fuerza de trabajo se transformó también en una mercancía, se puso en juego el derecho de la gente para sobrevivir fuera del mercado. Esto es lo que constituye el asunto más conflictivo de la política social (Esping-Andersen, 1993, p.6).

Siguiendo al mismo autor, las diversas formas que en el mundo capitalista y occidental asumen los "Estados de Bienestar" contemporáneos, pueden entenderse y clasificarse de la siguiente manera:

Los derechos sociales casi nunca son incondicionales. Para percibir los subsidios, los demandantes al menos tendrán que satisfacer la condición de estar enfermos, ser viejos o estar desempleados. Sin embargo, además de la mera presencia de un problema, las condiciones suelen estar ligadas al tipo de convenio con la seguridad social.

En general, se pueden distinguir tres clases de convenios, cada uno con su peculiar efecto sobre la desmercantilización. Un tipo de sistema, históricamente el más fuerte en los países anglosajones, basa los derechos en una necesidad perentoria y demostrable. La tradición de la asistencia social, con su origen en la tradición de las leyes para los pobres, está caracterizada por la comprobación de los medios de vida y de los ingresos que se tienen, con diferentes grados de rigor; estos sistemas no amplían propiamente los derechos a los ciudadanos.

Un segundo tipo de sistema prolonga los derechos en base al rendimiento en el trabajo. Esta variante tiene sus orígenes en la tradición de seguros que se desarrolló de forma más constante primero en Alemania y luego en todo el continente europeo. Aquí los derechos están claramente condicionados a una mezcla de vínculos con el mercado laboral y de aportaciones financieras y, generalmente, han estado sujetos a la lógica del actuarialismo; es decir,

la idea de que el individuo tiene un derecho personal de naturaleza contractual. El grado en que este tipo de régimen ofrece oportunidades para la desmercantilización depende en gran medida de hasta qué punto relaja el principio actuarial, de cuánto habrá tenido que trabajar o aportar una persona para tener los requisitos y de cuán estricta es la relación existente entre el rendimiento anterior y los subsidios.

El tercer tipo de sistema surge del principio de Beveridge de los derechos universales de los ciudadanos, independientemente del grado de necesidad o el alcance del rendimiento en el trabajo. El ser "beneficiario" depende, en cambio, de ser ciudadano o de ser residente en el país desde hace mucho tiempo. Invariablemente, estos tipos de programas se basan en el principio del subsidio de tasa fija. En principio, esta propuesta de "bienestar social del pueblo" tiene un fuerte potencial desmercantilizador, aunque obviamente condicionado por la generosidad de los subsidios. El sistema de bienestar social del pueblo ha dominado en los países escandinavos y ha sido un principio antiguo en la tradición socialista de la política social. Aunque nunca se llevó a cabo, ha constituido un perenne ideal en la socialdemocracia alemana (Esping-Andersen, 1993, p.6).

Es claro que realizar esta clasificación ha requerido de una simplificación extrema de una realidad compleja que, naturalmente, no se presenta en formas "puras", poniendo el énfasis sobre las tendencias predominantes.

Del mismo modo, al acercarnos a la realidad de nuestro país, podemos identificar en nuestros últimos 100 años de historia, diversos períodos en los que una u otra de las modalidades arriba descritas resultara dominante, aunque casi nunca exclusiva, tanto en la concepción general de "el Estado" como en las particulares relacionadas con las políticas sociales y los sistemas de protección social.

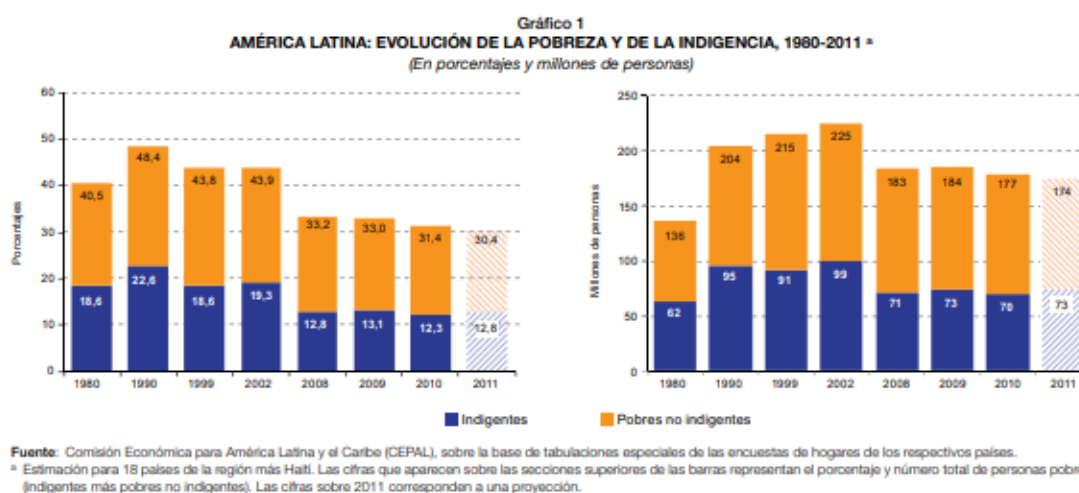
Tanto en el nivel nacional como en el de la región y el mundo inclusive, los sucesivos cambios de paradigma se asocian íntimamente con los procesos políticos y sociales en curso.

Fácilmente podemos identificar en nuestro país, la correlación existente entre el apogeo de la globalización y el neoliberalismo a nivel mundial, luego de la caída del bloque socialista, con los conceptos de Estado mínimo y de políticas sociales "focalizadas", como derivación del conjunto de recetas promovidas, centralmente, por los organismos internacionales de crédito (como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.),

de amplia injerencia en la administración política y económica nacional de aquella época, que se conocen como “decálogo del Consenso de Washington”.

Las crisis sociales, políticas y económicas de finales del siglo XX y principios del corriente, como consecuencia del deterioro generalizado de derechos de las mayorías expresados en el significativo aumento del desempleo, de la desigualdad distributiva, de la pobreza y la indigencia como manifestaciones más evidentes, determinaron diametrales cambios de paradigma en la región, revirtiendo, también aceleradamente, los procesos de deterioro del modelo precedente.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su informe “Panorama Social de América Latina -2011” elabora el siguiente gráfico (presentado en facsímil) en el que claramente se observa que la tendencia al crecimiento de las incidencias de la pobreza y de la indigencia entre 1980 y 2002 es sucedida, durante la primera década del siglo XXI, por un descenso abrupto en esos indicadores.



Lo propio sucedió respecto de otros indicadores relevantes. De hecho, el propio Banco Mundial, en una publicación de gran repercusión¹⁵, afirmó que

... tras décadas de estancamiento, la población de clase media en América Latina y el Caribe ha aumentado en un 50% -de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones (o un 30% de la población del continente) en 2009. Durante este periodo, a medida que los ingresos de los hogares crecían y la desigualdad tendía a disminuir en la mayoría de los países, el porcentaje de la población pobre disminuyó notablemente (...)

¹⁵ Ferreira, F. H., Jamele Rigolini, L.-F. L.-C., & Maria Ana Lug, y. R. (2012). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Tan significativos resultaron los cambios, que continúa diciendo, "...el panorama actual en la región es una realidad reciente y no tiene precedentes. Es el resultado de un proceso de transformación social que comenzó alrededor de 2003, y en esos años la movilidad social ascendente aumentó a un ritmo notable".

Sobre los determinantes de los cambios, nos remitimos al reporte del Comité Nacional del Programa MOST2-UNESCO, *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI-Las miradas populares*, donde encontramos:

No es posible explicar la mejora de los niveles de vida de los pueblos de la región sino a la luz de la caída de la hegemonía del catecismo político y económico surgido del Consenso de Washington. Los modelos neoliberales implementados en la región, en crisis al final del siglo XX fueron sucedidos por la asunción de gobiernos que imprimieron fuertes cambios en la orientación de las políticas públicas como en los casos de Hugo Chávez en Venezuela, Ignacio Da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina, Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, entre otros.

Aparecieron entonces como comunes denominadores el fortalecimiento del rol del Estado en la economía mediante la recuperación del control de empresas y recursos claves, la ampliación de la inversión social y de infraestructura, así como las políticas de promoción y fortalecimiento de los mercados internos, redundando en marcados descensos de la desocupación y mejoras de los ingresos y las condiciones laborales. Asimismo, se aplicaron políticas de seguridad social de amplio alcance como los planes jubilatorios universales, la Asignación por Hijo de la Argentina o el Plan Bolsa Familia en Brasil.

Estos conjuntos de medidas -antitéticas de las políticas económicas y sociales que se aplican a la fecha en la eurozona y que antaño se implementaron en América Latina- son los que finalmente explican el incremento de la población con ingresos medios o clase media, como le llama el informe del Banco Mundial, y la reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad que destaca la CEPAL.¹⁶

Acentuando en la dimensión nacional de este proceso, se describen como elementos clave, las políticas macroeconómicas que amplifican la producción y el empleo, las

¹⁶ Comari, C. (2015). Reconstrucción y sostenimiento del Estado de Bienestar del Siglo XXI. En C. N. MOST, *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI-Las miradas populares* (págs. 227-235). Buenos Aires: UNESCO-MOST2.

tributarias que adoptan un sentido progresivo, así como las distributivas que tienden hacia la equidad.

Ahora bien, no sólo en términos de modelo económico se verifican cambios, sino también en lo atinente a las políticas sociales y de la seguridad social, que migran de la focalización a la universalización y de la especificidad a la integralidad. Siguiendo el mismo texto encontramos:

Uno de los rasgos particularmente sobresalientes del período es que (...) el sistema de protección social argentino experimentó el mayor crecimiento de la historia en términos del alcance de sus programas de transferencias directas, especialmente en lo que respecta a adultos mayores y a niños, niñas y adolescentes. En el artículo principal se ha explicado cómo y cuándo estos sistemas fueron ampliando su cobertura hasta alcanzar la casi totalidad de sus respectivos universos.

Resulta impactante observar que la pirámide poblacional queda completamente cubierta: el segmento en la edad teórica de trabajar (Población en Edad de Trabajar-PET) en situación de casi pleno empleo, la población adulta mayor por el sistema de jubilaciones y pensiones y el segmento de niños, niñas y adolescentes por el sistema de asignaciones¹⁷.

Es importante reflexionar acerca de cómo se producen cambios de tal magnitud. El Estado, en tanto decisor de las políticas, es indudablemente un actor clave; sin embargo, tales transformaciones, que no están exentas de resistencias ni de dificultades, resultarían imposibles de operar sino enraizaran en la sociedad, a través de cada ciudadano/a y sus ámbitos naturales de socialización y organización.

El empoderamiento individual y colectivo es un factor determinante de la profundidad y durabilidad de las transformaciones. Las personas dejan de ser objeto de beneficios para ser sujetos de derecho.

La realidad argentina es, como siempre cambiante, y el proceso anteriormente descrito no resultó indemne al cambio de políticas económicas sucedido con el cambio de signo político del gobierno nacional de finales de 2015.

Sin embargo, cabe señalar que, pese a los retrocesos, el paradigma socialmente aceptado respecto del enfoque de derechos sigue siendo el dominante.

¹⁷ Ibidem.

Los intentos de refocalización de las políticas sociales y de la seguridad social fueron, en términos generales, infructuosos, manteniéndose la universalidad como tendencia principal, y la fortaleza previamente adquirida por los Sistemas de Protección de Derechos contribuyeron decisivamente a poner coto al generalizado deterioro de las condiciones de vida de las mayorías populares.

Dejaremos para una sección posterior la exploración de los mecanismos particulares de ejecución de las políticas específicas y de cómo ellas se imbrican con el conjunto de disposiciones macro y universales, porque antes de ingresar en el tópico, convendría repasar una serie de conceptos particulares que nos permitan recortar y definir este colectivo al que nos referimos como adultos mayores, entendiendo, en forma situada en el conjunto social existente y en la dinámica demográfica de la sociedad toda, a esta categoría definida por la edad.

2. Rol del Estado

Entendemos que caracterizar el rol del Estado es, a la vez, historizar sobre el cambio de paradigma/modelo y comprender el recorrido en el que el adulto mayor deja de ser un objeto de protección para convertirse en un sujeto de derechos, supone hacerlo desde la concepción y definición de los “Hogares para Personas Mayores” - “Asilos de Ancianos”, en los distintos contextos históricos y políticos.

Para visualizar el desarrollo de estas organizaciones como modalidad de atención para los Adultos Mayores es que se realizará un recorrido histórico que permita, relacionar el contexto social, económico y especialmente político, con el tipo de respuestas brindadas para este grupo etario.

La atención, organización y los servicios brindados por los Hogares o Residencias para Adultos Mayores, están en directa relación con la concepción acerca del proceso de envejecimiento en un contexto determinado. Estas ideas y creencias articulan sentidos que sustentan las prácticas cotidianas de quienes están a cargo de estas organizaciones.

En este sentido, haremos un recorrido por 5 periodos, El primero, desde los años 1820 al 1947 donde se destaca fuertemente el Paradigma Asilar, el Segundo período abarca los años 1947-1955 donde predomina la perspectiva de la Justicia Social, el Tercer periodo de los años 1955 a 1970 donde emergen Ideas Desarrollistas y la tecnificación en la atención a los adultos mayores, el cuarto periodo encuadra los años 1970 al año 2000 etapa de difusión de las teorías sociológicas del envejecimiento, y el quinto y último periodo abordado, desde el año 2000 en adelante. Período en el que se desarrollan las asambleas mundiales y sus recomendaciones, en relación a la transición

o pasaje del modelo conocido como “asilar” hacia el centrado en los derechos de los mayores.

→ Primer Periodo (1820-1947). El Paradigma Asilar

Los primeros “hogares de ancianos o residencias geriátricas” aparecen en Europa en el Siglo XVI destinados a albergar locos, vagabundos, desviados de la ley y viejos.

En Europa surgen con el objetivo de vigilar y castigar a quienes se deben educar y corregir dejando de lado el castigo físico, para promover el castigo del alma. En nuestro país, la modalidad llevada a cabo era ocultar a los pobres, reclutar la mendicidad, invisibilizando a los inadaptados, los raros, los diferentes y también los ancianos en los llamados asilos.

El Estado argentino, comenzó a intervenir en los asuntos sociales a partir de la creación de la Sociedad de Beneficencia, específicamente, el 2 de enero de 1823, durante la presidencia de Bernardino Rivadavia.

La Sociedad de Beneficencia perseguía “la protección de la moral; el cultivo del espíritu en el bello sexo y la dedicación del mismo a lo que se llama industria, y que resulta de la combinación y ejercicio de aquellas cualidades”. (Tenti Fanfani; 1989:9). Era un espacio desde sus orígenes para que las mujeres provenientes de los estratos más altos de la estructura social porteña, realizarán tareas de educación moral.

Esta figura, no significa un quiebre del modelo anterior de caridad cristiana, sino que continúa reproduciendo sus patrones básicos “la filantropía” como valor universal, busca desplazar el concepto cristiano de la caridad, al mismo tiempo que no se le opone, sino que lo engloba dentro de un referente más universal, la moral laica de origen racional y no relevada” (Tenti Fanfani; 1989-18).

Se le solicita la tarea de asistir a niños, mujeres, jóvenes pobres y ancianos, a través de instituciones que originariamente estaban en manos de la órbita religiosa y que en el año 1822 por decreto, pasaron a ser competencia del Estado. La concepción a la situación de pobreza se atribuía a dos cuestiones fundamentales; o se es pobre por azar (enfermedad, accidente, muerte) o por la inmoralidad, nunca se visualizaba

la pobreza dentro de un sistema de desigualdad, que el mismo contexto económico y/o político producía.

Ante el avance de las nuevas corrientes filantrópicas, que reclamaban una acción más directa del Estado, la Sociedad de Beneficencia volvió a reencontrarse con las órdenes

religiosas. Muchos de los asilos e instituciones que fundó, fueron confiadas a éstas, para su dirección y administración.

La asistencia de la Caridad y la Beneficencia por parte de las mujeres de las clases dominantes, comenzó a ser cuestionada por ineficiente y acusada, incluso de favorecer, con su acción paternalista, asistemática e indiscriminada, la indigencia y la vagancia.

Cabe destacar que se fueron desarrollando otras instituciones de carácter público no estatal, algunas de ellas existentes en la actualidad, circunscritas en su mayoría a la atención de sus respectivas colectividades como por ej: el Hospital Francés, fundado por la Sociedad Filantrópica de origen, en el año 1832. Cubriendo también necesidades de albergue. La Sociedad Española de Beneficencia, Hospital Español, posee en la localidad de Temperley un complejo geriátrico significativo, el “Hogar Elías Romero”. Estos ejemplos muestran cómo en el marco de las Colectividades se desarrollaron Hogares para incluir a los Adultos Mayores desde la corriente filantrópica de las comunidades italiana, española, israelita, etc.

Para visualizar el ordenamiento de la vida cotidiana en los “Asilos” de esa época, veamos algunas exigencias y obligaciones propuestas por el reglamento interno del Asilo Gobernador Viamonte, originado en el año 1890. Sólo algunos ejemplos:

“...Toda persona admitida en el establecimiento, desde su entrada contrae la obligación de conformarse a las prescripciones de este reglamento...”

“...A las cinco y cuarto de la mañana se anunciará por toque de una campana, la hora de levantarse, nadie podrá efectuarlo antes...”

“...De las seis a las siete, cada uno arreglará su cama, vaciará su vaso de noche en la letrina...y cuidará de no dejar cosa alguna debajo, en derredor o encima de la cama...”

“...A las siete se tocará la campana para reunirse en el comedor, hacer una plegaria y recibir el desayuno en orden y silencio...”

“...A las nueve y media tocará la campana para tomar el almuerzo...”

..A las seis se distribuirá nuevamente agua caliente para tomar mate...”

“...Después de las seis de la tarde, pueden acostarse libremente, pero al sonar las campanas de las ocho, deben cada uno retirarse a su dormitorio respectivo...”.

“...La entrada libre queda absolutamente prohibida...”

“...Los asilados no tienen días fijos de salida pero la Superioridad está autorizada para concederles un permiso de tres veces al año...”.

“...Ningún cuadro, imagen u otro objeto cualquiera debe colocarse en las paredes”.

“...Todo juego queda absolutamente prohibido...”.

“...Los asilados hallándose reunidos por una común desgracia, bajo un mismo techo, donde la caridad pública les proporciona una vida cómoda y tranquila, deben todos respetarse mutuamente, para vivir en paz y buena armonía, y estar en el deber cada vez que ocurra alguna desavenencia, de presentar sus quejas ante la Hermana Superiora y no hacer jamás la justicia por sí mismo...” Buenos Aires, 1890.

→ Segundo Período (1947-1955) La perspectiva de la Justicia Social.

Las acciones de Política Social relacionadas con el gobierno Justicialista en el período 1945- 1955 pueden analizarse desde dos perspectivas.

Por un lado, estaban los planes quinquenales; que abarcaban todas las cuestiones del Estado, incluyendo a la Política Social, a la Política Sanitaria, a la Política de Educación, etc.; por otro, la Acción Social, expresada en la acción y la filosofía de la Fundación Eva Perón.

El 19 de junio de 1948, bajo el decreto número 220.564, la Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón, obtiene la personería jurídica y la aprobación de su estatuto.

La fundación tenía cinco metas fundamentales:

- prestar dinero, facilitar elementos de trabajo, otorgar becas
- construir viviendas para familias indigentes
- construir establecimientos educacionales, hospitalarios, recreativos y cualesquiera otros que la Fundación creyese necesarios
- construir establecimientos benéficos de cualquier índole que podrían ser transferidos al Estado.
- contribuir o colaborar por todos los medios a su alcance a la realización de obras esenciales para una vida digna de las clases sociales menos favorecidas.

La Fundación representaba un estamento de la Acción Social que tenía una tarea por cumplir, que estaba delimitada, cuando la Justicia Social abarcara a toda la población...

Eva Perón:“Pero me causa gracia la discusión, cuando no se ponen de acuerdo ni siquiera en el trabajo que yo hago. No. No es filantropía ni es caridad, ni es limosna, ni es solidaridad social, ni es beneficencia. Ni siquiera es ayuda social, aunque por darle un nombre aproximado yo le he puesto éste”...

Es importante tener en cuenta además que la Fundación ocupó el lugar que había tenido hasta entonces la Sociedad de Beneficencia. Planteada con una clara postura crítica hacia ésta, apoyada en cambiar la concepción de caridad o filantropía por la de dignidad, derechos sociales y ayuda social específica. La Fundación se centra en una nueva concepción de sujeto de las políticas sociales, éste ahora es un sujeto de derecho social, lo que recibe ya no es obra de la caridad sino que es simplemente una cobertura que el Estado está obligado a otorgar por definición y por derecho constitucional

El Poder Ejecutivo con decreto 32.138/48 oficializa el “Decálogo de la ancianidad” el 15 de octubre de 1948. En sus considerando dice “Que la concreción de tan elevados principios, inspirados en el noble anhelo de asegurar a la ancianidad el goce de los legítimos derechos a que es acreedora, constituye un deber del Gobierno como parte de la obra de justicia social en que está empeñado.

Que por la profunda significación moral de sus postulados, ese Decálogo forma digno blasón de un pueblo sano y generoso, consciente de su obligación de velar por la salud física y espiritual de quienes después de haber contribuido en mayor o menor grado al esfuerzo común, han llegado a esa etapa de la vida en que la lucha activa ya no es posible.

Que la dignificación de la ancianidad que se propugna, honra al país y significa una conquista más para la realización del bienestar general que proclama nuestra Carta Magna.

Que a fin de no demorar el logro de tan justas aspiraciones, y hasta tanto se cumpla la ordenación jurídica del nuevo derecho en gestación, es necesario dotar al Decálogo de los Derechos de la Ancianidad de la forma legal necesaria para que sirva de norma a las iniciativas, actos y disposiciones de los poderes públicos

Por ello,

El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo General de Ministros, Decreta Artículo 1º- Sin perjuicio de los proyectos de ley que el Poder Ejecutivo someterá a la consideración del Honorable congreso, con el objeto de incorporar nuestro derecho positivo los principios sustentados en la Declaración de los derechos de la Ancianidad, que seguidamente se transcriben, toda iniciativa, acto o procedimiento que en alguna forma pueda influir en los Derechos a expresarse, se inspirarán y ajustarán en su ejercicio a las normas contenidas en los mismos.

1º Derecho a la asistencia. Todo anciano tiene derecho a la protección integral por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado Proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por intermedio de los institutos y fundaciones

creadas, o que se crearen con ese fin , sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes.

2º Derecho a la vivienda. El derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas, que es inherente a la condición humana.

3º Derecho a la alimentación. La alimentación sana y adecuada a la edad y estado físico de cada uno, debe ser contemplada en forma particular.

4º Derecho al vestido. El vestido decoroso y apropiado al clima contempla el derecho anterior.

5º Derecho al cuidado de la salud física. El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente.

6º Derecho al cuidado de la salud moral. Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, conformes con la moral y el culto.

7º Derecho al esparcimiento. Ha de reconocerse a la ancianidad el derecho de gozar mesuradamente de un mínimo de entretenimientos, para que pueda sobrellevar con satisfacción sus horas de espera.

8º Derecho al trabajo. Cuando el estado y condiciones lo permitan, la ocupación por medio de la laborterapia productiva ha de ser facilitada. Se evitará así, la disminución de la personalidad.

9º Derecho a la tranquilidad. Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones, en los últimos años de existencia, es patrimonio del anciano.

10º Derecho al respeto. La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes.

Resumiendo, el periodo peronista tuvo en cuanto a la vejez dos cambios sustantivos. Por un lado, la proclamación de los Derechos de la Ancianidad incorporados en el artículo 37 de la Constitución de 1949, que definieron un conjunto amplio de derechos. Por otro, en consonancia con lo anterior y con un discurso mas general sobre el rol del hogar y la familia en la sociedad argentina, la emergente retórica del “hogar de ancianos” destinada a reemplazar al tradicional término de “asilo”. Las nuevas orientaciones suponían un diseño arquitectónico más saludable y moderno de los hogares, que incluían lugares de trabajo (jardines y huertos) y recreación (bibliotecas, canchas de bochas, saldas de costura, etc.) consistentes con los principios de laborterapia explicitados en los Derechos de la Ancianidad. Si bien algunas de las innovaciones edilicias se hallaban presentes en instituciones previas de la Sociedad de Beneficencia,

la novedad radicó en la fuerza de su enunciación y en la magnitud de los emprendimientos. El ejemplo más elocuente fue la creación del Hogar de ancianos Coronel Perón de Burzaco (provincia de Buenos Aires) a partir de la compra y ampliación de las instalaciones de la Sociedad Alemana de Beneficencia por parte de la Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón en junio de 1948. El hogar con capacidad para 350 personas, fue inaugurado el 17 de octubre de 1948 en un predio de 32 hectáreas. Asimismo fueron creados cuatro hogares, con capacidad para 500 “internados” en Córdoba, Tucumán y dos en Santa Fe. Otra diferencia sustancial era el público al que estaban destinados, tanto en términos de género (hombres y mujeres) como de pertenencia social. Conforme a las orientaciones definidas por los Derechos de la Ancianidad, los hogares proponían espacios de recreo y laborterapia que incluían actividades artísticas como trabajos u oficios, estos últimos remunerados y de carácter voluntario. Eran supervisados directamente por la Fundación Eva Perón y contaban con consultorios médicos, personal de enfermería y personal especializado. En suma, si bien existieron continuidades entre las formas asistenciales tradicionales y las desplegadas por la Fundación Eva Duarte de Perón, la articulación entre los Derechos de la Ancianidad, por un lado, y la creación de modernos establecimientos para ancianos, operó un cambio en la percepción y la gestión de la vejez, que marcó una bisagra en relación con este sector y permitió pensar las necesidades de los ancianos en términos de derechos.

Ambas medidas fueron acompañadas del otorgamiento de subsidios desde 1946 y de pensiones de ancianidad aprobadas por ley destinadas a personas mayores que seguían viviendo con sus familias, como las primeras 1000 pensiones otorgadas por Eva Perón el 3 de julio de 1950 en un acto en el Teatro Colón.

→ Tercer Periodo (1955-1970) Ideas Desarrollistas y la tecnificación en la atención a los adultos mayores.

Este período histórico se encuentra vinculado a la tecnificación con que las concepciones desarrollistas impregnaron la política social de ese momento. Las ideas del desarrollismo en cuanto al trabajo de tipo social se relacionaban con “aquellos procesos en cuya virtud, los esfuerzos de la población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirle contribuir plenamente al progreso nacional”. Para lograr esto se requería de dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo

posible de su propia iniciativa, y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en formas que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia.

La idea acerca de los problemas de la vieja asistencia social se vinculaba solo con un escaso manejo instrumental técnico por parte de los profesionales.

Recién en este periodo comienza a incorporarse el concepto de rehabilitación. Así se expresa claramente el supuesto positivista que subyace en esta concepción, “la ciencia es absolutamente prescindente de la ideología y de la política”.

→ Cuarto Periodo (1970-2000)

Este período, en el mundo de las ideas, se encuentra conmovido por la difusión de las teorías sociológicas del envejecimiento, la creciente influencia de los trabajos interpretativistas de Irving Goffman y de Michel Foucault y el surgimiento de la necesidad de contar con “alternativas a la institucionalización”.

En nuestro país, la creación del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), el 13 de mayo de 1971, conformará, con sus actos resolutivos, normativas e instrumentación de dispositivos innovadores, el “tercer nivel de atención”, un hito significativo en la historia de las residencias para mayores.

Con relación a las políticas sociales la dictadura militar logra dismantelar el sistema de salud instaurado por el Dr. Ramón Carillo, conocido como la etapa sanitarista de la política de salud.

A partir de la década del ochenta se comienza a pensar en términos de promoción de la salud.

En el año 1982 se realiza la Primera Asamblea Mundial de Envejecimiento en Viena.

Los efectos del modelo neoliberal implementados a partir de la década de los 90 se ven también reflejados en las políticas destinadas para adultos mayores.

→ Quinto Periodo (2001 hasta la actualidad)

A partir del 2001 se dará cuenta de la influencia que desde el plano internacional producen las asambleas mundiales y sus recomendaciones, en relación a la transición o pasaje del modelo conocido como “asilar” hacia aquel centrado en los derechos de los mayores. El adulto mayor se concibe como un sujeto de Derecho.

El modelo actual, basado en el paradigma de los derechos, considera a las personas mayores que viven en una residencia de larga estadía, capaces de tomar sus propias

decisiones y de sentir la residencia como su propio hogar, asumiendo por ello los derechos y obligaciones que conlleva.

El ingreso a una institución de estas características debería estar reservado especialmente a personas en situación de fragilidad o dependencia y la atención que se brinda es socio - sanitaria.

A modo de recopilación de los paradigmas conceptualizados, se puede identificar claramente la transición del modelo, en la concepción del adulto mayor, de ser un objeto de protección a un sujeto de derecho..

Paradigma tradicional/Asilar Paradigma de Derechos

Las personas mayores son concebidas como beneficiarias de la asistencia social
Las personas mayores son concebidas como sujetos de derecho

Se reproducen prácticas heterónomas Se impulsan procesos de autonomía

Los roles sociales que las personas mayores pueden desempeñar son restringidos
Las personas mayores tienen oportunidades para desarrollarse como individuos y contribuir a su sociedad

Se aplica una perspectiva homogeneizante sin considerar las bases de diferenciación social
Se promueve un tratamiento especial para las personas mayores en razón de la edad

La igualdad formal no considera que la edad puede dificultar el disfrute de los derechos
Se busca eliminar las barreras jurídicas, institucionales y físicas que limitan la igualdad en la vejez

Se produce una segregación generacional en la vida privada y pública Se fomenta la solidaridad generacional como un proyecto de largo plazo

3.- Políticas de Cuidados. Hacia un sistema progresivo de cuidados....

Los gobiernos de América Latina y el Caribe tienen ante sí el reto de desarrollar políticas públicas para que un número creciente de adultos mayores acceda a servicios de atención progresiva. Una respuesta integral a este desafío corresponde al diseño de un sistema progresivo de atención. Como anteriormente vimos los paradigmas existentes y a veces coexistentes responden a contextos históricos y sociales diferentes.

Las residencias han sido creadas bajo el Paradigma Asilar, por lo tanto es necesario comprender su génesis, para trabajar en el modelo que se contrapone, pondera y declama su accionar desde el “Paradigma de Derechos”.

El paradigma de derechos conlleva modificaciones radicales, puesto que promueve el empoderamiento de las personas mayores y una sociedad integrada desde el punto de vista de la edad. Esto implica que las personas mayores son sujetos de derecho, y que, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen determinadas responsabilidades respecto de sí mismas, su familia y su sociedad, con su entorno inmediato y con las futuras generaciones.

En su trigésimo primer período de sesiones, celebrado en marzo de 2006, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) planteó que: “El principio de la titularidad de derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmados en acuerdos vinculantes tanto nacionales como internacionales”.

Desde esta perspectiva, se modifica la lógica de elaboración de las leyes, políticas y programas, ya que el punto de partida no es la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino el de sujetos con derechos que obligan al Estado y al resto de la sociedad (Abramovich y Courtis, 2006; OACDH, 2004; CEPAL, 2006).

La persona, por lo tanto, es el sujeto central del desarrollo, y las garantías consagradas en el régimen universal de protección de los derechos humanos constituyen el marco conceptual, aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas para guiarlo (Abramovich, 2004; CEPAL, 2006). Este enfoque también permite establecer las obligaciones de los Estados frente a los derechos —económicos, sociales, culturales, civiles y políticos— involucrados en una estrategia de largo plazo.

Según la CEPAL.ONU MUJERES (2020) Las políticas de cuidado deben sostenerse sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad, autonomía y corresponsabilidad social, es decir, con intervención de las familias, el Estado, el mercado y la sociedad, y corresponsabilidad en términos de género entre hombres y mujeres, pudiéndose articular en torno a cinco componentes principales:

- los servicios que se proveen;
- las regulaciones que se establecen;
- la formación de las personas que cuidan;

- las acciones de gestión de la información y generación de conocimiento público sobre los cuidados; y
- las acciones de comunicación dirigidas a la difusión de los derechos y la transformación de los patrones culturales patriarcales

En términos de política pública, se busca acotar el concepto, considerándose políticas de cuidado aquellas acciones públicas orientadas a la organización del trabajo de atención y asistencia de las personas en situación de dependencia -para que puedan realizar las actividades básicas, instrumentales y avanzadas de la vida diaria- siendo también las personas que cuidan sujetos de estas políticas. Bajo este concepto se incluyen medidas que garanticen el acceso a servicios, tiempo y recursos para que las personas puedan cuidar y ser cuidadas en condiciones de calidad e igualdad

El cuidado ha sido reconocido, por los gobiernos de la región en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, como un derecho de las personas, destacando la función social clave que los cuidados tienen para la producción y reproducción de la vida y el bienestar de las sociedades.

En ese sentido, la Estrategia de Montevideo insta a los gobiernos a impulsar la adopción de políticas de cuidado y de promoción de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres que contribuyan a la autonomía de las mujeres y a una justa organización social de los cuidados”. Este compromiso quedó ratificado recientemente en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en enero de 2020 en Santiago de Chile, a través del Compromiso de Santiago en el que se hace mención explícita de la necesidad de “implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado”

Los sistemas de bienestar de los países de la región se basan en tres pilares y derechos fundamentales: la educación, la salud, y la seguridad social.

A estos servicios se accede, en muchos casos y particularmente en los dos últimos, mediante el trabajo remunerado formal. La integración del cuidado como cuarto pilar se justifica en la medida que es un componente de desarrollo personal pero también un componente clave para la reproducción de la sociedad, ya que, todas las personas en algún momento de sus vidas requieren cuidados, y muchas de ellas, se dedican a cuidar.

3. Rol de organizaciones sociales

Las políticas de cuidados emergen cada vez más como un pilar central orientado a alcanzar una justa organización social de los cuidados que contribuya a lograr la igualdad de género.

Con el fin de entender cómo diseñar dicho sistema, resulta útil analizar la experiencia de países que se encuentran en una etapa más avanzada de la transición demográfica. Este análisis permite identificar los cuatro elementos que todo país que desee diseñar un sistema de atención a largo plazo se debe plantear:

- a quién proveer servicios de atención;
- qué servicios proveer;
- cómo financiar los servicios de atención; y
- cómo asegurar una atención de calidad.

Estos sistemas deben dar respuesta, según la situación de cuidado que atraviesan las personas mayores a lo largo de la vida. Deben ser graduales de acuerdo a la situación de fragilidad y tipología del cuidado que la persona mayor necesite.

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

Las personas mayores pasan a constituirse en el eje alrededor del cual deben girar tanto el sistema organizativo como el saber profesional y las intervenciones que se desarrollen. Estos sistemas deben dar respuesta, según la situación de cuidado que atraviesan las personas mayores a lo largo de la vida. Estos deben ser graduales de acuerdo a la situación de fragilidad y tipología del cuidado que la persona mayor necesite. Las personas mayores en situación de fragilidad o dependencia pueden tener disminuida o no su autonomía.

En tal sentido, es necesario diferenciar aquí, dos conceptos: autonomía y dependencia.

Autonomía: es la capacidad del individuo para hacer elecciones, tomar decisiones y asumir las consecuencias de las mismas. El término opuesto a la autonomía no es dependencia sino heteronomía.

Dependencia: hace referencia a la necesidad de atenciones por parte de otras personas para realizar las tareas de la vida cotidiana. El término opuesto a dependencia es independencia.

La autonomía se promueve en lo cotidiano, en el logro de la máxima independencia y el bienestar subjetivo, son los objetivos que de una forma equilibrada han de orientar los planes de atención en el desarrollo de la autonomía, el día a día cobra una importancia extrema.

En cuanto a los dispositivos que hacen al sistema progresivo de atención a personas mayores, podemos mencionar:

- Cuidados Domiciliarios. La Atención Domiciliaria se define como el conjunto de servicios de apoyo sanitarios y sociales prestados a las personas en su hogar, manteniéndolos en sus casas el mayor tiempo posible y conveniente, insertos en su comunidad y conservando sus roles familiares y sociales, con el fin de mejorar su calidad de vida. Asimismo, intenta evitar internaciones innecesarias, generando habilidades remanentes y promoviendo nuevas redes solidarias de contención.
- Centros de Día. Se trata de un dispositivo sociosanitario institucional ambulatorio, destinado a adultos mayores que padecen algún tipo de fragilidad, discapacidad o dependencia física o cognitiva. Constituye un instrumento básico para la prevención y promoción social. Presta atención sociosanitaria preventiva y rehabilitadora a personas mayores en régimen diurno.
- Viviendas tuteladas. Consiste en una alternativa habitacional individual con espacios de uso común, una sede comunitaria y áreas verdes entregado a los adultos mayores en comodato hasta su fallecimiento. Posibilita un ambiente familiar, compañía de pares, solidaridad y contención. evitar la institucionalización y permite la permanencia en un entorno propio.
- Residencias para personas mayores. Se prioriza el cuidado comunitario, a través de los servicios de apoyo en domicilio y centros de día, dejando como última instancia la institucionalización en residencias de larga estadía.

Es en este punto es donde se recoge de la Psicología Humanista del psicoterapeuta (Carls Rogers 1961) el lineamiento de la atención centrada en la persona más precisamente, en su primer momento denominada "terapia centrada en el cliente". Las aportaciones de Rogers han sido trasladadas con matices a otros ámbitos donde los profesionales mantienen relaciones de ayuda hacia otros. La psicología humanista surge en el Siglo XX como una tercera fuerza a las dos corrientes prevalentes. El conductismo y el Psicoanálisis pretendiendo así alejarse de una visión reduccionista, mecanicista y determinista del ser humano. Es más que la suma de sus partes, lleva a cabo su existencia en un contexto humano, tiene capacidad de elección y es intencional.

El modelo centrado en la propia persona, pretende contribuir a un necesario cambio en el enfoque de la intervención gerontológica, situando en el centro de atención en la persona mayor, permitiendo su autonomía, potenciando su independencia y destacando el papel terapéutico de lo cotidiano y lo significativo para cada individuo.

Es un modelo opuesto a la institución total: donde la organización y sus tiempos están por sobre las personas.

Plantea nuevos roles profesionales y de organización de los equipos, es una construcción cotidiana y constante, a la que tenemos que tender.

En los modelos de atención centrada en la persona los profesionales ya no son quienes tienen el poder. No son quienes en exclusiva controlan la intervención y quienes tienen la última palabra. De prescriptores pasan a convertirnos en facilitadores sin que ello conlleve inhibición ni merma del papel y del saber profesional.

La atención integral centrada en la persona es la que se dirige a la consecución de mejoras en todos los ámbitos de la calidad de vida y el bienestar de la persona, partiendo del respeto pleno a su dignidad y derechos, de sus intereses y preferencias y contando con su participación efectiva.

Se caracteriza por:

- Abarcar mucho más de lo que es el espacio sociosanitario, requiriéndose también la intervención de otros sectores, como el educativo, el cultural y de ocio, el urbanístico y de vivienda, el de transporte, el de empleo y seguridad social, etc.
- Conectar al objetivo de apoyar con las intervenciones, la autonomía personal y la vida independiente, la que se ha denominado “atención transmural” (trabajo intersectorial y desarrollo de redes de servicios de proximidad).
- En los planes y programas que se desarrollen hay que plantearse, además de objetivos para la intervención social con la persona y sus allegados, otros objetivos dirigidos a la integración de la comunidad para el apoyo a la participación y a la inclusión social.
- El avance en la promulgación de derechos y en la preservación de la dignidad de la persona, deben configurarse como eje de las políticas de atención, esto obliga a realizar un cambio de paradigma en el modelo de intervención.

La singularidad de la persona hace imprescindible la atención personalizada. Atención que ha de concretarse en un plan individual en coherencia con cada proyecto de vida donde la persona participe y ejerza control.

La biografía se convierte en el principal referente de la atención y del trato personalizado.

Ésta puede ser definida como el conjunto de informaciones recogidas, identificativas y significativas de las trayectorias vitales del individuo.

En los casos de deterioro cognitivo, conocer la biografía de la persona y tomarla como referencia es de gran ayuda para poder personalizar la atención.

Nuestra biografía nos proporciona algo muy importante: el sentido de identidad. Permite integrar y conectar pasado, presente y futuro dando unidad a nuestra vida. Cada persona, por su biografía, es diferente a las demás. La individualidad, en este modelo, además de ser una característica intrínseca a la persona, se considera un gran valor.

La persona es el resultado final de su historia interactiva individual elaborada en entornos físicos, culturales, sociales y afectivos específicos, a través del lenguaje y otras formas de comunicación. En síntesis: la persona es el producto singular de su biografía» (Ramón Bayés).

La Atención Gerontológica Centrada en la Persona puede ser definida como un enfoque de intervención desde una visión más amplia y como un modelo de atención.

Propone una visión diferente de las personas mayores, de los roles profesionales y demanda sistemas organizativos más flexibles.

Es aplicable a los destinatarios de los servicios y centros de atención socio-sanitaria.

Está orientada hacia el bienestar cotidiano, con una atención que se dirige no solo a dar respuesta a las necesidades derivadas de la dependencia sino que vela por los derechos, preferencias y deseos del residente.

Los profesionales en este modelo, además de atender y proteger a las personas, desempeñan nuevos e importantes roles relacionados con la provisión de apoyos, con el empoderamiento de las personas y de los grupos, el asesoramiento, la observación y el acompañamiento.

→ Principios rectores de este modelo

La Atención Gerontológica Centrada en la Persona es un enfoque de la atención donde la persona, desde su autodeterminación en relación a su calidad de vida, es el eje central de las intervenciones profesionales, partiendo del reconocimiento de la dignidad de todo ser humano.

Dignidad: "El concepto de dignidad se basa en el reconocimiento de la persona como valiosa en sí misma por el mero hecho de su condición humana."

"Las personas mayores, con independencia del estado en que se encuentren con respecto a sus capacidades, tienen derecho al respeto a su diferencia, y a ser consideradas como seres valiosos y merecedores de respeto al igual que el resto de seres humanos"

Calidad de vida: La organización Mundial de la Salud enfatiza esta dimensión subjetiva del concepto Calidad de Vida definiéndolo como «la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes».

Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno.

Son principios habitualmente enunciados y aceptados. Sin embargo, la concreción de ellos en el día a día en los servicios, centros, o residencias muchas veces, sujetos a numerosas normas organizativas, condiciones laborales y rutinas asistenciales, queda pendiente o se tropieza con obstáculos que nos remiten a la necesidad de realizar un permanente ajuste, monitoreo y cambio con el objetivo de cuestionar nuestras prácticas para no perder el eje centrado en el adulto mayor.

Entonces el desafío es lograr "residencias" donde los adultos mayores se conviertan en "protagonistas", donde encuentren un sentido cotidiano, generando proyectos y viviendo con la dignidad que merece todo ser humano.

La dignidad se concreta en aspectos de la atención cotidiana .El trato digno en la atención a las personas mayores en situación de dependencia se traduce en buscar el máximo beneficio terapéutico y la máxima independencia y máximo control de la vida cotidiana posibles.

Una atención es digna cuando se maximiza:

- el bienestar físico y emocional,
- el respeto y apoyo a las propias decisiones y preferencias en relación con la vida cotidiana,
- la promoción de la independencia desde la creación de entornos físicos y sociales facilitadores,
- la protección y garantía de la intimidad y la privacidad,

- la protección de la propia identidad y el cuidado de la imagen personal,
- el fomento de la inclusión social
- el respeto a la edad adulta

La complejidad de la atención a mayores con algún grado de dependencia o alguna pérdida de autonomía, nos plantea el desafío en las intervenciones donde el concepto de calidad y dignidad incluye y excede la administración eficiente de recursos.

Nos coloca frente al desafío de articular el sesgo socio-sanitario y el entramado de cuidados, sin perder el horizonte de los derechos humanos, la dignidad y la autonomía en la toma de decisiones.

Es así que la atención hacia los adultos mayores que por alguna razón deben vivir en una institución, debe enfrentar las contingencias, dilemas y tensiones en el devenir cotidiano, siguiendo desde varias perspectivas un mismo objetivo estratégico: evitar la expoliación y el achatamiento subjetivo de la persona mayor.

Concretamente en la atención gerontológica, el modelo de ATENCIÓN CENTRADA EN LA PERSONA, se debe pensar: desde las siguientes acciones:

- Promoción de la Formación de cuidadores domiciliarios para que las personas mayores, especialmente aquellos en situación de dependencia, puedan envejecer en sus casas fortaleciendo de esta manera el derecho a vivir en sus hogares.
- Garantías de los Derechos Humanos, con hincapié fundamental en los cuidados a largo plazo y sobre todo en las residencias de larga estadía.
- Sensibilización de la cultura del buen trato de manera de contribuir a generar una imagen positiva de la vejez en pos de una sociedad para todas las edades.
- Promoción de la participación de las personas mayores como sujetos activos en la trama social, especialmente en los espacios institucionales donde se diseñan, implementan, evalúan y monitorean políticas públicas (Consejos de Mayores).

El Sistema de Autonomía Personal y de Atención a las situaciones de Dependencia y la oportunidad de mejorar nuestros servicios sociales que la implantación del nuevo derecho propicia, así como el cumplimiento de las normas que a todos nos obligan, deben ser aprovechados para extender el alcance de las políticas que se plantean como idóneas para las personas mayores, para las personas con discapacidad, y también para las personas en situación de dependencia.

Por tanto, conceptos como autonomía para conducir la propia vida, disposición de apoyos para favorecer la independencia y la integralidad de las políticas y actuaciones,

son aspectos clave a tener en cuenta en un modelo en el que el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, como la mejor garantía de la preservación de su dignidad, debe convertirse en el eje central de las intervenciones.

Todo este recorrido nos prepara para la redacción de la siguiente unidad, que abordará el diseño e implementación de las políticas públicas para adultos mayores del Estado argentino, a partir del año 2003, desde un modelo de enfoque de derechos, protagonismo y participación comunitaria de las organizaciones y el colectivo que nos convoca.

5. Integralidad

Entendemos que una forma de mencionar la igualdad es considerar a la población adulta mayor. En ese sentido, en el año 2012, con el objeto de recabar información de difícil acceso pero de alto valor para el diseño de las políticas públicas, se realizó la primera Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores (ENCAVIAM), cuyo informe de resultados recomendamos enfáticamente consultar¹⁸.

De allí extraemos caracterizaciones acerca de las condiciones de vida, estado y percepción de la salud, la participación en redes de ayuda, etc., advirtiendo que el estudio representa la población urbana de 60 y más años (alrededor del 90% del total del país) que residen en viviendas particulares

El informe de referencia señala que “otra de las características salientes del proceso de envejecimiento es su perfil urbano. Según datos del Censo 2010, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reside el mayor porcentaje de población de 65 años y más (15,7%), seguida por el interior de la provincia de Buenos Aires (11,5%); las provincias de Santa Fe (11,1%); La Pampa (10,9%) y Córdoba (10,8%). Entre las menos envejecidas se encuentran las provincias de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (3,6%), Santa Cruz (4,9%), Misiones (6,2%) y Neuquén (6,4%).”

Vemos que más de la mitad de este grupo vive en hogares compuesto sólo personas adultas mayores, intensificándose en las edades superiores.

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2014). *Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012*. Buenos Aires: INDEC.

Cuadro 8. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según estrato de hogar. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Estrato de hogar		
	Unipersonales de adultos mayores	Unigeneracionales de adultos mayores	Multigeneracionales
		%	
Total 60 años y más	20,7	31,0	48,3
Varones	13,5	35,3	51,2
Mujeres	26,2	27,8	46,1
60 a 74 años	15,8	31,7	52,5
Varones	11,2	33,0	55,7
Mujeres	19,6	30,6	49,8
75 años y más	32,7	29,3	37,9
Varones	20,3	41,9	37,8
Mujeres	40,2	21,8	38,0

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Casi el 60% convive con su pareja.

Cuadro 5. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según situación conyugal. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Situación conyugal				
	Unido/a	Casado/a	Divorciado/a	Viudo/a	Soltero/a
			%		
Total 60 años y más	6,2	50,3	8,7	26,6	8,2
Varones	9,3	63,7	8,5	10,7	7,8
Mujeres	3,8	40,1	8,9	38,6	8,5
60 a 74 años	7,9	56,9	10,4	16,8	8,0
Varones	11,1	65,8	9,0	6,7	7,4
Mujeres	5,1	49,5	11,6	25,3	8,5
75 años y más	2,2	34,2	4,6	50,4	8,7
Varones	3,9	57,5	6,9	22,6	9,0
Mujeres	1,1	20,3	3,2	66,9	8,5

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

El 84% habita una vivienda de su propiedad

Cuadro 9. Población de 60 años y más por estrato de hogar, según régimen de tenencia de la vivienda. Total del país. Año 2012

Estrato de hogar	Régimen de tenencia de la vivienda					
	Propietario de la vivienda y el terreno	Inquilino/arrendatario de la vivienda	Ocupante por pago de impuestos/expensas	Ocupante gratuito (con permiso)	Está en sucesión	Otra situación
				%		
Total	84,0	6,7	1,2	3,9	1,7	2,5
Unipersonales de adultos mayores	72,7	12,0	2,1	7,1	3,2	2,9
Unigeneracionales de adultos mayores	89,1	6,4	0,9	1,7	0,7	1,3
Multipersonales multigeneracionales	85,7	4,7	0,9	3,9	1,7	3,1

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Dos tercios ejercen la "jefatura del hogar, proporción que crece con la edad.

Cuadro 6. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según condición de jefatura del hogar. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Condición de jefatura del hogar	
	Jefe/a	No jefe/a
	%	
Total 60 años y más	66,0	34,0
Varones	87,5	12,5
Mujeres	49,8	50,2
60 a 74 años	62,7	37,3
Varones	85,7	14,3
Mujeres	43,6	56,4
75 años y más	74,1	25,9
Varones	92,7	7,3
Mujeres	63,0	37,0

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

El 42,5% del total de las personas de 60 años y más considera que su salud es buena, y un 16,9% la percibe como muy buena o excelente, mientras que el resto la percibe como regular (34%) o mala (6,7%).

Al observar los resultados por grupos de edad, a medida que aumenta la edad la autopercepción de la salud empeora: un 46,9% de las personas de 75 años y más considera que su salud es regular o mala, mientras que un 38,1% de los que tienen entre 60 y 74 años percibe negativamente su salud.

En cuanto a la distribución por sexo no se encuentran diferencias significativas.

Cuadro 10. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según autopercepción de la salud. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Autopercepción de la salud				
	Excelente	Muy buena	Buena	Regular	Mala
	%				
Total 60 años y más	5,0	11,9	42,5	34,0	6,7
Varones	6,5	12,1	40,9	34,6	6,0
Mujeres	3,8	11,8	43,7	33,5	7,2
60 a 74 años	5,4	12,4	44,1	31,6	6,5
Varones	6,7	12,7	42,0	32,6	6,0
Mujeres	4,4	12,2	45,8	30,7	6,9
75 años y más	3,8	10,6	38,6	39,8	7,1
Varones	5,8	10,3	37,5	40,5	6,0
Mujeres	2,6	10,9	39,3	39,4	7,7

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Los adultos mayores se han constituido en los grandes consumidores de medicamentos, ya sea porque los necesitan por las pluripatologías que padecen o bien por su automedicación, principalmente con las enfermedades crónicas (como la hipertensión, la diabetes y el cáncer, entre otras) que requieren un tratamiento continuo.

Se le indicaron medicamentos en el último mes a algo más de la mitad (52%) de las personas de 60 años y más, principalmente a mujeres (57% de mujeres contra un 45% de los varones).

De aquellos a quienes se les indicaron, el 64% los compró todos, y un 36% compró algunos o ninguno. Es importante destacar que, entre estos últimos, el 82% no los

compró (todos o algunos) porque le fueron entregados de forma gratuita, y un 18% por otras razones, como que los tenía por haberlos comprado anteriormente.

Considerando que la autonomía se relaciona con la calidad de vida, es relevante conocer las necesidades de auxilio de la población. Entre 60 y 74 años, menos del 5% declara algún nivel de dependencia funcional, proporción que sube al 20,7 para quienes alcanzan y superan los 75 años.

Cuadro 21. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según existencia de dependencia básica. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Existencia de dependencia básica	
	Sí	No
		%
Total 60 años y más	9,5	90,5
Varones	5,9	94,1
Mujeres	12,2	87,8
60 a 74 años	4,9	95,1
Varones	3,5	96,5
Mujeres	6,0	94,0
75 años y más	20,7	79,3
Varones	13,2	86,8
Mujeres	25,2	74,8

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Las mayores necesidades se vinculan con la movilización en escaleras y con las actividades de bañarse y vestirse o desvestirse.

Cuadro 22. Población de 60 años y más con dependencia básica por tipo de actividad de la vida cotidiana, según necesidad de ayuda de una persona para realizarla. Total del país. Año 2012

Tipo de actividad	Necesidad de ayuda de una persona para realizarla	
	Sí	No
		%
Comer en un tiempo razonable, incluyendo cortar la comida, llenar los vasos, etcétera	1,9	98,1
Vestirse o desvestirse, incluyendo atarse los cordones	4,0	96,0
Bañarse, incluyendo entrar o salir de la ducha o bañera	4,1	95,9
Peinarse, lavarse los dientes o lavarse la cara	1,6	98,4
Usar el inodoro o higienizarse	1,9	98,1
Acostarse o levantarse de la cama	2,8	97,2
Andar de un lado a otro de la casa	2,1	97,9
Subir y bajar escaleras	8,2	91,8

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

La tarea de ayudar a las personas con alguna dependencia básica recae principalmente en el entorno familiar (77,4%).

Cuadro 23. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según persona que lo ayuda principalmente en las actividades básicas. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Persona que lo ayuda principalmente en las actividades básicas				
	Un familiar	Un amigo/ vecino	Un empleado doméstico o cuidador no especializado	Un cuidador especializado	Otros
			%		
Total 60 años y más	77,4	5,5	12,2	3,5	1,5
Varones	88,6	3,6	4,0	3,0	0,8
Mujeres	73,2	6,1	15,3	3,6	1,7
60 a 74 años	85,6	7,0	5,7	1,2	0,4
Varones	95,8	3,1	0,8	0,3	-
Mujeres	80,6	8,9	8,1	1,7	0,7
75 años y más	72,7	4,6	16,0	4,7	2,1
Varones	83,0	4,0	6,5	5,1	1,5
Mujeres	69,5	4,7	18,9	4,6	2,3

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Respecto de la dependencia instrumental, un 22% de los adultos mayores entrevistados presenta al menos una de estas limitaciones. De ellos, un 13% necesita ayuda para hacer las compras, un 12% para hacer las tareas del hogar y un 11% para viajar en transporte público, taxi, remis o auto particular. Son las mujeres quienes tienen una mayor presencia relativa en este tipo de dependencia, que también crece con la edad. Mientras alcanza el 14% de los encuestados de entre 60 y 74 años, se triplica entre aquellos de 75 años y más, alcanzando al 41% de los adultos mayores del rango.

Cuadro 25. Población de 60 años y más con dependencia instrumental por tipo de actividad instrumental de la vida cotidiana, según necesidad de ayuda de una persona para realizarla. Total del país. Año 2012

Tipo de actividad	Necesidad de ayuda de una persona para realizarla	
	Sí	No
		%
Utilizar el teléfono, marcar los números y contestar una llamada	7,6	92,4
Viajar en transporte público, taxi, remis, auto particular, etcétera	11,4	88,6
Organizar los medicamentos y tomarlos	5,4	94,6
Manejar su dinero	4,9	95,1
Hacer las compras	12,6	87,4
Preparar comidas calientes	7,0	93,0
Hacer las tareas del hogar (lavar los platos, tender las camas, barrer, etcétera)	11,7	88,3

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

También en estos casos, la asistencia tiende a ser brindada por el entorno familiar (78,5%).

508

Construir una política de derechos respecto a las personas adultas mayores, supone también una disputa en el terreno de las representaciones de la vejez. Junto con el combate al edadismo y la promoción del buen trato, es relevante fortalecer y estimular todo aquello que favorezca el desarrollo en plenitud de las potencialidades en esta etapa del ciclo vital.

Respecto al edadismo la OMS en un Informe del año 2021 dice “ se produce cuando la edad se utiliza para categorizar y dividir a las personas provocando daños, desventajas e injusticias. Puede adoptar muchas formas, como prejuicios, discriminación y políticas y prácticas institucionales que perpetúan creencias estereotipadas”, Hace referencia a actitudes NEGATIVAS hacia el proceso de envejecimiento y hacia las personas mayores.

El edadismo tiene consecuencias graves y amplias para la salud y el bienestar de las personas. Entre las personas mayores, el edadismo se asocia con una peor salud física y mental, un mayor aislamiento social y soledad, una mayor inseguridad financiera, una menor calidad de vida y unas mayores tasas de muertes prematuras. Se calcula que 6,3 millones de casos de depresión en todo el mundo son atribuibles al edadismo. El problema se entremezcla con otras formas de prejuicios y desventajas, como las relacionadas con el sexo, la raza y la discapacidad, lo que tiene un efecto negativo sobre la salud y el bienestar de la población.

Los resultados de la encuesta son ilustrativos de la obsolescencia de aquellas representaciones asociadas a la enfermedad, el inmovilismo o la carencia de expectativas y proyectos, al tiempo que invisibilizan o deprecian los aportes que las personas mayores realizan al bienestar de sus espacios de socialización y sus comunidades.

El 91% de las personas de 60 y más años de edad sale regularmente de su casa.

De ellas, tres de cada cuatro lo hacen todos los días.

Cuadro 28. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según frecuencia de salida de la casa. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Frecuencia de salida de la casa		
	Todos/casi todos los días	Algunas veces en la semana	Muy de vez en cuando
		%	
Total 60 años y más	74,5	19,1	6,5
Varones	81,7	13,6	4,7
Mujeres	68,8	23,3	7,9
60 a 74 años	80,1	15,9	4,1
Varones	85,7	10,9	3,4
Mujeres	75,4	20,0	4,6
75 años y más	59,3	27,8	13,0
Varones	69,4	22,1	8,5
Mujeres	52,6	31,5	15,9

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Más de la mitad realiza actividades físicas.

Cuadro 37. Población de 60 años y más que realizó actividades en su tiempo libre durante los últimos tres meses por tipo de actividad, según grupo de edad. Total del país. Año 2012

Tipo de actividad	Población		
	Total 60 años y más	60 a 74 años	75 años y más
		%	
Salir a caminar, trotar, nadar, hacer un deporte, gimnasia, yoga, baile u otra actividad física	54,0	57,5	45,6
Asistir a taller/grupo para hacer manualidades, artesanías (no para la venta) u otra actividad artística	6,7	7,7	4,1
Prestar servicios de forma voluntaria o gratuita a alguna organización de su comunidad	14,6	14,9	14,1
Viajes o paseos turísticos y recreativos con otras personas	19,5	21,6	14,2

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

El 62,6% cree en la posibilidad del enamoramiento en esta etapa de la vida, mientras que el 77,8% en la práctica de la actividad sexual entre las personas mayores.

Cuadro 29. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según creencia en la posibilidad de enamoramiento en esta etapa de la vida. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Creencia en la posibilidad de enamoramiento		
	Sí	No	Ns/Nc
		%	
Total 60 años y más	62,6	37,2	0,2
Varones	67,8	32,0	0,2
Mujeres	58,7	41,2	0,2
60 a 74 años	70,4	29,5	0,1
Varones	72,8	27,0	0,2
Mujeres	68,5	31,5	-
75 años y más	43,6	56,0	0,3
Varones	53,3	46,7	-
Mujeres	37,9	61,6	0,5

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

La encuesta reveló un importante grado de uso de tecnologías de la información y la comunicación en el grupo etario en aquel momento, cifras que seguramente han sufrido significativos cambios dada la notable expansión del uso de dispositivos en la última década.

En la medición de la “satisfacción vital”, definida como una valoración global que la persona hace sobre su vida, comparando lo que ha conseguido, sus logros, con lo que esperaba obtener, sus expectativas, se observa que un 78% de los adultos mayores se ubica en las

máximas puntuaciones -alta y muy alta-, manifestando un importante nivel de satisfacción con su vida.

Cuadro 47. Población de 60 años y más por nivel de satisfacción vital. Total del país. Año 2012

Nivel de satisfacción vital	Total de población de 60 años y más	
		%
Total		100
Extremadamente satisfecho		52,9
Muy satisfecho		25,7
Satisfecho		13,2
Ligeramente insatisfecho		5,1
Insatisfecho		2,3
Extremadamente insatisfecho		0,8

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

El auxilio al entorno familiar o a otro hogar es frecuente entre las personas adultas mayores. Más del 23% colabora en el cuidado de niños/as.

Cuadro 42. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según cuidado habitual de algún niño del entorno familiar o cercano sin recibir pago. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Cuidado habitual de algún niño del entorno familiar o cercano sin recibir pago	
	Sí	No
		%
Total 60 años y más	23,1	76,9
Varones	17,8	82,2
Mujeres	27,1	72,9
60 a 74 años	28,0	72,0
Varones	20,7	79,3
Mujeres	34,0	66,0
75 años y más	11,2	88,8
Varones	9,0	91,0
Mujeres	12,5	87,5

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Casi el 9% cuida a alguna otra persona enferma.

Cuadro 43. Población de 60 años y más por grupo de edad y sexo, según cuidado habitual de alguna persona enferma del entorno familiar o cercano sin recibir pago. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Cuidado habitual de alguna persona enferma del entorno familiar o cercano sin recibir pago	
	Sí	No
		%
Total 60 años y más	8,7	91,3
Varones	9,1	90,9
Mujeres	8,4	91,6
60 a 74 años	9,6	90,4
Varones	9,4	90,6
Mujeres	9,7	90,3
75 años y más	6,7	93,3
Varones	8,5	91,5
Mujeres	5,7	94,3

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Con relación a las ayudas, un 44% de los adultos mayores colabora con un familiar o conocido que no vive con él. La principal ayuda ofrecida está relacionada con dar cosas que el otro necesita, como comida o ropa (27%). Le sigue el ofrecimiento de dinero o pago de algún gasto (18,5%); y luego con similar magnitud, la compañía en el hogar o para ir a algún lado (18%).

Son las mujeres quienes mayoritariamente brindan las ayudas relacionadas con el ámbito doméstico (tareas del hogar, dar ropa o comida, hacer compañía o hacer las compras) mientras que los varones tienen mayor presencia relativa en aquellas

relacionadas con el sustento económico (ayuda en dinero o estar a cargo de algunos gastos).

Cuadro 44. Población de 60 años y más que otorga ayuda habitualmente a algún familiar o conocido que no vive con él por grupo de edad y sexo, según tipo de ayuda otorgada. Total del país. Año 2012

Grupo de edad y sexo	Tipo de ayuda otorgada						Otro
	Con las tareas del hogar	Dándole cosas que el otro necesita, como comida o ropa	Haciéndole compañía	Haciéndole las compras o mandados	Con dinero en efectivo o haciéndose cargo de alguno de sus gastos	Acompañándolo cuando tiene que ir a algún lado	
Total 60 años y más	7,6	27,2	18,0	10,8	18,5	17,4	-
Varones	5,8	21,8	16,4	7,1	19,4	17,7	-
Mujeres	8,9	31,3	19,2	13,6	17,8	17,3	-
60 a 74 años	9,1	30,1	20,1	12,9	19,9	20,1	-
Varones	5,8	24,5	16,3	7,6	20,0	18,6	-
Mujeres	11,9	34,7	23,2	17,3	19,8	21,3	-
75 años y más	3,9	20,1	13,0	5,7	15,1	10,9	-
Varones	5,8	13,8	16,8	5,6	17,6	14,9	0,1
Mujeres	2,8	23,9	10,7	5,8	13,7	8,6	-

Fuente: Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Adultos Mayores 2012 (ENCaViAM 2012).

Un 15% de la población entrevistada presta algún servicio de forma voluntaria o gratuita a una organización de la comunidad, con una leve sobrerrepresentación de las mujeres. Las organizaciones de la comunidad que concentran en mayor proporción este servicio voluntario son las iglesias o templos (50%).

A su vez, el 41% de las personas adultas mayores recibe habitualmente ayuda de algún familiar o conocido que no vive con él. Entre las principales, se destacan la compañía - en el hogar (31,7%) y cuando tiene que ir a algún lado (24,3%)-, en las compras y mandados (16%) y con las tareas del hogar (13%).

Casi un 9% de la población entrevistada conoce a una persona mayor que ha sido golpeada o agredida por sus familiares.

Respecto al trato que se les dispensa a personas de 60 años y más en comparación con las personas más jóvenes, la población entrevistada cree que los ámbitos de peor trato son los bancos u oficinas públicas (39%) mientras que en otros, como consultorios médicos, familia o su entorno cercano, estas situaciones de maltrato son señaladas por alrededor de 1 de cada 5 entrevistados de 60 años y más.

En cada uno de estos entornos son siempre las mujeres quienes manifiestan en mayor proporción percibir situaciones de maltrato en comparación con sus pares varones.

Con relación a los grupos de edad, la percepción de maltrato disminuye a medida que la edad aumenta. Por ejemplo, un 22% de quienes tienen entre 60 y 74 años piensa que

la familia o personas cercanas hacen uso de objetos de valor sin su permiso; entre los de 75 años y más, es sólo un 15%.

Derechos fundamentales de las personas mayores. Recepción nacional e internacional.

Fuentes.

En la presente unidad abordaremos los derechos de las personas mayores, su clasificación e importancia, y analizaremos el rol del derecho como herramienta necesaria para el fortalecimiento de los sujetos “vulnerables” del sistema, en este caso que nos compete, los adultos mayores.

A través de esto nos proponemos mostrar cuáles son las instituciones, derechos y garantías que el Derecho Argentino brinda a las personas mayores.

Buscaremos desentrañar cuál es la condición jurídica de las personas que están situadas en esta etapa del ciclo vital para poder pensar y diseñar sobre esta base, estrategias de integración social en la vejez.

Se ha venido escribiendo acerca de la complejidad y contenido que se le atribuye al derecho como herramienta surgida con el fin de ser un mecanismo regulador y controlador de las clases y demás entes que en la sociedad se desarrollan, variando así en sus definiciones y conceptos a lo largo de la historia, todo ello ajustado a las diversas posiciones jusfilosóficas a través de los años y en lo relativo a sujetos protegidos de nuestra sociedad.

Primero debemos comenzar haciéndonos una pregunta, la cual tiene que ver con el fin del derecho y específicamente es ¿Cuál es el interés, el desafío del derecho?

Al Derecho específicamente le interesa el desafío que la vejez plantea puesto que, en gran medida, a él le corresponde encontrar una respuesta, como así también establecer un piso de condiciones sociales y valorativas que deben garantizarse. A él le cabe reconocer al adulto mayor en tanto sujeto y posicionarlo en la sociedad.

Un problema actual es que el rol o el lugar de las personas mayores aparece bastante desdibujado en el derecho. Se dice, por ejemplo, que las personas -en general- cuentan con un importante caudal de derechos que todos los Estados democráticos deben garantizar si quieren ser tales, se los llama “derechos básicos”. Se habla de derechos humanos civiles y políticos; de derechos económicos, sociales y culturales; de derechos relativos al medio ambiente, a la paz y al desarrollo, entre otros. Sin embargo, ocurre también que todos los días conocemos y se nos informa acerca de la muerte de ancianos en espera de una plaza para ingresar en alguna residencia; acerca de

situaciones de abandono a las que los exponen sus propios familiares o algunos profesionales de la salud. O bien, somos testigos cotidianos de sus magros ingresos, de los abusos y maltratos que reciben las personas mayores en la calle, en sus casas, en su ciudad, y hasta en las instituciones que supuestamente deberían proteger su posición.

Estas contradicciones nos interpelan a pensar la importancia de la regulación normativa en pos del reconocimiento y consolidación de derechos de los adultos mayores y en especial a identificar en esta tensión, los dos factores jurídicos en juego: la igualdad y la especificidad de la vejez. La igualdad, en tanto exigencia de homogeneidad, o estandarización, necesaria para el desarrollo de la vida social y para el sostenimiento de un sistema jurídico coherente. La “especificidad de la vejez”, en cuanto reclamo de diferenciación valiosa y de respeto por la identidad de la persona en esta última etapa de la vida

6. Justicia social

Este apartado de justifica social, fortalecimiento y organización del tejido social y el desarrollo local-territorial los comprendemos desde la lógica de los Derechos, de ahí su historización y su marco normativo.

Los derechos de las personas mayores se desarrollan y se sostienen en estrecha vinculación con las diversas maneras en que cada cultura comprende, define y asume, finalmente, la vejez. Pero también cabe advertir que los derechos, en general, se configuran y se ejercen al propio tiempo, sobre el campo de la Política.

En la unidad anterior se ha explicado el proceso de envejecimiento poblacional, del cual Argentina es parte. Y, desde nuestra cultura, observamos que la conceptualización de la “vejez” se encuentra ordenada a través de una política de edades, que condiciona explícitamente, tanto la configuración de los derechos de las personas en su vejez, como su ejercicio. De modo tal que, el Derecho de la Vejez es, ni más ni menos que, una herramienta, un instrumento, construido para lograr la asunción de un poder que habilite al adulto mayor a seguir siendo un sujeto de derecho, con derechos y que estos sean efectivos.

El Derecho es una de las últimas disciplinas que se incorporó al campo de la Gerontología. Si bien es cierto que el Área de la Seguridad Social se ha ocupado de la problemática de la vejez desde el siglo XIX. Sin embargo, hace menos de 50 años que ha comenzado a desarrollarse un proceso de formalización de los derechos de los ancianos con carácter integral, gracias al consenso internacional . Este fenómeno ha

sido uno de los responsables de la creación de esta nueva rama, que hemos dado en llamar: Derecho de la Vejez

En el Derecho actual es posible advertir que ser viejo aún significa vivir sujeto a una triple situación de debilidad:

- 1) Estereotipación del adulto mayor por la dinámica jurídico social que lo torna vulnerable
- 2) Carencia de un sistema normativo que le otorgue protección jurídica operativa y adecuado a su naturaleza.
- 3) Debilitamiento por los valores jurídicos imperantes, cada vez que no se reconoce suficientemente a la persona anciana como fin en sí

En nuestro ordenamiento jurídico, el reconocimiento de los derechos de los adultos mayores resulta extremadamente débil, existe todavía una profunda dispersión en su reconocimiento.

En su mayoría, las normas vigentes abordan cuestiones previsionales y, en el plano jurisprudencial, pocos son los fallos que contemplan la situación de los mayores de manera integral. A su vez se establece un piso mínimo de derechos que se torna inaplicable a los adultos mayores.

Esta complejidad es la que nos lleva a afirmar la necesidad de construir un Derecho de la Vejez, como nueva rama que se caracteriza tanto por la fragilidad de sus destinatarios, como por su contenido transversal respecto de las ramas jurídicas tradicionales y debería comprender el estudio de los derechos fundamentales de autonomía, participación y de crédito, que pueden serles atribuidos a las personas que han comenzado a transitar esta etapa de sus vidas

Reconocimiento de derechos

Tanto en el plano nacional como en el internacional, la regulación en torno a los adultos mayores ha ido desarrollándose, aún insuficientemente, pero nos lleva a reconocer una serie de derechos básicos que les pertenecen.

Dos fenómenos influyeron directamente en su configuración. Primero, la politización internacional de los “derechos económicos, sociales y culturales”, en base a los cuales se consagraron los derechos relacionados con el trabajo y la seguridad social y el segundo, como es llamado por el filósofo Norberto Bobbio, “el proceso de especificación”, por el cual, se dio lugar a la formalización de un grupo de derechos humanos, caracterizados por sus sujetos titulares. Así, por ejemplo, en su seno se fueron consagrando pactos internacionales relativos a los derechos de los prisioneros

de guerra, de las minorías raciales, entre otros, han sido recogidos por nuestra Constitución.

Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad . Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad fueron aprobados por resolución 46/91 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 16 de diciembre de 1991. Alientan a los Gobiernos a que introduzcan en sus programas nacionales cada vez que sea posible los principios siguientes:

- Independencia

1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud, adecuados, mediante la provisión de ingresos, el apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.

2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras oportunidades de generar ingresos.

3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuando y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.

4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.

5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a la evolución de sus capacidades.

6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

- Participación

7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y pericias con las generaciones más jóvenes.

8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.

9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

- Cuidados

10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.

11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de enfermedades

12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.

13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

- Autorrealización

15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

- Dignidad

17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotación y de malos tratos físicos o mentales.

18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

Derechos humanos en las personas mayores

El proceso internacional de especificación de los Derechos Humanos provocó el desarrollo de dos tipos de fuentes formales aplicables en materia de Derecho de la Vejez. El primer grupo está referido a los catálogos de derechos humanos que pueden

ser directamente aplicados por su rango constitucional y el segundo segmento que sienta principios orientadores o criterios generales de interpretación jurídica.

PRIMER GRUPO: Derechos Humanos de APLICACIÓN DIRECTA

a) Fuentes de Derecho Internacional • La Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. • Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de derechos civiles y de derechos económicos, sociales y culturales, de 1966. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1981. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2008.

b) Fuentes de Derecho Americano • La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración de Bogotá), de 1948. • La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de 1969/84. • El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 1979. El Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1979 –Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las personas mayores año 2015.

c) Fuentes de Derecho Interno vinculadas con la aplicación de las fuentes internacionales y americanas • Ley 16.986/66 sobre Acción de Amparo (art. 43 CN). • Ley 17.454/81 sobre Acción de Amparo contra acto y omisión de un particular (art. 43 CN). • Ley 23.098/84 sobre Recurso de Hábeas Corpus (art. 43 y 18 CN). • Ley Recurso de Hábeas Data (art. 43 CN). • Ley 23592/88 sobre Derechos y garantías constitucionales. Actos discriminatorios. Sanciones para quienes los ejecuten.. Ley 26.378 del 21 de mayo de 2008, que incorpora a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad al ordenamiento normativo nacional.

SEGUNDO GRUPO: Principios Orientadores. Fuentes Interpretativas

a) Fuentes de Derecho Internacional, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, de 1982. Resolución 44/76 de la Asamblea General, “Las mujeres de edad”, del 8 de diciembre de 1989 • Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad –Res. 46/91 de la Asamblea General–, de 1991. • Objetivos mundiales sobre el envejecimiento para el año 2001 –Res. A/47/339 de la Asamblea General–, de 1992. • Proclamación sobre el envejecimiento –Res. 5/47/5 de la Asamblea General–, de 1992. • Informes sobre los derechos de las personas de edad en relación con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –U.N. Resolución 49/162: “Integración de la mujer de edad en el desarrollo”, adoptada por la Asamblea General el 9 de febrero de 1995. Observación General N° 6: “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores” (E/1996/22), • Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, de 2002. • Convención de la

Haya sobre Protección Internacional de los Adultos, del año 2000. Resolución 57/117 de la Asamblea General: "La situación de la mujer de edad en la sociedad", del 18 de diciembre de 2002. . Decisión 26/III: "Eliminación de la discriminación de las mujeres de edad al amparo de la Convención" (A/57/38, Parte I), 7 de mayo de 2002, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer) • Declaración de Brasilia sobre el envejecimiento de diciembre de 2007. (Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos) CEDAW, Recomendación General No.27 sobre las mujeres mayores y la protección de sus derechos humanos; CESCR, Observación general No.6 sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad

b) Fuentes de Derecho Americano: Código Sanitario Panamericano de 1924. • Constitución de la Organización Panamericana de la Salud de 1947. • Recomendaciones para la Acción sobre el Envejecimiento de Bogotá, de la Conferencia Latinoamericana y del Caribe de Gerontología Bogotá, 9 al 13 de junio de 1986. • Declaración de Cartagena de Indias sobre Políticas Integrales para las Personas Mayores en el área iberoamericana, de 1992, de la Conferencia Intergubernamental Iberoamericana sobre Políticas para Personas Ancianas y Personas Discapacitadas, Cartagena de Indias, 27 y 30 de octubre de 1992. • Declaración Gerontológica de La Habana, aprobada el 6 de mayo de 1993, por el I Seminario Internacional sobre Atención a la persona mayor en Latinoamérica: necesidades y perspectivas. • Declaración de Montreal de septiembre de 1999, de la Cuarta Conferencia mundial sobre el Envejecimiento de la Federación Internacional de la Vejez, .Carta de Derechos humanos de las Personas Mayores de San José de 2012, Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, 8 al 11 de mayo, "Envejecimiento, solidaridad y protección social: la hora de avanzar hacia la igualdad".

Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento de 1982

En el apartado anterior hemos puesto como principio orientador al Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, el cual establece metas que cambian el paradigma sobre la intervención en materia de políticas públicas.

Sus metas principales son: fortalecer la capacidad de los países para abordar de manera efectiva el envejecimiento de su población y atender a las preocupaciones y necesidades especiales de las personas de más edad, y fomentar una respuesta

internacional adecuada a los problemas del envejecimiento mediante medidas para el establecimiento del nuevo orden económico internacional y el aumento de las actividades internacionales de cooperación técnica, en particular entre los propios países en desarrollo.

Sus objetivos comprenden: Fomentar la comprensión nacional e internacional de las consecuencias económicas, sociales y culturales que el envejecimiento de la población tiene en el proceso de desarrollo; Promover la comprensión nacional e internacional de las cuestiones humanitarias y de desarrollo relacionadas con el envejecimiento; Proponer y estimular políticas y programas orientados a la acción y destinados a garantizar la seguridad social y económica a las personas de edad, así como darles oportunidades de contribuir al desarrollo y compartir sus beneficios; Presentar alternativas y opciones de política que sean compatibles con los valores y metas nacionales y con los principios reconocidos internacionalmente con respecto al envejecimiento de la población y a las necesidades de las propias personas de edad; y Alentar el desarrollo de una enseñanza, una capacitación y una investigación que respondan adecuadamente al envejecimiento de la población mundial y fomentar el intercambio internacional de aptitudes y conocimiento en esta esfera

El Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, en la Recomendación 18, señala que los gobiernos deberán:

- A- Garantizar que los alimentos, enseres domésticos, las instalaciones y los equipos cumplan normas de seguridad que tengan en cuenta la vulnerabilidad de las personas de edad.
- B- Promover el uso prudente de los medicamentos, los productos químicos que se utilizan en el hogar y otros productos, exigiendo que los fabricantes coloquen en esos productos advertencias y las instrucciones necesarias para su empleo.
- C- Poner al alcance de las personas de edad fármacos, audífonos, prótesis dentales, anteojos otras prótesis, para que puedan continuar una vida activa e independiente.
- D- Limitar la publicidad intensiva y otras técnicas de venta destinadas fundamentalmente a explotar los escasos recursos de las personas de edad.

Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002

El segundo Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, generado en Madrid, en el 2002, retoma algunas cuestiones señaladas por el Plan de Viena, pero introduce

nuevas perspectivas acordes con el modelo iusfundamental. Vuelve a resaltar, la necesidad de desarrollar políticas sociales y jurídicas que asuman de manera plena las cuestiones derivadas de los cambios demográficos. Destaca la importancia de la implementación de políticas sobre el envejecimiento que incluyan el hecho de la mayor duración de la vida y con un punto de vista que abarque toda la sociedad. En sus objetivos y recomendaciones, plantea la exigencia expresa de trabajar política y jurídicamente para lograr:

a) La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad. b) El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad. c) La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades, incluso mediante trabajo remunerado o voluntario. d) Las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar del individuo en todo el curso de su vida, incluso a una edad avanzada, por ejemplo, mediante la posibilidad de acceso al aprendizaje durante toda la vida y la participación en la comunidad, al tiempo que se reconoce que las personas de edad no constituyen un grupo homogéneo. e) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad. f) El compromiso de reafirmar la igualdad de los sexos en las personas de edad, entre otras cosas, mediante la eliminación de la discriminación por motivos de sexo. g) El reconocimiento de la importancia decisiva que tienen para el desarrollo social las familias y la interdependencia, la solidaridad y la reciprocidad entre las generaciones. h) La atención de la salud, el apoyo y la protección social de las personas de edad, incluidos los cuidados de la salud preventivos y de rehabilitación. i) La promoción de una asociación entre el gobierno, a todos sus niveles, la sociedad civil, el sector privado y las propias personas de edad en el proceso de transformar el Plan de Acción en medidas prácticas. j) La utilización de las investigaciones y los conocimientos científicos y el aprovechamiento del potencial de la tecnología para considerar, entre otras cosas, las consecuencias individuales, sociales y sanitarias del envejecimiento, en particular en los países en desarrollo. k) El reconocimiento de la situación de las personas de edad pertenecientes a poblaciones indígenas, sus circunstancias singulares y la necesidad de encontrar medios de que tengan una voz eficaz en las decisiones que les afectan directamente.

Así, sobre este escenario evolutivo en torno al paradigma de la vejez, durante esos últimos años se fue instalando en el marco internacional la necesidad de elaborar una Convención de Derechos Humanos para las Personas Mayores. De modo tal que este proceso bien puede ser comprendido como un interesante esfuerzo político y jurídico por dar respuesta a esta nueva realidad paradójica de la vejez.

La elaboración de la Convención emerge de la propia historia del proceso de especificación de los derechos humanos del siglo XX, en función de las características de especial vulnerabilidad de sus sujetos titulares.

Los Planes de Acción Internacional sobre el Envejecimiento –Viena, 1992 y Madrid, 2002– han sido, sin dudas, sus iniciales precedentes. Pero, la piedra fundamental sólo ha podido concretarse, en el año 2003, con el desarrollo de la Primera Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe realizada en Santiago de Chile, del 19 al 21 de noviembre. Allí por primera vez se advirtió de manera explícita, la necesidad de elaborar y proponer legislaciones específicas que definan y protejan estos derechos, de conformidad con los estándares internacionales y la normativa al respecto aceptada por los Estados –Punto 16, Objetivo 1.b).

Los derechos de los adultos mayores en Argentina

8. Desarrollo local - territorial

Los derechos de las personas mayores han sido recepcionados en el ordenamiento constitucional recién en el siglo XX, cuando se dio la acentuación del solidarismo, en desmedro del individualismo prevaleciente hasta entonces.

La Constitución de 1853, no reconoció derechos especiales a los ancianos. Tampoco realizaron grandes aportes las reformas de 1860, 1866 y 1898, si bien debe reconocérsele a la primera el mérito de haber incorporado la cláusula de “derechos implícitos” (artículo 33), el cual permite la protección de grupos sociales pasibles de ser afectados en razón de su debilidad.

La Constitución de 1949 estableció un célebre “decálogo”⁴⁰, en el que se reconocían los derechos primigenios de las personas mayores: asistencia, vivienda, alimentación, vestido, cuidado de la salud física y moral, esparcimiento, trabajo, tranquilidad y respeto. Sin embargo, se perdió con la polémica derogación constitucional de 1956. Tras la reimplantación de nuestra Carta Magna de 1853 con sus tres enmiendas, llegó una nueva reforma en 1957, que incorporó el artículo 14 bis, contemplando algunos derechos previsionales de las personas mayores.

Reforma 1994: otorga jerarquía constitucional a distintos tratados internacionales sobre derechos humanos, se logró –por vía indirecta– ampliar el espectro de preservación de ciertos sectores sociales peculiarmente vulnerables, como el de los adultos mayores e incorpora las “medidas de acción positiva”

El artículo 75, inciso 23 –incorporado en 1994- establece como correspondencia del Congreso de la Nación “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad” De una forma explícita reconoce a los adultos mayores como una categoría vulnerable que requiere de medidas de acción positiva que garanticen sus derechos.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores

Mediante la ley 27.360 se aprobó la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Organización de los Estados Americanos durante la 45a Asamblea General de la OEA, el 15 de junio de 2015.

Constituye un instrumento jurídico de gran importancia a la hora de definir las políticas públicas de un Estado a los fines de proteger los derechos humanos de la ancianidad.

Representa un salto cualitativo en la consideración de este colectivo, generándose un marco normativo que obliga a los Estados firmantes a desplegar una serie de instrumentos tendientes a cumplir y hacer cumplir esos derechos consagrados.

La importancia de la Convención radica en sus fines inclusivos. Tiene como finalidad promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión.

Establece una serie de deberes que los Estados deben adoptar para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la presente Convención; positivas para garantizar el ejercicio de los derechos consagrados; prever instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor.

Principios Destacados

- La valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo.
- La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.
- La igualdad y no discriminación.
- La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.
- La autorrealización.
- La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida.
- El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.
- El respeto y valorización de la diversidad cultural.
- La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.

Define en el ART.2 una serie de conceptos importantes en la materia, como lo son: abandono, cuidados paliativos, discriminación por edad de vejez, envejecimiento activo y saludable, maltrato, negligencia, persona mayor que recibe cuidados a largo plazo. Ej.

- “Persona mayor”: aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor.
- “Vejez”: construcción social de la última etapa del curso de vida.
- “Discriminación por edad en la vejez”: cualquier distinción, exclusión o restricción basada en la edad que tenga como objetivo o efecto anular o restringir el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública y privada.

Principales Deberes Generales de los Estados

Artículo 4

- a) Adoptarán medidas para prevenir, sancionar y erradicar aquellas prácticas contrarias a la presente Convención, (...)
- b) Adoptarán las medidas afirmativas y realizarán los ajustes razonables que sean necesarios para el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Convención y se abstendrán de adoptar cualquier medida legislativa que sea incompatible con la misma.(...)
- c) Adoptarán y fortalecerán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales, presupuestarias y de cualquier otra índole, incluido un adecuado acceso a la justicia a fin garantizar a la persona mayor un trato diferenciado y preferencial en todos los ámbitos.
- e) Promoverán instituciones públicas especializadas en la protección y promoción de los derechos de la persona mayor y su desarrollo integral.

Derechos Protegidos

Los adultos mayores en el Código Civil y Comercial de la Nación

Capacidad: en línea con los principios de “independencia” y de “participación”, se establece una presunción general que es el de la capacidad de las personas. Toda persona humana goza de la aptitud para ser titular de derechos y deberes jurídicos, pudiendo limitarse o privarse legalmente esta capacidad respecto de hechos o actos jurídicos determinados. Para su ejercicio también establece una regla, pero con la posibilidad de limitarse para los casos que el Código expresamente lo establezca y en una sentencia judicial.

El artículo 31 del CCyC establece: “a) la capacidad general de ejercicio de la persona humana se presume, aun cuando se encuentre internada en un establecimiento asistencial”

Las limitaciones establecidas en el Código, como expusimos anteriormente, son de carácter excepcional y deben ser decretadas por juez.

Esto concuerda con los principios internacionales de ‘independencia’ y de ‘participación’, el Código, en su artículo 41 se refiere a los requisitos para que proceda la internación sin consentimiento de la persona –tenga o no restringida su capacidad–, como es que la sentencia sea fundada, que se garantice el debido proceso, debe especificar su finalidad, duración y debe ser un recurso terapéutico de carácter restrictivo y por el tiempo más breve posible; debe ser supervisada periódicamente

Derechos y Actos Personalísimos: En el Capítulo 3, referido a los derechos y actos personalísimos, entendidos como aquellos derechos y actos que son inherentes a la persona en su calidad de tal sin ningún tipo de distinciones, sobretodo la edad.

El Código Civil y Comercial establece derechos de manera general, pero que adquieren importancia en relación a los adultos mayores, como puede ser:

- Consentimiento informado para actos médicos e investigaciones en salud (Art. 59, CCyC)

En este punto y en concordancia con el Código Civil y Comercial, la Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en su artículo 11 dice expresamente que la persona mayor tiene el derecho irrenunciable a manifestar su consentimiento libre e informado en el ámbito de la salud. La negación de este derecho constituye una forma de vulneración de los derechos humanos de la persona mayor.

- Directivas médicas anticipadas (Art 60, CCyC)

El principio bioético de autonomía reconoce el derecho de toda persona adulta, capacitada, en ausencia de coacciones y debidamente informada, a decidir si acepta o no un determinado tratamiento, es decir, a decidirlo que considera bueno para sí mismo, lo que en ocasiones puede no coincidir con la opinión médica . El enfermo puede ejercer este derecho aunque en el momento de decidir no esté en condiciones de expresar aquello que quiere, mediante lo que se conoce como Documento de Voluntades Anticipadas o simplemente Directivas Anticipadas .

Así, la voluntad de la persona enferma puede venir expresada de forma anticipada y por escrito. Las Voluntades Anticipadas se entienden como una proyección del consentimiento informado y de la facultad de autodeterminación decisoria en el tiempo.

Las directivas anticipadas encuentran su fundamento esencial en el derecho a la autonomía decisoria sobre el propio cuerpo y en el derecho a contar un ámbito de reserva, en la medida que las acciones privadas de los hombres no dañen a terceros (Constitución Nacional Artículo 19).

En la Argentina, desde el año 2009 existe la ley de Derechos del Paciente titulada “Derechos del paciente en su Relación con los Profesionales e Instituciones de Salud” (Ley N° 26529/09) la cual en su artículo N° 11 expresa lo siguiente:

“Directivas anticipadas. Toda persona capaz mayor de edad puede disponer directivas anticipadas sobre su salud, pudiendo consentir o rechazar determinados tratamientos médicos, preventivos o paliativos, y decisiones relativas a su salud. Las directivas

deberán ser aceptadas por el médico a cargo, salvo las que impliquen desarrollar prácticas eutanásicas, las que se tendrán como inexistentes”

Esta ley, fue modificada a posteriori en 2012, por la ley 26742/12 también llamada ley de muerte digna, la cual en su artículo 1° dice lo siguiente:

“Modifícase el inciso e) del artículo 2° de la Ley 26.529 —Derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud— el que quedará redactado de la siguiente manera:

e) Autonomía de la voluntad. El paciente tiene derecho a aceptar o rechazar determinadas terapias o procedimientos médicos o biológicos, con o sin expresión de causa, como así también a revocar posteriormente su manifestación de la voluntad.

En el marco de esta potestad, el paciente que presente una enfermedad irreversible, incurable o se encuentre en estadio terminal, o haya sufrido lesiones que lo coloquen en igual situación, informado en forma fehaciente, tiene el derecho a manifestar su voluntad en cuanto al rechazo de procedimientos quirúrgicos, de reanimación artificial o al retiro de medidas de soporte vital cuando sean extraordinarias o desproporcionadas en relación con la perspectiva de mejoría, o produzcan un sufrimiento desmesurado. También podrá rechazar procedimientos de hidratación o alimentación cuando los mismos produzcan como único efecto la prolongación en el tiempo de ese estadio terminal irreversible o incurable.

En todos los casos la negativa o el rechazo de los procedimientos mencionados no significará la interrupción de aquellas medidas y acciones para el adecuado control y alivio del sufrimiento del paciente.”

Asimismo, , en sus artículos 6° y 7° hace referencia a lo siguiente:

“Modifíquese el artículo 11 de la Ley 26.529 —Derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud— el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 11: Directivas anticipadas. Toda persona capaz mayor de edad puede disponer directivas anticipadas sobre su salud, pudiendo consentir o rechazar determinados tratamientos médicos, preventivos o paliativos, y decisiones relativas a su salud. Las directivas deberán ser aceptadas por el médico a cargo, salvo las que impliquen desarrollar prácticas eutanásicas, las que se tendrán como inexistentes.

La declaración de voluntad deberá formalizarse por escrito ante escribano público o juzgados de primera instancia, para lo cual se requerirá de la presencia de dos (2) testigos. Dicha declaración podrá ser revocada en todo momento por quien la manifestó.

Incorpórase como artículo 11 bis de la Ley 26.529 —Derechos del paciente en su relación con los profesionales e instituciones de la salud— el siguiente texto:

Artículo 11 bis: Ningún profesional interviniente que haya obrado de acuerdo con las disposiciones de la presente ley está sujeto a responsabilidad civil, penal, ni administrativa, derivadas del cumplimiento de la misma.”

El Código Civil de la Nación, a partir de su última modificación del 1° de Agosto de 2015 en su artículo 60 hace referencia a lo siguiente:

“Directivas médicas anticipadas. La persona plenamente capaz puede anticipar directivas y conferir mandato respecto de su salud y en previsión de su propia incapacidad. Puede también designar a la persona o personas que han de expresar el consentimiento para los actos médicos y para ejercer su curatela. Las directivas que impliquen desarrollar prácticas eutanasicas se tienen por no escritas. Esta declaración de voluntad puede ser libremente revocada en todo momento.”

Puntos relevantes

- 1) Toda persona capaz, mayor de edad y libre de coacciones puede tomar decisiones anticipatorias sobre cómo recibir tratamientos médicos en el supuesto que no pueda decidir. Por lo tanto es un consentimiento informado vinculante que se realiza por adelantado.
- 2) La realización de las directivas anticipadas, debe cristalizarse en un documento escrito donde figuren los datos de la persona que las realiza, el subrogante que tomará las decisiones si el caso lo requiere, y la firma del médico de cabecera del paciente.
- 3) Si bien las leyes anteriores no se refieren específicamente a las copias del texto que la persona realiza, sería a nuestro entender de buena práctica, la realización de al menos dos copias: una para el paciente y otra cuyo destino es la historia clínica del mismo. En nuestra institución que realiza directivas anticipadas desde 1998, realizamos tres copias: paciente, historia clínica y medicina legal, donde se lleva un archivo de dichas directivas y una base de datos.
- 4) Si bien la ley 26742 (muerte digna) hace referencia a que dicho documento sea realizado ante escribano público o bien juzgados de primera instancia y dos testigos, dicho procedimiento no está especificado en el código civil y por lo tanto no parece absolutamente necesario; además si se introduce un profesional escribano, la directiva empieza a tener un costo económico que algunas personas no pueden afrontar, y si deben dirigirse a juzgados, esto implica mayor burocracia y dificultades administrativas, especialmente en pacientes incapacitados de moverse por enfermedades crónicas o

neurológicas, debiendo realizar entonces un poder, y nuevamente aumentando costos y trámites que según el espíritu de la ley no parecen necesarios.

5) Esta directiva es revocable en todo momento lo cual reafirma la autonomía de las personas; por lo tanto la persona que en un momento de su vida las realiza, y en el transcurso de la misma, por alguna cuestión cambia de parecer, por adelantos en la medicina o por cuestiones filosóficas, religiosas o personales, puede revocarlas. Solo debe recordar que hizo la directiva y contactarse con su médico o el servicio de medicina legal de cada Hospital o Clínica donde se atiende y firmar el documento original donde figura la opción de revocabilidad.

6) Los profesionales que actúan dentro de esta ley quedan revocados de responsabilidad profesional, civil, penal o administrativa. Por lo tanto y a modo de ejemplo extremo, no alimentar un paciente con una enfermedad avanzada en fin de vida, cuando él mismo ha dejado una directiva firmada al respecto, no constituye delito alguno y el médico tiene la obligación de hacer cumplir los deseos del paciente.

7) En todo momento, aunque no se presten tratamientos que el paciente haya prohibido que se le apliquen, deberá ser tratado con los cuidados básicos de higiene, contención, confort y analgesia de ser necesario. Esto parece una obviedad, pero parece necesario resaltarlo.

8) En los Hospitales donde la historia clínica está informatizada, debería figurar en la misma, algún punto donde conste que el paciente ya ha manifestado su voluntad anticipada. Esto es importante en los casos donde los pacientes son llevados de urgencia a las guardias y los médicos no conocen quien es y el paciente viene solo o está inconsciente. De no conocer esta información los médicos procederán muchas veces sin límites claros en los tratamientos médicos, pudiendo vulnerar una directiva médica que los limitaba; por ejemplo la colocación de un respirador mecánico o a no recibir determinados tratamientos como transfusiones o alimentación artificial. En España, donde el sistema de salud es mayormente público y universal, existe un registro nacional de directivas anticipadas que se puede consultar para saber si el paciente está registrado y actuar en consecuencia.

9) Límites de las directivas anticipadas: la eutanasia entendida como participación activa de un médico actuando deliberadamente para producir la muerte a un paciente, no está permitida en nuestro país, es decir, es ilegal. En caso que un médico tratante sea obligado por el paciente o su familia a realizar esto, no lo puede hacer. Si existen dudas, existen los comités de ética hospitalarios para poder aclarar las dudas al respecto y negarse consecuentemente a actuar.

Ante el envejecimiento progresivo de la población, el aumento de la prevalencia de enfermedades crónicas, y la prolongación de la vida medicalizada entre otras razones, sería deseable que los médicos que atienden pacientes en sus consultorios, mediten sobre este tema, y puedan disponerlo en la agenda; especialmente en aquellos que padecen enfermedades crónicas progresivas y terminales, aunque no necesariamente.

El establecer con anterioridad a los hechos médicos finales de una persona, los límites de tratamiento con claridad, puede disminuir la inútil judicialización que en ocasiones ocurre, cuando hay diferencias de criterio entre paciente y/o familia y equipo de salud. Judicialización que incluso llega a los tribunales de justicia más elevados (Corte Suprema), generando rispideces en la atención de los pacientes.

Asimismo, las instituciones a través de folletos, páginas web, y otros formatos en papel o electrónicos, deberían difundir esta opción y de esta manera lograr llevar el conocimiento de esta práctica, a las personas (sanas y enfermas) que se atienden en su institución.

Falta un debate más amplio a nivel de nuestra sociedad, sobre la importancia de este tema, así como otros relacionados con el final de la vida como eutanasia y suicidio asistido, que todavía parecieran estar lejos de proponerse en las situaciones actuales de nuestro país. Dres. Ravioli Julio y Fabian Santini- Comité Bioética del CEMIC.

Ley Nacional de Salud Mental (Nº 26.657)

La Ley de Salud Mental, en consonancia con la Convención citada, incorpora un modelo de abordaje interdisciplinario, pues reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona. Establece que se debe partir de la presunción de capacidad de todas las personas, no siendo posible hacer un diagnóstico en el campo de la salud mental sobre la base exclusiva de la edad, o demandas familiares, laborales, falta de conformidad o adecuación con valores morales, sociales, culturales, políticos o creencias religiosas prevalecientes en la comunidad donde vive la persona.

La Ley de Salud Mental fue de gran importancia como quiebre en el tratamiento de la capacidad en nuestro sistema jurídico. Se consideran parte integrante de ese cuerpo normativo los Principios de Naciones Unidas para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de Salud Mental (Resolución A.G. 46/119, 1991). Esta norma si bien no resulta específica sobre los derechos de las

personas mayores significó un hito en la regulación de las instituciones de internación psiquiátrica en la que muchas personas mayores residen, como así también en el tratamiento de la salud mental de personas mayores que, aunque no transiten una instancia de internación, padecen en su salud mental.

El fuerte sustento en el paradigma de los derechos humanos hizo que se explicitaran los derechos fundamentales de los internados, la necesidad de su tratamiento interdisciplinario y la conceptualización de la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona

Derechos fundamentales de los adultos mayores.

La construcción de los derechos fundamentales de las personas mayores en el plano empírico requiere de un reconocimiento jurídico material y formal integral de esta última etapa de la vida. Los derechos humanos exigen un reconocimiento eficaz del “empoderamiento” de las personas de edad. Empoderamiento que implica el respeto real a la autonomía y capacidad de las personas mayores, como principio y fin del modelo de Estado neoconstitucional.

Derechos de autonomía

Tienen por finalidad garantizar un ámbito de independencia, inmunidad y no sujeción para la persona. Se configuran como obligaciones negativas o de abstención, aunque con frecuencia el ejercicio de estos derechos da lugar a otras obligaciones secundarias que pueden tener un carácter positivo

Ejemplos: El derecho a la vida, a la integridad física, psíquica y moral, a la igualdad, a la libertad física, a la libertad de expresión, a la seguridad, al honor, a la intimidad, a la imagen propia, a practicar culto, a casarse, a la propiedad privada, a la inviolabilidad del domicilio, a la inviolabilidad de la correspondencia, el derecho de reunión, de asociación.

El derecho a la libertad, como pilar fundamental de la autonomía, adquiere especial importancia en los casos de adultos mayores que se encuentran en residencias o centros de día. La libertad ambulatoria de cualquier persona debe existir una disposición emanada de autoridad competente

Derechos de participación

Formado por un grupo de derechos que tradicionalmente se califican de participación o políticos y, además, por el derecho a la jurisdicción. Es decir, a obtener la tutela de derechos e intereses legítimos

Ejemplos: el derecho de peticionar a las autoridades, el derecho de sufragio, el derecho de iniciativa popular de leyes, el derecho a participar en la seguridad social, el derecho a la tutela judicial efectiva

Derechos prestacionales o de crédito

Los derechos prestacionales o de crédito son aquellos cuya satisfacción se resuelve de un modo directo e inmediato en prestaciones de bienes o servicios

Ejemplos: el derecho a la seguridad social, derecho a jubilaciones y pensiones móviles, el derecho a la educación, el derecho a trabajar, jornada limitada, descanso, vacaciones pagadas y una retribución justa, derecho a la protección de la salud

Derecho la vida, a la salud y a la asistencia sanitaria

La vida en nuestro ordenamiento jurídico está regulada desde diversas facetas: inicio, transcurso y fin. Específicamente en lo relativo a la vejez el derecho a la vida adquiere relevancia respecto de las situaciones vinculadas con el fin de vida. Argentina todavía no cuenta con una legislación que habilite la posibilidad de realizar prácticas de eutanasia directa, pero si cuenta con la ley de derechos del paciente.

La ley 26.742 –Art 1- establece “el paciente que presente una enfermedad irreversible, incurable o se encuentre en estadio terminal, o haya sufrido lesiones que lo coloquen en igual situación, informado en forma fehaciente, tiene el derecho a manifestar su voluntad en cuanto al rechazo de procedimientos quirúrgicos, de reanimación artificial o al retiro de medidas de soporte vital cuando sean extraordinarias o desproporcionadas en relación con la perspectiva de mejoría, o produzcan un sufrimiento desmesurado. También podrá rechazar procedimientos de hidratación o alimentación cuando los mismos produzcan como único efecto la prolongación en el tiempo de ese estadio terminal irreversible o incurable”

El derecho a la salud exige acciones positivas y negativas: abstención de realizar daño a la salud de otra persona y el desarrollo de prestaciones de dar y de hacer. A la vez establece el derecho de acudir a las prestaciones médicas necesarias, dentro del marco de posibilidades jurídicamente establecidas por el Derecho Sanitario. En la actualidad, la doctrina y la jurisprudencia consideran que el derecho a la salud incluye: el consentimiento informado; es decir, el derecho del paciente a recibir información clara, precisa y pertinente del profesional actuante a fin de que ambos puedan acordar los

pasos a seguir. Abarca el derecho del paciente a negarse a someterse a ciertas terapias que considere riesgosas, violatorias de sus principios o creencias (cirugías riesgosas, amputación de miembros, transfusiones de sangre, prolongación artificial o mortificante de la vida en situaciones próximas a la muerte, etc.).

Derecho a la integridad física y moral

El derecho a la integridad personal es aquel que se deriva del derecho humano fundamental a la vida y, por consiguiente, a su debido respeto y desenvolvimiento saludable. Implica reconocimiento y proyección de la persona en todas las dimensiones, tanto su integridad física, como su integridad moral, psíquica o espiritual.

En nuestro ordenamiento el derecho a la integridad personal ha sido recepcionado del plano legislativo internacional, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 5). También ha sido tratado en los Convenios de Ginebra de 1949 y toma forma en el plano nación a partir de Tratados, Pactos y Convenciones incorporados a nuestro bloque constitucional mediante la reforma de 1994, en el art. 75 inc. 22

Derechos de los Adultos Mayores en hogares residenciales

Las residencias de la actualidad constituyen instituciones sumamente complejas. Actualmente son objeto de regulación con diferentes matices, pero carecen de una regulación uniforme a nivel nacional que proteja a los adultos mayores de manera general.

De la sumatoria y análisis de la normativa constitucional y civil, podemos concluir que las personas mayores institucionalizados/as conservan plenamente todos los derechos reconocidos por nuestras leyes y no se debe restringir el goce de ninguno de ellos. Por eso la importancia de establecer una normativa de alcance nacional, que proteja el goce efectivo de aquellos y así la condición jurídica de los residentes esté resguardada.

Las instituciones están obligadas a prestar los servicios mínimos que garanticen sus derechos fundamentales, tales como –enumeración no taxativa-:

- Derechos a la intimidad
- Derecho a la dignidad
- Derecho, a la libertad
- Derecho a la libre circulación –con limitaciones-
- Derecho al egreso
- Derecho a la libertad de expresión

-Derecho a la privacidad

-Derecho a profesar su fe/culto/ religión.

Por otro lado, como contracara de estos derechos, se establece una serie de obligaciones mínimas a estas instituciones:

-Ofrecer un ambiente familiar

-Ofrecer comunicación con afectos/familiares

-Brindar servicio médico

-Contar con equipo interdisciplinario

-Brindar una alimentación equilibrada

-Ofrecer un ambiente higiénico

-Ofrecer actividades recreativas.

La Constitución Nacional, mediante el art. 75 inc. 23 de, reconoce competencia al Congreso para dictar normas y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos consagrados en favor de determinados grupos humanos, entre ellos: los ancianos.

Desde esta disposición legal, se constriñe expresamente al legislador a actuar de manera activa respecto de la problemática de la vejez. Pero también, el Congreso goza de facultades para ejercer poder de policía, sobre todas aquellas cuestiones relacionadas con el ejercicio de los derechos fundamentales de la población en general (también, respecto de los derechos de los ancianos) Recordemos en este sentido, lo dispuesto por el art. 19 en relación al principio de legalidad (Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe...); lo establecido por el art. 14 (Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio...); y al art. 28 (Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio...).

Al Poder Ejecutivo Nacional le corresponde, por su parte, tanto expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias (art. 99 inc.2); como participar en la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, entre otras atribuciones. Otra figura que merece destacarse en este contexto es, sin duda, la del Defensor del Pueblo. A este organismo unipersonal, con independencia funcional, e inserto en la órbita del Poder Legislativo, le compete una relevante tarea: la defensa y

protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas (art. 86 y 43).

A este escenario nacional hay que sumarle el relativo a las constituciones y normativas provinciales y municipales. Sin embargo, y a pesar de lo dispuesto por la propia Constitución Nacional, la puesta en marcha de residencias públicas y privadas para ancianos ha sido librada, de hecho, al ámbito de actuación provincial o municipal. Hasta el presente, no existe legislación nacional sobre instituciones gerontológicas. No se cuenta con una fuente formal nacional que contemple de manera específica y homogénea su organización y funcionamiento.

Acceso a la Justicia para las personas mayores

Desde una concepción amplia, el acceso a la justicia es ofrecer a todas las personas por igual, las posibilidades de acceder al conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, esto a través de servicios de justicia pronta, expedita y ágil, de acuerdo a sus necesidades, incluyendo por supuesto a los grupos vulnerables.

Avanzaremos en lo elaborado en Las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, que ha tenido lugar en Brasilia durante los días 4 a 6 de marzo de 2008.

La pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad puede traer aparejada la obstaculización o limitación en el efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales, así como también la posibilidad efectiva de acceder a la justicia. Esto ha sido receptado por las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, donde se reconoció que “se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (...) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad”

Por primera vez, se establecen pautas de acción en esta materia referidas a las personas de edad. Así, desde esta perspectiva se habla de un nuevo profesional del derecho también en el Derecho Procesal: aquel a quien ya no le basta con conocer los códigos de procedimientos sino que requiere evaluar la conveniencia de adoptar una u

otra vía, ya que el marco de posibilidades se ve ampliado. Profesional que tiene que trabajar respetando los deseos del cliente para poder satisfacerlos, sin imponer soluciones basadas en su comodidad profesional.

Las Personas Mayores y el derecho al acceso de la Justicia

El derecho de acceso a la justicia de todas las personas constituye, sin lugar a dudas, uno de los pilares fundamentales de todo Estado de Derecho democrático, siendo una de sus principales aspiraciones la de garantizar el efectivo goce de derechos sin discriminación de ninguna clase, como así también la de proporcionar la correcta administración de justicia en todas las instancias administrativas y judiciales de un país. Como tal, el derecho de acceso a la justicia obliga a los Estados a poner a disposición de sus ciudadanos mecanismos de la tutela efectiva de sus derechos y de resolución de sus conflictos a través de recursos accesibles y efectivos, siendo imperioso, además, que desde las políticas públicas se diseñen dispositivos idóneos para brindar respuestas ágiles, expeditas y de bajo costo, esencialmente para los grupos más vulnerables.

Es aquí donde toma protagonismo la exigencia de reconocimiento real y efectivo del acceso a la justicia, es decir, “la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su condición, tenga la puerta abierta para acudir a los sistemas de justicia, si así lo desea [...] a sistemas, mecanismos, e instancias para la determinación de derechos y la resolución de conflictos” (IIDH, 2011).

El acceso a la justicia no solo es un derecho fundamental, sino la garantía para efectivizar los demás derechos humanos. También es la base de todo Estado asentado en principios democráticos (Grau, 2015).

El concepto de acceso a la justicia lo encontramos plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se advierte como consecuencia directa de la pandemia declarada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud un incremento del litigio en materia de acceso a la salud, debido principalmente a la inobservancia de los protocolos y a incumplimientos en la prestación del servicio, y en algunos casos a la excesiva burocracia para acceder tanto a prestaciones como medicamentos.

En cuanto al sistema de salud argentino, se trata de un sistema descentralizado, en el que encontramos tres esferas: la salud pública, de cobertura gratuita; el sistema de la seguridad social, donde el servicio es prestado por las obras sociales a los trabajadores en relación de dependencia y monotributistas (ley 23.660); y el sistema privado, en el que actúan las empresas de medicina prepaga, personas físicas o jurídicas que cumplan

con los requisitos de la ley de Medicina Prepaga (ley 26.682), y en extenso los de la leyes 23.660 y 23.661, por la que se creó en 1989 el Sistema Nacional del Seguro de Salud.

Estas tres esferas, en los tres niveles estatales de nuestro sistema federal -esto es, nación, provincias y municipios-, deben actuar de manera coordinada ya que constituyen un único sistema de salud en el que el Estado Nacional, a través del Ministerio de Ssalud, resulta el garante último del derecho a la salud.

Este rol de “garante federal” implica que deberá responder principalmente (en los casos en que le corresponda), o bien subsidiariamente cuando alguno de los agentes que integran el sistema no pueda hacer frente a sus obligaciones, independientemente de las acciones que luego podrá ejercer contra los responsables directos

Barreras y obstáculos para el Acceso a la Justicia

El acceso a la justicia es un derecho que permite hacer efectivos otros derechos que han sido vulnerados o que deben ser reconocidos a quienes acuden ante el sistema de justicia para solucionar sus conflictos jurídicos. Asimismo, el derecho de acceso a la justicia se configura como una garantía del derecho de igualdad, en la medida que supone que los Estados deben asegurar que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades y hagan efectivo su derecho, sin sufrir discriminación alguna de por medio. La existencia de barreras u obstáculos específicos para el colectivo de personas mayores provoca que no se garanticen ni efectivicen adecuadamente sus derechos. Entre otras barreras para el acceso a la justicia pueden destacarse:

Acceso físico- barreras arquitectónicas. Las barreras físicas impactan en la capacidad de acceder a los tribunales debido a la falta de accesibilidad en los edificios, transporte, áreas de espera y asientos e información.

Ajustes y adaptaciones razonables: En muchos países los procesos judiciales no están adaptados en relación a las necesidades y capacidades de las personas mayores. No se consideran ni determinan, los momentos más indicados para testificar o bien no ofrecen atención alternativa a fin de proveer cuidados para su participación en los procedimientos judiciales. En este sentido, es sumamente importante fortalecer prácticas amigables de composición o mediación, que faciliten y propicien el acceso a la justicia.

Factibilidad. Las limitaciones de índole económica suelen ser un gran obstáculo para el acceso a la justicia. En países en desarrollo y principalmente para el colectivo de mujeres, las barreras de carácter financiero, limitan o restringen la factibilidad de acceso a servicios legales, a asistencia jurídica gratuita, para las personas mayores. Los

ingresos, provenientes en muchos casos del haber previsional, no son adecuados para asumir los costos que los procesos judiciales implican. El fortalecer políticas y programas que propicien y fomenten la atención jurídica gratuita implicaría un impacto positivo para enfrentar este desafío.

Tiempos y retrasos excesivos en los procesos judiciales: Una particular barrera que las personas mayores enfrentan es la excesiva demora y largos periodos que los procesos legales, especialmente los litigios, conllevan. En muchos casos, la resolución de litigios se da cuando el litigante ha fallecido. Generar nuevos procedimientos administrativos, acortar los tiempos procesales y priorizar los casos en los que personas mayores estén involucradas, podría ser una alternativa a considerar.

Falta de conocimiento y sensibilidad ante la temática. En este punto, la falta de conocimiento, tanto en el desconocimiento de sus derechos por parte de lxs adultos mayores como del personal del sistema judicial, en relación a la sensibilidad y concientización con respecto al colectivo de mayores, resulta un obstáculo significativo para la presentación o el abordaje de los casos, según corresponda.

Brecha digital: La brecha digital crea desventajas para las personas mayores y los pone en una situación de desigualdad, en virtud de la progresiva digitalización de los procedimientos legales, de las presentaciones de denuncias, reclamos y el seguimiento de los casos en línea. La pandemia por COVID-19 ha acelerado y profundizado esta brecha, puesto que, en muchos países del mundo, las comunicaciones y el acceso a la justicia se realizan exclusivamente a través de estas tecnologías. La falta de conocimiento o la imposibilidad de disponer de internet por cuestiones económicas o geográficas, implican más obstáculos para el acceso a la justicia. Proveer conocimientos, capacitación y accesibilidad gratuita a tecnologías, sería de suma importancia para garantizar este derecho.

Normas culturales - tradiciones. Impactos. Otro obstáculo, muy importante, que suele presentarse es el impacto de las normas culturales, legados y tradiciones al momento de decidir el acceso a la justicia. Las personas mayores suelen ser muy reticentes a recurrir al sistema judicial, especialmente para resolver disputas relacionadas a cuestiones familiares y casi improbable cuando en el mismo seno, imperan situaciones de violencia, abuso o maltrato.

En la Declaración de Toronto, en el año 2002, para la Prevención Global del Maltrato de las Personas Mayores, la Organización Mundial de la Salud ha definido el maltrato de personas mayores como la acción única o repetida, o la falta de la respuesta

apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde exista una expectativa de confianza y la cual produzca daño o angustia a una persona anciana.

Estas acciones u omisiones pueden presentarse de diferentes formas: física, psicológica/emocional, sexual, financiera o simplemente reflejar un acto de negligencia intencional o por omisión y se pueden dar en distintos ámbitos: intrafamiliar, social, institucional y por supuesto en el marco de los procesos judiciales.

Cuando la víctima es un adulto mayor que no presenta ningún padecimiento -en particular de comprensión y/o mental-, la posibilidad de presentar denuncias de violencia no genera mayores inconvenientes, ya que es plenamente capaz y legitimado para denunciar, la única imposibilidad es la decisión de no hacerlo, como describimos en párrafos anteriores, pues involucra a familiares directos o personas cercanas, Sin embargo, cuando la víctima es un adulto mayor, que padece alguna enfermedad mental, el acceso a la justicia se encuentra obstaculizado, , ya que la manera de que su denuncia proceda es a través de persona interpuesta, que oficia en su nombre.

En tal sentido, en el ámbito de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se creó la “Oficina de Violencia Doméstica” (OVD), cuyo objetivo es el de facilitar el acceso a la justicia de las personas que afectadas por hechos de violencia doméstica, se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. Por lo tanto, es imprescindible comunicar y concientizar acerca de las herramientas y recursos jurídicos vinculados a la intervención en la problemática

Durante el año 2019, la OVD, registró un 17 % más de denuncias de personas mayores de 60 años (985) que el año anterior. La mayoría fueron mujeres (79 %).

Esto pone en evidencia la necesidad de formar y capacitar a los profesionales que trabajan con estos grupos brindando herramientas y aportes metodológicos específicos para el abordaje de esta problemática desde una perspectiva interdisciplinaria.

Un abordaje integral de la problemática de la violencia hacia las personas mayores requiere la necesidad de un enfoque interdisciplinario, cuyas intervenciones estén dirigidas hacia los múltiples determinantes de la violencia. El fortalecimiento de las relaciones intergeneracionales, las acciones dirigidas a fomentar una imagen positiva del envejecimiento, así como la articulación efectiva de los Organismos involucrados, permiten la visibilización y por ende determinan la adecuada intervención.

1.- Historización de la Vejez - Conceptos Básicos (revisión).

2.-Cambio de Paradigma. Del modelo “asilar” al modelo de “derechos”.

3.- Políticas de Cuidados. Modelos Progresivos - Atención centrada en la persona.

1.- Historización de la Vejez

Es necesario historizar sobre las construcciones sociales que acompañan el proceso de envejecimiento, a fin de comprender las diferentes caracterizaciones que van tomando cuerpo, esto sucede en contextos determinados en el campo social, político, económico y cultural. Este entramado es el que otorga sentido y sostiene las prácticas cotidianas.

Para adentrarnos en esta unidad revisaremos e incluiremos algunos conceptos.

¿Qué entendemos por envejecimiento?

Lo definimos como un proceso largo que se inicia al nacer y finaliza con la muerte. Proceso que en el plano individual resulta inexorable. En tal sentido la edad física es, sin duda, una variable relevante, pero no la única, pues las personas no envejecen o cambian físicamente al mismo tiempo, sino que, hay otras y muchas variables combinadas que las diferencian en la vejez: su experiencia e historia de vida, su salud, su género, su sexualidad, su etnicidad e identidad cultural, su nivel educativo, su nivel económico, su trayectoria laboral, las relaciones familiares y sociales,, su lugar de residencia, etc..

En relación a la edad, también podemos hacer una suerte de clasificación y decir que hay varias edades: la cronológica, da cuenta de los años de vida; la social, establece y asigna el rol individual que debe desempeñar la persona y la fisiológica, es la definida por el funcionamiento orgánico.

Por lo tanto, no existe un único concepto de vejez; aunque sí podemos afirmar que se trata de una etapa del ciclo vital, construida socialmente. Por ello debemos hacer una diferenciación entre la definición cronológica de la vejez y la construcción social que se realiza de ella.

Conceptualizar el envejecimiento desde teorías biológicas, psicológicas y sociales, proponen dar una explicación sobre este proceso, aunque ninguna de ellas por separado puede dar cuenta de este fenómeno multidimensional.

Otros conceptos básicos que propician la conceptualización de este fenómeno multidimensional, son los correspondientes a las disciplinas “Gerontología” y “Geriatría”.

La Gerontología es una disciplina reciente, si bien Metchnikoff (1845 – 1916) utilizó ese término, en el sentido en el que hoy lo usamos, hace más de cien años. Procede del

griego “geron/gerontos” que significa los más viejos/notables de la sociedad griega y “logos” que significa tratado/conocimiento. Una de las obras más antiguas sobre este tema es De Senectute de Cicerón (160-43 aC).

Por otro lado, en 1909 Ignaz Nasher, prestigioso clínico estadounidense de origen austríaco, creó el departamento de geriatría en los Estados Unidos, hecho que define el nacimiento de la geriatría como disciplina. Define a la palabra “geriatría” como aquella parte de la medicina concerniente a la vejez y sus enfermedades (José Manuel Rivero Casado, 2001).

La Gerontología se ha desarrollado fundamentalmente en la segunda mitad de siglo XX. Al respecto Fernández Ballesteros (2004) señala que la gerontología científica se inaugura con el estadounidense Cowdry (1939) con el texto por él dirigido “Problemas en el envejecimiento”. En esta obra no sólo se abordan las condiciones médicas y físicas en relación a la edad, sino que se incorporan aspectos psicológicos y sociales, por lo que puede ser considerado un primer tratado de gerontología.

Mientras que la Geriatría es la rama de la ciencia médica que se ocupa de los aspectos clínicos, terapéuticos y preventivos relacionados con el proceso salud- enfermedad de las personas mayores, la Gerontología estudia la vejez y el proceso de envejecimiento desde el punto de vista biológico, psicológico y social.

En resumen, La Gerontología reconoce la vejez y el envejecimiento como un fenómeno en el que confluyen condiciones biológicas, culturales, sociales y psicológicas, por lo que requiere un abordaje interdisciplinario para dar cuenta de los desafíos que se presentan. La geriatría es la especialidad médica que aborda el proceso salud-enfermedad de las personas mayores. Es una de las tantas disciplinas que aporta a la gerontología, enfatizando los aspectos biológicos de la salud y la enfermedad.

Los conceptos vertidos hasta aquí a través de las unidades ya desarrolladas y de esta revisión, nos permitirán hacer un recorrido en la historia acerca de los modelos de paradigma, identificar la orientación de la mirada sobre los adultos mayores, comprender el abordaje científico de la temática y en especial poder hacer una descripción de los lineamientos básicos del gobierno argentino y la indelegable responsabilidad del Estado en la planificación, implementación y monitoreo de las políticas públicas (socio-sanitarias), para la población mayor .

En este último sentido, debemos saber que las políticas de vejez se entienden como aquellas acciones organizadas por el Estado frente a las consecuencias sociales, económicas y culturales del envejecimiento poblacional e individual (Sandra Huenchuan Navarro: De objetos de protección a sujetos de derechos).

Es decir que políticas de vejez son políticas públicas, forman parte de un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad (Oszlack y O'Donnell, 1990: 101).

Existen tres grandes periodos con enfoques distintos para estudiar las políticas de la vejez:

→ La Vejez como Asunto de Pobreza

La primera concepción que encontramos en las políticas de vejez es la construcción social de la vejez como un asunto de pobreza. El origen de esta concepción se encuentra en las sociedades industriales de finales del siglo XIX y principios del XX, atemperados los primeros rigores del liberalismo económico se elaboran y ponen en marcha los sistemas de pensiones contributivas que pretenden garantizar la subsistencia de los trabajadores demasiado viejos para ser considerados mano de obra. La otra cara de la moneda son aquellos individuos que, por circunstancias diversas, no han logrado trabajar a lo largo de su vida un lapso de tiempo suficiente como para merecer una pensión, o lo han hecho en sectores marginales: son los "paupers" o "pobres estructurales", el objeto fundamental de la política de beneficencia hacia la vejez de la época (Miranda, 1998:359). El modelo asistencialista diseñado para los pobres viejos en este periodo no es diferente del diseñado para los pobres jóvenes: el asilo, que cumple la doble función de mantenerlos con vida (proveer de subsistencia) y apartarlos de la sociedad (protegerla de su malos ejemplos o del desagradable espectáculo de su miseria).

→ La Vejez como un Asunto de Integración Social

En la década del 60 dada la gran movilidad de la población europea - migraciones interiores y exteriores – se plantea un problema adicional a la población vieja: la imposibilidad de convivir con los hijos, práctica habitual hasta ese momento entre los viejos "normales", es decir con derecho a pensión. A partir de la década del setenta las políticas de vejez y los sistemas de protección social detectan nuevas necesidades que incluyen objetivos de carácter social, contemplando fundamentalmente los problemas que conciernen a la inserción social de los viejos/as y la pérdida de la autonomía principal (Castells, op.cit:47). Así, evitar que la muerte social se adueñe de los viejos/as antes que los haya abandonado la vida biológica se ha convertido en todos los países en las dos grandes consignas de las políticas de vejez (Guillermard, op. Cit.:18).

→ La Vejez como un Asunto de Derechos de las Personas de Edad

Un cambio sustancial respecto a las concepciones y prácticas anteriores, es la nueva forma de definir la cuestión en las políticas de vejez. Los derechos de los viejos/as empiezan a ganar espacio en la agenda internacional. El tema se trata por primera vez en el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento, aprobado por las Naciones Unidas en 1982. Considerando que debido a la marginación y a las incapacidades físicas y mentales que la vejez puede acarrear, las personas de edad corren peligro de perder sus derechos y de verse rechazadas por la sociedad a menos que esos derechos se determinen con claridad y que de igual modo se afirmen las responsabilidades que incumben a los miembros de más edad respecto de la comunidad en que viven. En este contexto, se entiende que la seguridad económica y la integración social son sólo un aspecto más de la amplia gama de derechos que gozan las personas de edad.

El cambio de paradigma implica la aplicación del enfoque de derecho a las políticas públicas.

9.Ciclo de políticas públicas

.....PERSONAS MAYORES - CONCEPTOS - ESTADÍSTICAS RELEVANTES

En este material, adoptaremos la definición genérica de persona mayor para referirnos a aquellas de 60 años y más. La edad constituye una dimensión clave para comprender los cambios en la estructura de las sociedades modernas. El envejecimiento constituye un fenómeno multidimensional con aspectos tales como el individual,, la cultura, la etnia, la clase, el territorio, entre otros.

Según la Dra.Eva Muchinik.2006, existen diferentes modos de envejecer y aunque todos envejecemos, las diferencias entre los sujetos en esta edad son mayores que en otras etapas, si bien comparte aspectos que a su vez son modificables en cada cultura y tiempo histórico, teniendo alto impacto el componente biográfico.

No obstante, la sociedad marca normativamente el estado de vejez, define las expectativas e imprime conductas. Se trata, dirían Berger y Luckmann (1976), de una construcción social, de formulaciones y expresiones legitimadas por el consenso, que generalmente aparecen como verdades categóricas.

Debemos tener en cuenta que los procesos de cambio en la edad adulta y vejez tienen marcadas diferencias;

- Multidimensionalidad. Existen diferentes dimensiones que cambian con la edad: órganos corporales, inteligencia, memoria, lenguaje, valores, etc.
- Multidireccionalidad. Los cambios pueden producirse en cualquier dirección: unos implican crecimiento en términos psicológicos, mientras que otros implican declive y a veces esto se produce simultáneamente.
- Variabilidad interindividual. Con la edad se produce un incremento de esta heterogeneidad. Los diferentes factores biológicos o sociales no actúan en todas las personas de la misma forma.
- Temporalidad. El cambio puede producirse en cualquier punto del ciclo vital, tener una duración variable y acabar en cualquier punto de la vida.

Por lo tanto, referirnos a las personas adultas mayores, necesariamente remite a la noción de “envejecimiento”, proceso natural y gradual que se desarrolla durante el curso de vida y que conlleva cambios biológicos, fisiológicos, psico-sociales y funcionales de variadas consecuencias, las cuales se asocian con interacciones dinámicas y permanentes entre cada sujeto y su medio. condicionado por el entorno social, económico y cultural en el que viven.

Las personas mayores son el grupo de población de más rápido crecimiento en el mundo. Según los informes de Naciones Unidas, en 2014 la tasa de crecimiento anual de la población de mayores de 60 años casi triplicará la tasa de crecimiento de la población en su conjunto (ONU, 2013, 2014).

El envejecimiento de la población, consecuencia de la acelerada transición demográfica en América Latina y el Caribe, es el principal fenómeno demográfico de esta época en la región. Ello se ve reflejado en la creciente proporción de personas mayores, tendencia que seguirá intensificándose en los próximos años. Según las proyecciones más recientes de las Naciones Unidas, las personas de 60 años y más suman actualmente alrededor de 85 millones y representan el 13% de la población total de la región. Las estimaciones indican que en 2050 este grupo alcanzará los 190 millones de personas y representará el 25% de la población regional. DOCUMENTO CEPAL-2009/2020

Como resultado de esta dinámica donde la vida se prolonga y la gente tiene menos hijos, el envejecimiento poblacional resulta un fenómeno inevitable y creciente (ONU, 2014).

Así como envejecen los individuos, también envejecen las poblaciones, ya que las sociedades tienden a mostrar, concomitantemente al descenso de la mortalidad, una

baja en la fecundidad, lo que configura el proceso conocido como “transición demográfica”.

En las últimas décadas el envejecimiento poblacional, fenómeno por el que las personas de edad representan un porcentaje cada vez mayor de la población, ha ido en aumento. Tanto a nivel mundial, regional y nacional se registra un crecimiento comparativamente mayor del grupo de personas mayores de 60 años respecto al resto de la población; fenómeno que en su interior se caracteriza por dos procesos que se dan de manera simultánea: la feminización y el envejecimiento del envejecimiento de las personas mayores.

La figura de la pirámide poblacional ofrece una rápida lectura de la fase que atraviesa cada sociedad en un momento determinado.

Analizando las pirámides emergentes de cada Censo de Población de la Argentina, elaboradas por el Instituto Geográfico Nacional , podemos observar cómo la proporción correspondiente a infancias, adolescencia y juventud va decreciendo en la base, mientras que en la cúspide el porcentaje de mayor edad se expande.

De acuerdo con las estimaciones y proyecciones elaboradas en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), las personas de 60 y más años de edad representaban el 14,2% de la población total para el año 2010, porcentaje que se incrementaría hasta el 15,7% en 2020.

Es necesario contemplar la feminización como característica destacada de este grupo, creciente a medida que las edades son más altas.

	2010		2020	
Población Total	40.788.453	100,0%	45.376.763	100,0%
Población de 60 y más	5.771.696	14,2%	7.130.382	15,7%
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Población Total, por sexo	19.940.704	20.847.749	22.273.132	
	23.103.631			
Población de 60 y más, por sexo	2.459.734	3.311.962	3.060.315	
	4.070.067			
	12,3%	15,9%	13,7%	17,6%

Esta transformación que opera en las sociedades conlleva nuevas necesidades y desafíos. Los más frecuentemente señalados por la disciplina económica, se relacionan con la creciente demanda que esta transición supone para el sistema de salud y el previsional, ya que el envejecimiento se asocia a mayores déficits de la salud personal y menor participación en el mercado laboral.

Desde una perspectiva de derechos, los desafíos exceden a los aspectos económicos y se amplifican hacia el concepto de “calidad de vida” que, en el caso de las personas adultas mayores va más allá, y está altamente relacionada con su capacidad funcional y con el conjunto de condiciones que le permitan cuidarse a sí mismas y participar con plenitud en la vida familiar y social.

En consecuencia, es necesario resaltar que “la Vejez” es una construcción social, en tanto que cada sociedad le asigna un lugar, le atribuye particularidades en sus representaciones, y le brinda o niega espacios sociales a las personas mayores.

En los apartados siguientes, examinaremos con mayor detalle las diferentes representaciones de “la vejez” en nuestra historia y su correlación con las políticas e instituciones públicas en distintos períodos.

Poniendo en relación estas reflexiones con las de nuestra introducción, es dable destacar el significativo avance en las políticas públicas dirigidas hacia las personas mayores verificado luego del abandono del modelo neoliberal.

En tal período, la población adulta mayor fue objeto de un conjunto de medidas que permitieron paulatinamente la mejora en el acceso y reconocimiento de derechos jubilatorios.

Por una parte, la política salarial para las personas jubiladas o pensionadas experimentó un sistemático impulso a la mejora de los haberes desde 2003, a través de sucesivos Decretos y luego mediante la Ley de Movilidad de Haberes, puesta en vigencia en 2009.

Por otra, durante este momento histórico también se logra el mayor alcance en cuanto a la cobertura del derecho a la seguridad social de las personas mayores. En primer término y al inicio de su mandato el presidente Néstor C. Kirchner consagra para las personas de 70 años o más el derecho a acceder a una pensión no contributiva, lo que permitió incorporar más de un millón de personas a los beneficios del sistema previsional.

En el año 2006 tuvo efecto una medida de amplio alcance e impacto: por medio una moratoria previsional (Plan de Inclusión Previsional) se incorporaron al beneficio

jubilatorio a más de 2,5 millones de personas lo que, junto a la extensión del beneficio a más de 1 millón de pensionados mayores de 70 años, llevó la cobertura por encima del 90% de la población en edad de jubilarse.

Sucesivas moratorias permitieron alcanzar casi al 98% de los adultos mayores, una de las mayores coberturas en el mundo: la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) informó que durante el año 2003 se computaban 3.158.000 jubilados y pensionados, mientras que en el año 2013 los ciudadanos con cobertura previsional alcanzaron a 7.318.036.

El derecho a la atención gratuita de la salud y también a la gratuidad de la medicación, son aspectos destacados del reconocimiento de derechos hacia la población adulta mayor en aquellos años.

Pero, consistentemente con lo que mencionábamos de una perspectiva que supera la dimensiones de lo previsional y lo sanitario, se elaboraron e implementaron diferentes políticas asociadas a la mejora de la calidad de vida, promoviendo un envejecimiento dinámico, inclusivo y pleno.

Talleres de las más variadas actividades, tanto para las personas adultos mayores como desde ellas al resto de la comunidad, turismo social, formación, educación física, entre otras dimensiones, fueron impulsadas desde diversos estamentos estatales, alcanzando altísimos grados de masividad, amén de la implementación de otros beneficios económicos como descuentos y reintegros o créditos blandos para computadoras y equipamiento del hogar, políticas que abordaremos en mayor detalle más adelante.

10. Relato de una experiencia

El periodo sobre el cual se abarca y la cantidad de acciones emprendidas en el contexto de adultos mayores a nivel nacional, nos ha dejado muchas experiencias. En una visita a un pueblo de una provincia del norte, a un “viejito”, le había sido otorgada la jubilación que le servía porque su esposa había enfermado, entre otras cuestiones.

Para poder atenderla en los cuidados que requería, también se amparó en la red de cuidados de esa localidad.

Módulo 11	Políticas de Organización y Participación Social.
Subtítulo	Los Centros de referencia: Organización institucional de la política social en el territorio

Introducción

La cuestión de la organización y participación social será abordada a partir de la sistematización de la experiencia de Coordinación del Centro de Referencia (CDR) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) en la Provincia de Misiones.

Se apoyará más en una visión de estrategia territorial de organización de los distintos lineamientos de políticas que desarrollaba el MDS por intermedio de cada una de sus Secretarías desde el año 2011 al 2015 y no tanto en las particularidades que implicaron el desarrollo de cada uno de esos lineamientos. Es decir que, se procederá a contar la acciones que se tomaron desde el CDR para que fuera posible desarrollar los lineamientos de políticas públicas coordinadas con los actores locales y no se ahondará en los detalles estadísticos de cada una de ellas.

El recorte temporal se orienta a cubrir el periodo comprendido entre los años 2011 al 2015 y solo se realizará una pequeña reseña al periodo 2007 – 2011 que fue la etapa de inicio de los CDR. En un principio, se efectuará un resumen de los lineamientos trabajados entre 2011 – 2015 a fin de que se pueda tomar dimensión de la complejidad que significaba la ejecución de las tareas en los CDR y se volverá sobre algunos ejemplos de intervenciones en los ejes de escritura.

1. Descripción de la política social

Creación y objetivos del CDR

La experiencia de los CDR se inició en el año 2005 en la Provincia de Buenos Aires y se extendió a todo el país, en Misiones opera desde el 2007 aunque recién en el 2008 fue designado el primer coordinador local.

El organismo estaba integrado por profesionales, técnicos y administrativos responsables pertenecientes a distintas secretarías del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que debía coordinar con la intención de encontrar las respuestas adecuadas a la realidad territorial, optimizar la llegada a la población, a sus realidades y capacidades, generar condiciones para aplicar las políticas sociales en el lugar.

El objetivo era fortalecer la construcción de la Red Federal de Políticas Sociales a nivel nacional, avanzando hacia la equidad territorial y respetando sus identidades locales; en ese marco se delinearon las tres tareas priorizadas para los Centros de Referencia, a saber: conformación de equipos, vinculación político institucional e implementación integral de las políticas sociales.

La idea de un estado presente y promotor necesitaba de mayor profundidad en las estrategias de intervención, no era suficiente con diagramar las políticas de abordaje desde el MDS nivel central había que acercarse cada vez más a los destinatarios/as de esas políticas y abrir las puertas de las instituciones para que fueran “protagonistas” de las políticas sociales, dicho de otro modo, *pasar de del escritorio al territorio a la hora de definir las estrategias de abordaje.*

Durante la gestión 2007-2011 se apuntó a la consolidación de los CDR como dispositivos territoriales de gestión, implementación y seguimiento de las políticas sociales en todo el país. El principal objetivo fue la generación, promoción y sostenimiento de la organización comunitaria, con ejes en las familias y el trabajo.

Así, lo que en un primer momento significó concentrar en un mismo espacio físico los recursos humanos de las distintas Secretarías del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) en la provincia, luego fue dotarle de sentido e integralidad en la mirada de la política social en el territorio.

En la primera etapa (2007-2011) continuó predominando la intervención individual de las distintas secretarías del MDS con algunas acciones en conjunto impulsadas principalmente desde el MDS nivel central.

En dicha etapa se apuntó principalmente a la consolidación y puesta en funcionamiento de esta nueva área ministerial. Se hizo necesaria la ubicación edilicia, el acondicionamiento de los nuevos espacios de trabajo, la reubicación de los Recursos Humanos y adecuar las herramientas administrativas para su funcionamiento (ej. en los primeros tiempos los canales de solicitudes de viáticos para el trabajo de los técnicos seguían siendo centralizada – cada técnico solicitaba a la secretaría a la cual pertenecía-, luego fueron adecuados para que todos salgan con la firma del Coordinador/a del CDR.

En cuanto a las relaciones interactorales, fueron “*lineales*” entre CDR y los otros actores territoriales (Provincia, Municipios, Organizaciones de la Sociedad Civil; otras Delegaciones Nacionales) quedando a un lado una articulación que los relaciones y los sienta en una mesa de diálogo común (espacios concertación).

En la segunda etapa (2011-2015) el objetivo central sería coadyuvar en la construcción de una Red Federal de Políticas Sociales lo cual requería de un posicionamiento territorial del CDR, colocándolo como actor influyente en la determinación de las intervenciones en políticas sociales. Las funciones y roles debían ser redefinidos en búsqueda de un diálogo fluido y cortinado entre los actores locales.

Coordinación del CDR

La aparición de la figura de “Coordinador/a” de los CDR como actores políticos en el territorio. En ese proceso de construcción de los CDR el/la “Coordinador/a” se erige como responsable del MDS en la provincia y tendrá la tarea de coordinar los equipos ministeriales y de articulan con la provincia, municipios y organizaciones de la sociedad civil todo lo referido a las políticas sociales, sobre la base del conocimiento y la experiencia local, generando una mayor democratización en la intervención.

El nuevo “*Actor Político*” en un sinuoso camino territorial. A diferencia del resto de las delegaciones nacionales en las provincias (ANSES, INTI, INTA, AFIP, PAMI, MTEySS, SSAF, etc.), que poseían un rol más administrativo o técnico y muy baja discrecionalidad en la decisión sobre los recursos económicos, el CDR aparecía con potestades para

generar diálogo y acuerdos políticos sobre la forma de implementarse y financiarse las Políticas Sociales.

A partir del año 2011 se comienza a exigir el “aval” (una nota del Coordinador/a) del CDR mediante el cual se informaba sobre el conocimiento e intervención en el proyecto específico que se estaba tramitando; requisito sin el cual no se le daba continuidad administrativa a la propuesta. El “aval” fue variando con el tiempo desde una mera formalidad a una verdadera oportunidad para asumir un rol protagónico de los CDR en el territorio.

Con este último instrumento, que significaba el respaldo político de la máxima autoridad del MDS a la labor territorial, los CDR se convertían en un actor con el cuál se debía articular y los/as coordinadores/as en la cara visible y simbólicamente responsables del MDS en las provincias. El nuevo rol exigido a los CDR implicaría una oportunidad para dar a las intervenciones una mirada integral en el sentido de generar propuestas interdisciplinaria e interactorales entre las distintas áreas del MDS y los diversos actores territoriales.

Por otro lado, a la Coordinación del CDR le tocaba intervenir con todo el abanico de políticas sociales del MDS (Emergencia Social; Economía Social; Ayuda Urgente a personas en situación de vulnerabilidad; Microcrédito; entrega de Mercadería a Movimientos Sociales; Guardapolvos para las escuelas en las localidades del Plan Ahí; Marca Colectiva; Capacitaciones; Ellas Hacen y Argentina Trabaja; Proyectos de Juventud; CICs; Proyectos de Niñez, Adolescencia y Familia; proyectos de Deporte; trámites de Adenda 63; Madrinazgos Presidenciales; Médicos Comunitarios; etc.) y desde el año 2012 se intentó darle sentido y orientación a la intervención en el territorio con la finalidad de construir conciencia y un cuerpo político que coadyuvara en las defensas de las conquistas sociales alcanzadas desde el año 2003.

Esto último, fue quizás el sentido militante que impulsó esos años de gestión en el CDR y que constituía además el lineamiento político expresado por la presidenta de los argentinos en el discurso del 23/10/2011 en plaza de mayo: *“Y les pido a todos que dejando de lado vanidades personales o pequeñas diferencias, se organicen profundamente en todo el territorio de la República Argentina, en los frentes sociales, en los frentes estudiantiles, porque es necesario reconstruir el entramado social y político a lo largo y a lo ancho del país, para defender a la Patria, para defender los intereses de los más vulnerables, y fundamentalmente para que nadie pueda arrebatarnos lo que hemos conseguido, y el futuro de todos ustedes”* **Cristina Fernández Presidenta de la Nación.**

Estas novedosas funciones y el rol que tocaría cumplir a partir del 2011 a los CDR implicarían nuevas tensiones hacia adentro del MDS y hacia afuera que sólo fueron disolviéndose a partir de la articulación y diálogo político.

Tensiones

Seguidamente se realiza una apretada reseña de las tensiones que se generaban colocando algunas anécdotas simbólicas que dan cuenta del particular.

- Hacia adentro del CDR. El CDR dependía de una de las Secretarías del MDS (Secretaría de Coordinación y Organización Comunitaria) y poseía, en el período 2011 – 2015, cinco personas a cargo; el resto de los Recursos Humanos (aproximadamente 60) pertenecían a otras Secretarías del mismo Ministerio (Sennaf, Pensiones, Promotores Territoriales, Seguridad Alimentaria) e incluso a otros ministerios (Inai). El CDR no poseía un programa específico que estuviese a cargo del mismo lo cual provocaba que los técnicos¹⁹ no dependientes del CDR pero que compartían edificio formularan intervenciones “particulares” (en oposición a interdisciplinaria) que no iban en la dirección del diálogo exigido al CDR. No puede dejar de mencionarse que muchos de los integrantes de los equipos técnicos tenían diálogo político propio con funcionarios provinciales.
- Hacia adentro del MDS. En el mismo sentido, siempre hablando de la intervención en la provincia, muchas de las secretarías enviaban sus técnicos a formular proyectos en el territorio (denominados en la jerga local como “paracaidistas”) sin coordinar con los equipos locales del CDR jugando contra los objetivos de esta dependencia. Anécdota: en incontables oportunidades se recibió en la Coordinación de CDR a técnicos y funcionarios del MDS nivel central que llegaban a explicar los proyectos, que estaban realizando o que ya tenían expedientes con reserva presupuestaria, en la provincia y lo hacían a título informativo dando por sobreentendido que el CDR no tenía nada que hacer en esos casos.
- Tensiones hacia afuera. Cada intervención de los equipos técnicos por fuera de una visión integral y coordinada con el CDR (equipos técnicos y coordinación – por lo tanto, acordada con los actores de la provincia-), que en muchas

¹⁹ Se aclara que el término “Técnicos” se usará para hacer referencia a los recursos humanos sin distinción del personal profesional y quienes tenían a cargo tareas administrativas.

oportunidades fueron propiciadas por los propios actores locales (ONGs, otras dependencias nacionales; Municipalidades; Ministerios Provinciales, etc.), generaban tirantezas con otros organismos o actores de la provincia.

- Tensiones con ONGs, Municipios y Provincia. Las ONGs, los municipios y distintas dependencias del gobierno provincial habían construido un canal de gestión propio durante muchos años con el MDS nivel central y de pronto aparecía el CDR como intermediador. Ese rol fue muy resistido por parte de aquellas instituciones. Anécdota: en una reunión con un subsecretario del Ministerio de Salud de la Provincia a fin de solucionar el desplazamiento de las oficinas de los CIC's que, los médicos designados por dicho ente en los municipios, estaban realizando sobre el personal del MDS en el interior, aquel tildó de "extraterrestres" haciendo referencia a la carencia de derecho del personal del MDS a hacer uso de las oficinas mencionadas.

- Tensiones con el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud (MDSMJ) de la Provincia: este organismo se posicionaba como poseedor del "monopolio de las Políticas Sociales" netamente asistenciales y de contención. El CDR claramente sería visto desde la óptica popular como un ministerio paralelo y al coordinador/a como un ministro. Aparecía también la tensión de la visión sobre las Políticas Sociales cuyas propuestas innovadoras de integralidad y desarrollo de las personas y la familia arrasaba con una forma histórica de intervención en la provincia. Anécdota: en una reunión con un subsecretario del MDSMyJ éste mencionó que entendía que el Coordinador del CDR no tenía el mismo rango que el Ministro Provincial y que por eso no concebía porque tenía que trabajar los proyectos en forma conjunta con el CDR pudiendo hacerlo directamente con el MDS a nivel central.

Seguidamente se hará referencia a la distribución territorial de las oficinas y a las tres tareas priorizadas para los CDR's de manera tal que quede ordenada la exposición y contribuya a una mejor comprensión.

Distribución Territorial de la Oficinas

La oficina de CDR se encontraba en la ciudad de Posadas en el mismo lugar donde funcionaba, desde tiempos anteriores, el Centro de Atención Local de Pensiones (CAL-zona sur) y en la ciudad de Eldorado funcionaba otro CAL (zona norte) donde se

acondicionó un espacio físico para los recursos humanos de otras Secretarías (Sennaf y CDR).

El edificio pertenece a ANSES y contaba con tres pisos donde funcionan las siguientes áreas:

- Planta Baja: Área administrativa y de atención al público de la Comisión Nacional de Pensiones (CAL Posadas)
- Primer Piso: Coordinación del Centro de referencia, Monotributo Social, Abordaje Comunitario y Centro de Cargas Regional de la Comisión Nacional de Pensiones.
- Segundo Piso: Promotores Territoriales; Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI).

Existían al año 2012 veinticuatro Centros Integradores Comunitarios (CIC's), edificios construidos por cooperativas a través de convenios de colaboración Nación, Provincia y Municipios. En dichos edificios se instalaron muchos de los recursos humanos (principalmente de la SENNAF) que se encontraban distribuidos en interior de la provincia.

Conformación de equipos de trabajo

A mediados del 2011 los recursos humanos del CDR eran 1 contador público, 2 Lic. en Trabajo Social (1 en la ciudad de Posadas y 1 en Eldorado) y 1 Lic. Relaciones Públicas.

El equipo de trabajo del CDR debía ser reforzado al menos si se deseaba cumplir con las nuevas funciones que fueran encomendadas. Para ello, se implementó un diálogo con los responsables de cada una de las secretarías del MDS que contaban con recursos humanos en la provincia sumando los siguientes técnicos en forma más estables a las tareas encomendadas a la dependencia. El equipo del CDR se complementó de la siguiente manera:

- 3 Administrativos (provenientes 1 de la SENNAF; 1 del INAI y 1 del PNSA)
- 5 Lic. en Trabajo Social ((provenientes 3 de la SENNAF- 2 de ellas en el interior de la Provincia;- 1 del Registro de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social "Monotributo Social" y 1 del INAES).

Para mediados de 2012, el equipo técnico había pasado de 4 a 12 con la ventaja de contar con una mirada de todas las áreas y además facilitar el diálogo con cada una de ellas. El resto del personal que se encontraba en la provincia (aproximadamente 50) cumplía funciones específicas de su secretaría y coordinaba las acciones con el CDR.

En cuanto a la distribución de los recursos humanos en el edificio, en el año 2012, resultó necesario realizar una reorganización del personal que se encontraban compartiendo espacio en el CDR en forma muy desordenada.

Indicadores de la Gestión 2012-2015

Con la finalidad de dar una idea de las tareas que eran llevadas adelante por el CDR y comprender los desafíos, individuales y colectivos, que implicaba cambiar la forma de intervención en el territorio se procederá a realizar una breve referencia a las líneas de acción llevadas adelante en el periodo 2012 – 2015. Los datos volcados son aproximados y surgen conforme los registros del CDR.

Las actividades que se llevaron a cabo con personal del MDS que se encontraba en el edificio del CDR y son indicadas en el gráfico 1 como “Talleres y Capacitaciones Internos del CDR” consistían en, por ejemplo: sensibilización sobre temas como género y discriminación; intercambio de experiencias entre las distintas áreas del CDR referidos a nuevas líneas de acción, etc. No se cuentan las reuniones de trabajo a los efectos de coordinar o diseñar actividades.

2. Rol del Estado

Retomando cuestiones expuestas en la introducción general, afirmamos que desde el año 1973 a 2003 hubo en la Argentina un Estado mínimo y débil (liberal) que no intervenía en la economía quedando librada a la suerte del “mercado” que se encontraba en manos de las grandes empresas (en su gran mayoría extranjeras); la economía iba a ser conducida o direccionada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

En un contexto de un país diezmado asumiría en el año 2003 el gobierno de Dr. Néstor Kirchner quién desde su discurso inaugural propuso las directrices que marcarían esta nueva etapa en la Argentina. Invitó a todas y todos los argentinos a asumir la responsabilidad de solucionar los problemas del país y afirmó que el Estado no sería el mismo, sino que tendría un rol protagónico en la defensa de los derechos de las personas, sería entonces un Estado Promotor que intervendría en la economía para garantizar el desarrollo con inclusión social terminando con el Estado Ausente.

El Dr. Néstor Kirchner expresaba se la siguiente manera que el Estado debía tener en esta nueva etapa:

“Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores”. (Discurso de asunción 25/05/03)

El gobierno nacional desde el 2003 en adelante puso en evidencia que el Estado podía y debía recobrase para todos los argentinos, se habían sentado las bases de recuperación económica a partir del desendeudamiento del país, la reconstrucción del aparato productivo y la recuperación del trabajo como el gran organizador social. El Estado se convertiría en un promotor real del desarrollo con inclusión social, dejaría de ser subsidiario del mercado.

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación siguiendo aquellas pautas asumiría un rol promotor de las políticas sociales, es decir, cambiaría su concepción asistencialista para innovar a través de nuevos lineamientos de intervención (ver ej. Plan Nacional “Manos a la Obra” – Desarrollo Local y Economía Social). El fin era promover una sociedad diferente, protagonista y comprometida con la solución de los de los problemas comunes. Se apostaba a un cambio de paradigma, superando lo asistencial.

Del mismo modo, se apostó a una construcción desde el territorio teniendo en cuenta sus realidades; así lo que primeramente se realizó con viajes de los técnicos y funcionarios desde el nivel central al interior del país, luego se convirtió en la búsqueda de institucionalidad territorial. Para el 2007 la Argentina había entrado en ritmo de

crecimiento sostenido a partir de la revalorización del trabajo, la educación y la salud como pilares del desarrollo colocando siempre a la Persona Humana como centro de toda intervención, en otras palabras, se habían generado las condiciones necesarias y la sociedad había recuperado la esperanza que permitiría “*profundizar*” las políticas en busca de una mayor redistribución del ingreso entre sus integrantes.

A partir de aquel año y con la intención de profundizar proyecto nacional y popular, desde el MDS se extiende la experiencia (iniciada en 2005) de los Centros de Referencias (CDR) y los Centros de Articulación (en provincia de Buenos Aires) a todo el país. Los CDR se ubicaron físicamente en las provincias y fueron integrados con los recursos humanos, contratados años anteriores, que se encontraban dispersos en distintas oficinas de la provincia y municipalidades. El organismo estaría compuesto por profesionales, técnicos y administrativos responsables pertenecientes a distintas secretarías del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que debían coordinar con el fin de encontrar las respuestas adecuadas a la realidad territorial, optimizar la llegada a la gente, a sus realidades y capacidades, generar condiciones para aplicar las políticas sociales en el lugar.

Aún con lo mencionado, al proyecto nacional y popular no le alcanzaba solamente con sostener el gobierno, sino que resultaba imprescindible que las relaciones de poder (elemento del estado) sean más equilibradas y que su población coadyuve al sostenimiento de un estado de derecho, es decir, que garantice los derechos constitucionales principalmente el de igualdad de oportunidades para todos los integrantes del país.

Con ese fin, para el 2011 comenzaba una nueva etapa de gobierno de “*Sintonía Fina*”, el rol del Estado iría orientado a realizar la intervención necesaria para defender eficientemente los objetivos de las políticas públicas. El trabajo del MDS y por lo tanto del CDR, en los sectores relacionados a las políticas sociales, sería marcado por la búsqueda de mayor organización para hacer frente a la permeabilidad que aquello tenían a los discursos de los grandes medios de comunicación.

Por último, cabe decir que todo el proceso del periodo 2003-2015 gracias a un rol activo del estado, la recuperación de la confianza de la sociedad en el gobierno y el incremento del interés de la población en participar en las decisiones, conllevó a la recuperación de la política como el gran transformador social.

3. Rol de las organizaciones sociales

Las Organizaciones Sociales suelen constituirse para resolver problemas de interés común ya sean del propio grupo que la conforman o de la comunidad, actuando con lazos de solidaridad y sin un fin de lucro. Se podría decir que las organizaciones pueden dividirse entre aquellas que asumen un tipo formal que prevé la ley (ej. Asociaciones Civiles, Sindicatos, Fundaciones, etc.) y aquellas que sin adoptar una forma prevista por la ley poseen sus propias maneras de organizarse en función del propósito común (ej. movimiento sociales). Esta simple diferenciación servirá para explicar el rol que tuvieron las mismas durante el proceso de recomposición del Estado como promotor de las políticas públicas y específicamente en su relación con el CDR del MDS.

Recordemos que durante los años '90 el rol del Estado era mínimo incapaz de resolver las demandas básicas de la sociedad (ej. deterioro de los sistemas públicos de educación y de salud, los altos índices de desempleo) que termina con la crisis del 2001. En esa etapa, las organizaciones sociales formales se caracterizaron principalmente por brindar asistencia social a partir de ausencias del Estado como garante de aquellas prestaciones básicas (ej. alimentarias y de educación) y, por otro lado, los movimientos sociales se volcaron a las calles como resistencia al gobierno neoliberal provocando su desgaste que termina con las jornadas de lucha, represión y renuncia del presidente en los días 20 y 21 de diciembre de 2001.

A partir del 2003, con la recuperación de un Estado promotor y la implementación de las nuevas políticas públicas iría cambiando la relación del MDS con las organizaciones civiles. Las organizaciones formales serían incorporadas masivamente como administradoras de fondos públicos para la ejecución de políticas sociales, algunas siguieron dando prestaciones alimentarias a través del Plan de Seguridad Alimentaria Nacional y muchas otras comenzaron a ejecutar políticas relacionadas a la generación de trabajo a través de las líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". En otras palabras, las organizaciones sociales habían pasado de ser consideradas como un "tercer sector" separado de un Estado (ejecutor de las políticas públicas) y el Mercado (promotor de desarrollo y generador del trabajo) propio de la visión neoliberal a ser parte importante como colaboradoras del Estado en sus funciones y promotores del trabajo en los sectores más castigados por la crisis económica.

Por el otro lado, dirigentes y militantes de los movimientos sociales habían sido designado cómo funcionarios públicos en el MDS o incorporados a los programas como “Promotores para el Cambio Social” que buscaba incorporar las necesidades y las prácticas de las organizaciones sociales en la formulación de las políticas. Asimismo, se promueve desde el MDS el desarrollo del sector cooperativo a fin de generar puestos de trabajo para aquellos sectores de población desocupados y que en su gran mayoría estaban vinculados a los movimientos sociales. La cooperativización estuvo relacionada, en un principio, a políticas públicas socioproductivas (ej Plan “Manos a la Obra” y la construcción de Centros Integradores Comunitarios (CIC) y, luego -2009-, a los Programas de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja).

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

Intersectorialidad e interdisciplinariedad se presentan como dos caras de una misma moneda y serán condiciones necesarias para la realización efectiva de abordajes integrales como se verá más adelante.

En una primera aproximación podríamos decir que la intersectorialidad comprende a la relación entre los distintos sectores, entendiendo a los “sectores” de la forma más amplia posible. Las relaciones intersectoriales podían darse:

Hacia adentro de un mismo organismo

- Distintas áreas dentro de un mismo programa (ej: el área de formulación de proyectos y el de rendición de cuentas);
- Áreas de distintos programas que dependían de una misma secretaría (programa de microcrédito con los de subsidios dependientes de la Secretaría de Economía Social);
- Áreas de distintas secretarías dentro de un mismo ministerio (ej. programa de microcrédito de la Secretaría de Economía Social con el de Seguridad Alimentaria dependiente de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional);

Hacia afuera de un organismo determinado

- Áreas de distintos ministerios dentro del gobierno nacional (ej CDR del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en una provincia con la delegación local de la Subsecretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación);
- Áreas de un ministerio con otros organismos públicos provinciales o municipales (ej. CDR del Ministerio de Desarrollo de la Nación con el Registro de Capacidad de las Personas de la Provincia).
- Áreas de un organismo público con organismos de la Sociedad Civil (ej. el CDR con las Organizaciones Sociales en la ejecución de una política pública).

Desde la mirada del CDR esto implicaba un doble desafío: primero, era generar las condiciones para que los distintos sectores que integraran el CDR puedan tener un espacio común y que desde ahí se busque una intervención en forma conjunta y, luego, avanzar en la conformación de equipos con una mirada interdisciplinaria desde la cual poder generar relaciones intersectoriales hacia afuera del MDS.

En la primera etapa (2007-2011), como se ha señalado con anterioridad, continuó predominando la intervención individual de las distintas secretarías del MDS que se encontraba en el CDR. La coordinación de esta institución cumpliría un rol tradicional asegurando que los diversos sectores encargados de implementar las políticas no originen inconsistencias (ej. trabajando siempre con las mismas organizaciones de la sociedad civil), distribuyendo las tareas que ingresaban según sea la incumbencia de cada sector (ej. un problema con niños, niñas y adolescentes era derivado a la SENNAF), y, coordinando intervenciones con otros organismos de manera lineal y sin diagramar una acción integral entre los mismos (ej. se realizaban operativos en los cuáles cada organismo ponía una carpa de su dependencia para atender las consultas de los ciudadanos). Se había avanzado mucho desde la falta absoluta de institucionalidad del MDS en territorio a una institución que actuaba coordinando acciones hacia adentro y afuera del MDS, podríamos decir, generando acciones intersectoriales de baja densidad.

En la segunda etapa (2011-2015) requería de un posicionamiento territorial del CDR que lo coloque como actor influyente en la determinación de las intervenciones en políticas sociales. La intersectorialidad buscada requería la reestructuración organizativa e institucional y las acciones tomadas fueron las siguientes:

Hacia adentro del CDR

1. Readecuación de los Espacios Físicos

En cuanto a la distribución de los recursos humanos en el edificio, en el año 2011, resultó necesario realizar una reorganización del personal que se encontraban compartiendo espacio en el CDR en forma muy desordenada. Lo primero que se realizó fue la ubicación y reacondicionamiento de una oficina en el cual se situara todo el equipo del del CDR (antes se encontraban distribuidos en distintas oficinas del edificio) y luego reacondicionar el resto de los espacios. Con ello se buscó mejorar las condiciones de los equipos de cada secretaría, que sean mejores las condiciones de trabajo y las relaciones coordinación – equipos técnicos de cada sector.

2. Búsqueda de espacios comunes de sociabilización

Una vez organizados los equipos de cada sector, fue preciso realizar talleres y encuentros a fin de que cada área socializara el trabajo que venía realizando, unificar la información y facilitar la colaboración inter áreas dentro del CDR, informar el nuevo rol del CDR y la necesidad de coordinar actividades en forma conjunta.

Si bien los equipos del ministerio en el territorio fueron capacitados, se promoviendo espacios interprogramáticos e interdisciplinarios, con el fin de transformar prácticas de intervención, proponer nuevas metodologías participativas y elaborar planes de trabajo apropiados para cada lugar; estas acciones fueron impulsadas desde el nivel central y aún no se había logrado una visualización de equipo de trabajo de todos los técnicos del MDS que cumplían funciones en la provincia.

Los talleres propuestos desde la coordinación iban en la dirección mencionada anteriormente y tenían como meta empatizar entre los técnicos de las distintas áreas que funcionaban en el edificio del CDR y entre estos y los titulares de derecho. Se buscaba lograr la cooperación, la pertenencia al grupo y una comunicación fluida inter áreas.

3. Reuniones de Trabajo Intersectoriales

En el mismo sentido se formalizó una mesa de trabajo mensual entre referentes de las distintas áreas y con cada área de manera independiente se comenzó a efectuar una

reunión cada quince (15) días. El intercambio de información y la puesta a disposición de algunas herramientas del ministerio sin realizar distinción cómo pertenecientes a algún área en particular facilitaron la articulación. Resultaba necesario conocer lo que venían haciendo desde cada una de las áreas que ocupaban el CDR y ampliar las interacciones a partir de un diagnóstico conjunto.

En resumen, era menester redefinir y fortalecer el equipo territorial del MDS, que comiencen a sentirse como parte de una institución y no como áreas separadas e independientes unas de otra porque la realidad social en la cual había que intervenir no hacía esas distinciones. Era justamente esa mayor fortaleza interna la que podría generar mejores condiciones para la articulación con otras instituciones, la apertura de las oficinas a la participación en la toma de decisiones por parte de las organizaciones y mayor fluidez interna para resolver las cuestiones que se fueran presentando.

Hacia afuera del CDR

4. Mapeo de Actores

Una vez delineado un esquema organizativo interno, con el cual se pretendía recorrer el periodo de gestión, resultaba menester tomar en cuenta las organizaciones venían trabajando con el CDR, repasar la experiencia y tratar de avanzar en un proceso de fortalecimiento y ampliación de una red que posea una mirada integral y de valores sobre las personas y las familias.

Se consideraba que para poder realizar una intervención intersectorial con la idea de profundizar las políticas sociales se debía conocer, en su conjunto, los actores con los cuales se venía trabajando desde el año 2003, por ello de los encuentros y reuniones surgió un mapeo de actores de los cuales se poseía una idea de sus fortalezas y debilidades.

Así, se destacaron como partes actores de la Sociedad Civil que habían tenido relación con el MDS-CDR en los años anteriores a los siguientes:

- Organizaciones del Programa de Seguridad Alimentaria (PSAN) -Abordaje Comunitario-

- Organizaciones que trabajaron con la Unidad Ejecutora Provincia- Nación del Plan Nacional Manos a la Obra (UEPN)²⁰ .
- Organizaciones relacionadas al Banco Popular de la Buena Fe (BPBF), línea de acción perteneciente al Plan Manos a la Obra pero que fuera trabajada desde el MDS nivel central.
- Mesas de Gestión Local (MGL) de los Centros Integradores Comunitarios (CICs).

Sobre el resto de las líneas de acción no se tenía información dado que fueron trabajadas desde el ministerio en forma centralizada o poseían una relación de proyecto ocasional (recepción de subsidio y rendición de cuentas) con el MDS.

Por último, muchos de los programas correspondientes a las áreas que funcionaban en el edificio del CDR tenían relación directa con el titular de derecho y no a través de organizaciones intermedias (ej. los pensionados). En estos casos resultaba preciso realizar la vinculación con las Organizaciones Gubernamental o no gubernamental a fin de fortalecer sus capitales sociales y sus redes de contención.

Respecto a las Instituciones Gubernamentales cabe destacar a las siguientes:

- Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud de la Provincia, cuya relación deviene natural atento que se encuentran dentro del mismo marco de competencia.
- Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia a través de la Dirección de Agricultura Familiar, que trabajaba sobre sujetos de derechos similares ej. Feria Franca de la Provincia de Misiones.
- La Coordinación Local (en la Provincia de Misiones) de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SSAF) dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyPN), que por aquel entonces contaba con aproximadamente 130 técnicos distribuidos en distintos puntos de la provincia.
- Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)

²⁰ Una mesa evaluadora compuestas por técnicos del MDS (nivel central y CDR); técnicos de la Provincia (Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud) que se encargaba de recibir los proyectos de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y evaluarlas para su posterior financiamiento.

- Ministerios de Salud, del Interior y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
- El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) que estaba articulando sus trabajos con el sector tarefero de la provincia.
- Las 75 municipalidades que por esos años formaban parte de la división política de la provincia.

Teniendo en cuenta este mapeo inicial comenzaría a delinearse un nuevo esquema de trabajo en la provincia que buscara, teniendo al CDR como un actor trascendente, ampliar el alcance territorial de las políticas sociales llegando a mayor cantidad de titulares de derecho y consolidar un entramado social sentando bases para la conformación de una red de protección de derechos.

En resumen, la intersectorialidad sería la puerta de ingreso en la promoción de la interdisciplinariedad, pues la generación de espacios comunes posibilita el intercambio de miradas, opiniones, saberes, socializar experiencias de trabajo, todo ello enriquecería el enfoque de los equipos técnicos (profesionales, idóneos y administrativos) de los distintos sectores que luego habría de volcarse en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales.

La interdisciplinariedad sería una nueva mirada construidas desde la interacción de distintas disciplinas, implica romper o ceder las reglas de la profesión para buscar soluciones en conjunto con otras e incorporar la mirada de la experiencia vividas por los diversos sectores de la sociedad (saberes populares). En otras palabras, mientras la intersectorialidad mira a áreas de gobiernos o actores de la sociedad civil, la interdisciplinariedad mira a las personas que forman parte de aquellos sectores.

Si la intersectorialidad nos asignaba la tarea de romper las reglas de las áreas de trabajo y la organización de las dependencias del estado o la sociedad civil (tensionando las lógicas fragmentadas de los programas), la interdisciplinariedad nos imponía romper las cabezas de quienes integraban aquellas dependencias (muchas veces formateadas desde la propia formación académica). Así, frente a la vulneración del derecho alimentario de un niño – con anterioridad correspondería a la SENNAF intervenir exclusivamente como organismo del estado con responsabilidades primarias- no podía desconocerse que el mismo se encontraba en un contexto mucho más complejo, que imponía analizar otras cuestiones cómo las laborales de los padres, las condiciones de vida de la familia, las redes sociales de contención, la educación, entre tantas otras.

Cada recurso humano debería traspasar los límites de sus conocimientos (profesionales, técnicos), superar sus perspectivas personales y egos, ampliar sus márgenes de relaciones, en fin, tener la mente abierta a otros conocimientos y saberes que no son exclusividad de los centros educativos. El proceso político que se estaba viviendo invitaba constantemente a la innovación y participación de la ciudadanía en todo lo relacionado a la generación de nuevas políticas sociales, esa participación sería una fuente inagotable de conocimiento que debía ser aprovechada en el diagnóstico y formulación de soluciones a los problemas sociales.

Se venía de periodos de gobiernos donde existía tendencia a la especialización de las tareas, a intervenciones fragmentadas, a una mirada individualista de los problemas y a soluciones iguales para todos los casos. Una visión más humanitaria reaccionaría sobre ese modelo rompiendo las cadenas de los compartimientos estancos para dar lugar a una visión más real de los problemas sociales.

Cabe destacar, que fue el inicio de un proceso en los CDR y como todo proceso llevaría años en profundizarse – nada es de un día para otro, ni es mágico -. Si se debería resaltar algo es justamente el comienzo de acciones con perspectiva intersectorial e interdisciplinarias que propiciaban en las prácticas de intervención la incorporación de mirada o enfoque de distintos sectores y los criterios de diferentes disciplinas profesionales (trabajo social, derecho, económicos, agrónomos, veterinarios, etc.), administrativas y, a través de la participación, los saberes populares (provenientes de las mesas de gestión local de los CIC; de las organizaciones de la sociedad civil; etc.); todo ello en búsqueda de la colaboración para hacer frente a problemas comunes de nuestra sociedad.

5. Integralidad

En todos los años '90 y hasta el 2003, las políticas sociales estaban dirigidas a la contención de la población más vulnerable y las situaciones más urgentes -zonas o grupos de riesgos - (políticas focalizadas: ej Plan Trabajar), es decir, que las intervenciones se centraban en las personas o grupos con alguna necesidad específica (ej. pobres, desocupados, etc), principalmente relacionadas a sus niveles de ingreso, sin importar el contexto en los cuales se encontraban o desarrollaban sus vidas. Asimismo, esas políticas actuaban una vez que detectaban la situación (ej. al

desocupado), considerándolos “beneficiarios” de una ayuda del Estado y eran financiadas principalmente desde los Organismos Internacionales.

Por otro lado, la intervención era sectorizada (por oposición a una intersectorial), cada área realizaba los abordajes en forma separada con sus propias líneas de acción lo que contribuía a desarticular las áreas de gobierno que debían dar respuesta, provocando la paulatina destrucción del tejido social al individualizar la pobreza como un problema de la persona sin considerar las causas estructurales.

Todo este proceso fue producto, como se había dicho antes, de achicamiento del Estado como promotor de las soluciones a las cuestiones estructurales de la sociedad, dejando esa responsabilidad en manos privadas como empresas o instituciones de la sociedad civil (asociaciones, fundaciones, etc.). La implementación de estas clases de políticas sociales más que solucionar profundizó los problemas sociales arrasando el entramado social.

Desde el año 2003 en adelante cambia la concepción sobre las políticas sociales, ya no se veía a la pobreza solo en relación a los ingresos, sino que se debía observarse otras cuestiones como el acceso a la educación, la salud, las diferencias de género, las posibilidades de acceso al crédito, el derecho a espacios de esparcimiento, etc.

Esa nueva visión sobre el objeto de intervención implicó un cambio en la forma de abordaje de los problemas sociales que ya no podían ser solamente asistenciales, sino que deberían ser *integrales* abarcando las distintas causas que le daban forma, involucrando a la mayor cantidad de actores posibles (intersectorialidad) y articulando todas las políticas públicas que podían incidir en la problemática que se quería abordar.

Asimismo, el abordaje de los problemas sociales debía realizarse desde un “enfoque de derecho”, se pasaría entonces de una visión de la persona humana como “beneficiaria de una ayuda” del Estado a una mirada como “titular de derechos” frente aquel. La integralidad de las intervenciones permitiría hacer efectivo los derechos de aquellas personas que dejarían de ser estigmatizadas como carga para convertirse titulares cuyos derechos habían sido vulnerados.

Desde el CDR se apreciaba la intervención integral como un abordaje complejo y que necesitaba de determinadas condiciones que se podrían resumir en los siguientes:

- **Coordinación de CDR con poder de decisión:**

Así como el papel del Estado Nacional, incluido el MDS, también debía hacerlo el rol del CDR como nueva institucionalidad en el territorio para ser considerado como un actor influyente en la articulación de las políticas sociales. La exigencia de el “aval” cumplió con ese rol a partir del 2011, tal como se explicó en la parte inicial del presente trabajo, dado que fue el respaldo político de la máxima autoridad del MDS al trabajo que se realizaba en el territorio.

La implementación de un abordaje integral en el territorio requeriría la articulación de diferentes actores (asociaciones, fundaciones, cooperativas, mesas de gestión local, etc.), de distintos niveles de gobierno (áreas provinciales y municipales) y, además, las acciones que se decidieran desde el CDR debían ser tomadas en cuenta desde el Nivel Central.

La articulación de actores buscaría romper la tendencia a sectorizar de las áreas y dependencias de los distintos niveles de gobierno y del rol filantrópico de las ONG's (había que comprometerlas más activamente en la planificación y ejecución de las políticas sociales).

- **Intersectorialidad**

Como fuera manifestado con anterioridad, la integralidad requería que de desde la Coordinación de CDR se propiciara la articulación de los diversos sectores gubernamentales (hacia adentro y afuera) y no gubernamentales (asociaciones, cooperativas, etc) más allá de la simple agregación de ellos entre sí -primera etapa CDR- sino que dicha articulación impulsara procesos de interdisciplinariedad que permitiera realizar diagnósticos, elaborar agenda, planificar y ejecutar en forma conjunta.

- **Interdisciplinaridad**

Al momento de pensar la integralidad entre distintos sectores debían generarse procesos de integración de equipos técnicos para que conozcan los programas y políticas que venían ejecutando, ello se llevó a cabo a partir de la sociabilización de las experiencias, para luego poder avanzar en forma conjunta y asociativa con la intención de lograr la optimización de los recursos y actores.

Este es un proceso más complejo de intervención implicaba mejores vinculación de sectores, acuerdos de distribución de tareas, dejar los egos de lado, armonizar los saberes de cada uno de los integrantes para complementarse en búsqueda del fin deseado. Era necesario adaptar de las políticas sectoriales (poseían objetivos propios) para alcanzar resultados transversales a todas las aéreas.

- **Participación**

Los problemas sociales multicausales superaban las posibilidades de abordarlos solo desde las esferas gubernamentales, además la crisis del 2001 había dejado una comunidad (organizada o no) descreída de los gobiernos y su capacidad de resolver los problemas, por ello la búsqueda de soluciones debería surgir de un debate social amplio y comprometido de la mayor cantidad de actores posibles.

La integralidad surgiría de la apertura de las instituciones gubernamentales a escuchar a los vecinos, a las organizaciones sociales, a los emprendedores, a los jóvenes, adultos mayores sin distinción de etnias, religión, razas, orientación sexual, género, condición económica, etc. considerando que los mismos eran parte de la solución, dándoles voz, pero también poder de decisión a la hora de formular los abordajes.

Las mesas de gestión locales de los Centros Integradores Comunitarios (CIC's), los eventos de juventud, los encuentros de adultos mayores, las reuniones en los Comedores Comunitarios del Programa de Seguridad Alimentaria, las actividades de formación del programa de Microcrédito, eran algunos de los espacios para compartir, empatizar y construir en forma conjunta. Había que buscar una sociedad activa y protagonista del cambio haciéndose cargo de lo público y disputando la agenda política del Estado.

- **Territorio**

Es preciso entender que, aun cuando las intervenciones cuenten con la voluntad política para que se realicen de manera intersectorial, con equipos interdisciplinarios y con amplia participación de la sociedad, sólo en el barrio o en el paraje o en el municipio podría captarse la complejidad de los problemas sociales a abordar. Por ello, en las mesas de gestión local de los CIC's ubicados en los barrios se trataban las problemáticas del barrio ya que era en ese lugar con los vecinos y las organizaciones,

en un determinado momento (tiempo) podría comprenderse la realidad de los problemas.

Una intervención cercana al territorio permite captar lo cotidiano, las tensiones entre los actores, el contexto de los individuos y familias relacionadas a las cuestiones que deban ser abordadas, es decir, admiten tener presente las particularidades de cada situación a trabajar.

Así, si el CDR era el acercamiento a los territorios provinciales, las mesas de gestión local era el acercamiento a los barrios, aunque no eran los únicos espacios donde se podrían desarrollar políticas integrales. En fin, lo que aquellas políticas de nuevas institucionalidades territoriales señalaban era un cambio en la manera de hacer las cosas (paradigma de gestión) que podían ser imitadas o mejoradas pero que indudablemente indicaban un camino hacia el encuentro entre los argentinos, de un estado de y para todos en el cual pueda verse reflejada la sociedad, es decir, eran mojones que señalaban el camino hacia la reconstrucción del tejido social.

- **Flexibilidad de las herramientas de intervención.**

Una intervención integral requiere de herramientas adaptables a las situaciones que se desean abordar que permitan formularlas en un mismo instrumento facilitando los trámites administrativos en cada dependencia que aporte recursos para su ejecución.

Las lógicas de los lineamientos (formularios) fue una limitante (no impedía el abordaje integral) a la creatividad e innovación de los equipos a la hora de diagramar una intervención integral, la mayoría de las veces por ej. en un emprendimiento de la economía social se solicitaba un subsidio para compra de maquinarias a una dependencia del MDS, el fondo para microcrédito a otra dependencia del MDS, los recursos para el mejoramiento de la infraestructura a una dependencia Provincial; ello hacía que las intervenciones sean a destiempo y de forma desorganizada.

Esto último en nada empañaba la visión de gobierno y era, quizás, los avances que se debían realizar desde lo administrativo en el futuro porque lo trascendental fue, sin lugar a dudas, iniciar un proceso de encuentro ciudadano en vista a recuperar una patria para todos.

6. Justicia Social

En los gobiernos que precedieron al que asumió en 2003, imperaba una mirada “meritocrática” sobre las políticas sociales que pregona que cualquier persona puede lograr todo lo que se proponga si pone el suficiente esfuerzo en conseguirlo sin reconocer que existen barreras sociales estructurales que impiden el desarrollo pleno de aquellas.

Así, quien tenía una discapacidad motriz o intelectual, quien no había podido completar sus estudios por tener que trabajar de niño, quien había nacido mujer, quien se había criado en situación de extrema pobreza, los miembros de la comunidad LGBT, etc. no se encontraba en iguales condiciones que otras personas porque sufrían de estigmatización y discriminación que impiden su desarrollo en igualdad de condiciones.

En el periodo de los gobiernos comprendido entre 2003 - 2015 los problemas sociales fueron abordadas desde un “enfoque de derechos” lo cual implicaba abordar los núcleos duros que producían las desigualdades sociales. Las políticas debían estar orientadas a derribar esas “barreras sociales” pues un modelo de justicia social debe buscar que las posiciones de las personas en la estructura social sean más cercanas unas de otras. En otras palabras, las políticas sociales tienen que propiciar el achicamiento de la brecha existente entre los que más y los que menos tienen

Esta nueva mirada demandaba un rol más activo del Estado para garantizar la mejora en la distribución de recursos, es decir, era preciso que aquel iniciara un proceso dirigido a un modelo de desarrollo con inclusión. No solamente se trataba de una redistribución del ingreso como una cuestión económica, sino que también se planteaba en términos culturales, era el reconocimiento del otro como un titular de un cúmulo de derechos humanos.

De la experiencia llevada adelante desde el CDR puede citarse una serie de políticas sociales que se fueron trabajando con una perspectiva de enfoque de derecho y en miras a buscar una equiparación de derechos que, en muchas oportunidades, incluso, fueron desarrolladas por el CDR en el territorio sin ser netamente de su competencia por no depender directamente del MDS.

Algunas de esas políticas inclusivas no dependientes del MDS fueron:

Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH): Creado en el año 2009 y puesto a cargo de ANSES, consiste en un ingreso mensual por niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que era transferido al pariente que se encontraba a cargo de ellos con el objetivo de reducir su vulnerabilidad, con la obligatoriedad de la asistencia de los menores a los distintos niveles de educación y los controles de salud (al 2015 se estima que encontraban incluidos en el programa cerca 3.600.000 menores).

Desde el CDR se acompañó la inscripción masiva al programa, colocando los equipos técnicos a disposición y coordinando con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Luego, una vez que se cumplió con dicha etapa, el CDR quedó a cargo de la detección y reasignación de los recursos en las situaciones en las cuales cambiaba el pariente que estaba a cargo cualquiera sea su causa (ej. sí cobraba la madre y fallecía, el CDR a través de un informe dirigido al ANSES que constatará que el padre o la abuela quedó a cargo de los menores solicitaba el cambio de administrador de los fondos), esta herramienta surgió de un convenio entre el MDS y ANSES conocido como Addenda 63 y en la práctica cotidiana interpelaba a los equipos técnicos a realizar operativos para socializar la herramienta y detectar los casos.

Programa de Respaldo a Estudiantes de la Argentina (PROG.R.ES.AR): lanzado en el año 2014 y a cargo de ANSES, consiste en una transferencia de ingresos, orientada a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, quienes deben asistir en forma regular a establecimientos educativos públicos o privados en cualquier nivel -secundario, terciario o universitario- o espacios para el aprendizaje de oficios y realizar controles sanitarios. Como la inscripción se realizaba en forma digital a través de la página web habilitada al efecto, desde el CDR se organizaron operativos a fin de informar y acompañar la inscripción de los jóvenes en los barrios vulnerables dónde muchas veces no había acceso a internet.

El Programa de Educación Sexual Integral (ESI): creado por Ley N° 26.150 del año 2006 y a cargo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, constituye un derecho que el acceso a la salud, al derecho a la información, al cuidado del propio cuerpo y a tomar decisiones informadas y libres sobre nuestros derechos sexuales y reproductivos. Frente a los índices de embarazo adolescente existentes en la Provincia, desde el equipo de CDR se decidió impulsar la creación de una obra de títeres a fin de posibilitar la sensibilización y difusión del programa para ser presentada

en Comedores Comunitarios y Centros Integradores Comunitarios, sumando luego al Ministerio de Educación de la Provincia quien amplió las presentaciones en escuelas públicas.

Ley de Matrimonio Igualitario (2010)²¹ y la Ley de identidad de Género (2012)²²: fueron parte de las charlas en espacios comunitarios juntamente con la Ley de Protección Integral de niños, niñas y adolescentes dando reconocimiento legal e igualitario a diversas miradas sobre la conformación familiar.

¿Por qué intervenir desde el CDR en las políticas que no dependían del MDS? Fue el espíritu, las ganas de contribuir a la conformación de una sociedad más justa, a una argentina unida para todos y todas, fueron también las convicciones y el lineamiento político de la época que nos impulsaba no ponernos límites frente a una situación de derechos.

Algunas de esas políticas inclusivas dependientes del MDS fueron:

Pensiones no Contributivas: se masificó a partir del año 2003 y busca generar un ingreso a personas excluidas o con muchas dificultades para incluirse socialmente, consistía en un ingreso mensual a madres de 7 o más hijos, a mayores de 70 años que no cumplían con los años de aportes y a personas con una discapacidad superior al 65%. Esta política junto a las moratorias previsionales y la jubilación para ama de casa sin aportes impulsaron la cobertura previsional a más del 95% de la población.

Monotributo Social: permitiría la posibilidad a emprendedores y miembros de cooperativas de contar con “Factureros” y de esa manera ser proveedores de empresas o del estado; realizar los aportes jubilatorios y contara con cobertura de salud a través de una obra social. Los costos eran mínimo y se encontraba subsidiados los conceptos de obra social e impuestos.

Programa de microcréditos: permitió el acceso al crédito de miles de personas que desarrollaba que se encontraban excluidas del sistema financiero al no poder cumplir con las exigencias requeridas.

²¹ Permite las uniones en matrimonio legal de personas del mismo sexo

²² Permite a toda persona rectificar en los registros públicos el sexo, imagen y nombre de pila con el que fueron inscriptos al nacer cuando no coincidan con la identidad de género auto percibida.

Programa de Ingreso Social con Trabajo “Ellas Hacen”: que tenía por destinatarias a madres, prioritariamente víctimas de violencia de género complementándose con la prestación educativa (programa Fines I y II), es decir, también contribuía disminuir la brecha educativa.

Como se aprecia en los ejemplos elegidos, las políticas del estado estaban orientadas a achicar la brecha de desigualdad permitiendo el acceso a derechos históricamente vulnerados a ciertos sectores de la población.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

Partiendo de la definición simple que entiende al “Tejido Social” como el conjunto de individuos y grupos que articulan la estructura de una sociedad²³, trataremos de ir explicando las acciones que se fueron desarrollando con la finalidad de contribuir a su fortalecimiento y organización, asimismo se resaltarán las características que se fueron encontrando y que contribuyen a tal fin.

Se ha reiterado a lo largo del presente trabajo que el modelo neoliberal que imperó en la Argentina desde 1976 a 2003, dañó el tejido social argentino, es decir fragmentó el entramado productivo, creció enormemente el desempleo, aumentó la pobreza y la indigencia y consecuentemente afectó la integración de millones de familias en el país. Asimismo, socioculturalmente estimuló el individualista en contraposición a lo comunitario (de todos).

La primera característica que puede mencionarse es que el tejido social poseía tres puntos de apoyo principales:

1. La familia: personas que basadas en relaciones socioafectivas (más allá del nexo biológico) que conviven a diario aunando esfuerzos para satisfacer necesidades comunes.

²³ Real Academia Española <https://dle.rae.es/tejido?m=form#G6vvCiR> consultado el 22/02/2022

2. El trabajo: en su rol colectivo de integrador y organizador social.

3. La comunidad: definiéndose a las relaciones de individuos que se encuentran un territorio (una porción de superficie terrestre que pertenece a un país, una provincia, un municipio, un barrio, etc.) y comparten una historia, una cultura, una idiosincrasia. En este punto adquirirá trascendencia lo “Local” como reconocimiento de todas las características de una comunidad a la hora de buscar respuestas a los problemas sociales de ella.

El gobierno nacional que asume en 2003, debía diseñar un proceso de mediano y largo plazo que permita transformar la comunidad y restaurar el tejido social, ese desafío implicaba cambiar las costumbres, las instituciones y las prácticas sociales que había impuesto la visión neoliberal a través de la de mercantilización de la vida.

Uno de los ejes centrales del cambio de paradigma fue adoptar una mirada con “enfoque de derecho”, el reconocimiento del otro como un sujeto de derechos valorando que su participación en sociedad debe ser tenida en cuenta al momento de diseñar propuestas de políticas públicas. Reconocer al otro implicaba ser solidario, proteger los derechos frente a su vulneración, verse reflejado y entender que *“nadie se realiza en una comunidad que no se realiza”* (Juan D Perón).

Aquel enfoque de derechos y los tres puntos de apoyo (Familia, Trabajo y Comunidad) fueron tenidos en cuenta al momento del diseño de las políticas sociales y la intervención desde el MDS.

A partir del 2003, el MDS había implementado tres planes nacionales que dan cuenta de los aspectos más importantes de la política social, dos de ellos dirigidos a la “familia” como son: a) "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el hambre más urgente" y, b) “Plan Nacional Familias” dirigida a la protección y promoción de las capacidades y derechos de las familias en situación de vulnerabilidad social; y un tercer plan orientado al fortalecimiento y generación de “trabajo”: el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”.

A partir del 2010, el MDS se orienta en tres ejes estratégico:

- **FAMILIA ARGENTINA:** dirigidas a la asistencia y fortalecimiento de las familias. Comprendía el abordaje familiar a partir de:

- 1) **Protección de la Niñez:** promueve la protección de los derechos de, a través de acciones que impulsan una infancia plena, participativa e inclusiva. Se impulso la creación de Centros de Desarrollo Infantil y proyectos con distintas organizaciones que trabajaban con niños, niñas y adolescentes.

- 2) **Juventudes:** se busca darle voz a los jóvenes y hacerlos partícipes de las políticas sociales convocándolos a diseñar e implementar iniciativas solidarias, educativas, deportivas y culturales. Así, por ejemplo, se desarrolló el programa “Nuestro Lugar” que iba dirigido a adolescentes entre 14 y 18 años a través de la creación, el diseño y la ejecución de proyectos que sean de su interés.

- 3) **Adultos Mayores:** impulsando políticas de cuidado y respeto a los adultos mayores (Campaña Nacional de Promoción del Buen Trato) buscando promocionar la solidaridad intergeneracional, superar prejuicios sobre ese sector de la población. Otros de los lineamientos que se llevaron a cabo fue el Programa de capacitación a Cuidadores Domiciliarios y el “la experiencia cuenta”, este último dirigido a la transmisión de los saberes de los adultos mayores a sectores mas jóvenes de la población.

- 4) **Pensiones no Contributivas:** un programa de transferencia de ingresos dirigido a madres de siete o más hijos nacidos vivos, personas con discapacidad y adultos mayores de 70 años de edad en situación de vulnerabilidad social.

- 5) **Deporte y Recreación:** tenía por fin promocionar el deporte social para que la actividad física y la recreación sean derechos en todo el país, apoyando a los clubes de barrios y a otras organizaciones de la sociedad civil con proyectos que impulsaban las actividades recreativas y de esparcimientos. Asimismo, se construyeron playones deportivos en los CIC's y salones de usos múltiples donde muchas de las actividades recreativas se llevaron adelante.

- 6) **Seguridad Alimentaria:** aún se encontraban presentes las políticas asistenciales como se la prestación alimentaria a través de los “Comedores”. Aunque se fueron incrementando las actividades dirigidas a promover una alimentación saludable, la importancia de comer en familia (saliendo de los espacios de los comedores), la implementación de huertas comunitarias, la consideración del agua como alimento, entre otras mediada que se fueron adoptando dentro del lineamiento mencionado.

- **ARGENTINA TRABAJA:** buscaba el fortalecimiento, sostenimiento y generación de fuentes laborales, entendiendo que el trabajo es el mejor organizador e integrador social, genera riqueza fomentando el empleo digno y genuino. Comprendía los siguientes lineamientos:

- 1) **Proyectos Socioproductivos:** se trataba de subsidios dirigidos a emprendedores, grupos pre asociativos u organizaciones construidas (Cooperativas, empresas recuperadas, etc.), para la compra de herramientas y equipamiento y el fortalecimiento a través de capacitaciones.

- 2) **Marca Colectiva:** desde la cual se plantea mejorar la capacidad de venta de los emprendimientos socioproductivos, buscando la asociación de emprendedores, la certificación de la calidad de los productos, promoviendo el comercio justo y el consumo responsable.

- 3) **Monotributo Social:** Se trata de una nueva categoría tributaria que les facilita a los emprendedores de la economía social su inclusión al mercado formal, mediante la facturación de sus productos, accediendo a una obra social y al sistema previsional (jubilación).

- 4) **Microcredito:** destinados a emprendimientos productivos con el fin de seguir consolidándolos, se aplicaban a la compra de insumos, herramientas, maquinarias. Los productores excluidos del financiamiento (bancario). Los prestadores eran organizaciones que se juntaban para constituir una red y muchas veces estaban vinculadas a los emprendedores del barrio o paraje, o por las actividades sociocomunitarias. Los créditos tenían como garantía el compromiso de los emprendedores en devolver el dinero para otros

puedan tomarlos posteriormente – sistema basado en la solidaridad- pues “la palabra tenía crédito”.

- 5) **Ingreso Social con Trabajo:** consistía en la transferencia dineraria mensual a personas en situación de vulnerabilidad social, teniendo como prestación el trabajo para realizar obras de mejora en espacios públicos. El programa también contemplaba capacitaciones en oficios (en el lugar de la obra), terminalidad educativa y controles de salud. Los trabajadores y trabajadoras fueron agrupándose en cooperativas de trabajo. Dentro de este programa, conocido como “Argentina Trabaja”, se creó en 2013 otra línea de acción denominada “Ellas Hacen” dirigido a jefas de hogar con hijos con discapacidades, con tres o más hijos a cargo, en situación de violencia de género, y que viven en villas y asentamientos o barrios emergentes; por considerar que constituyen el “núcleo duro” de la vulnerabilidad y exclusión socio-ocupacional. Además, se tuvo en cuenta la incorporación prioritaria de las mujeres víctimas de violencia de género.

- **ARGENTINA ORGANIZA:** la organización como transformador de realidades, sumando voces, miradas y esfuerzos de todos los actores para seguir construyendo un país mejor. Aquí se ubicaban líneas de acción como:

- 1) **Centros de Referencias:** son espacios locales de gestión que funcionan como delegaciones del ministerio en provincias o municipios de la Provincia de Buenos Aires (Centros de Articulación).

- 2) **Centros Integradores Comunitarios y las Mesas de Gestión Local:** Los CIC’s son espacios construidos para el encuentro y la participación comunitaria que contempla la atención primaria de la salud y el equipamiento para realizar actividades deportivas y comunitarias (Playones Deportivos y Salones de Usos Múltiples) que tienen por fin la participación abierta y democráticos de los vecinos para que sumen voces, miradas y tomen decisiones a través de las Mesas de Gestión Local.

- 3) **Promotores Territoriales:** El Programa "Promotores para el Cambio Social", proponía fortalecer y acompañar los procesos de organización y participación comunitarios a través de la capacitación de formadores y promotores territoriales y sociales, y acompañar los procesos de organización comunitaria.

Cabe destacar que, ninguno de los ejes mencionados (Trabajo, Familia y Comunidad) eran compartimientos estancos, sino que se desarrollaban interrelacionados y uno de los actores importantes en esas dinámicas eran los CDR's encargado de promover las intervenciones integrales lo que implicaba innovar en la intervención saliéndose de los esquemas de programa y formularios. Los ejes y programas eran tomados como orientativos, aunque, debe subrayarse, representaba la visión estratégica de la institución a la hora de encarar las tareas encaminadas a la reconstrucción del entramado social. Seguidamente se indicarán algunas intervenciones que darán cuenta de la tarea adicional e innovadora de los CDR's en el territorio.

8. Desarrollo local – territorial

Con el fin de abordar el concepto de "Desarrollo Local" (DL), como una primera aproximación, podría decirse que "desarrollo" hace referencia no solo al crecimiento económico, sino también a un crecimiento social y cultural con el objetivo final de mejorar la calidad de vida de una la población dada, y "local" pone en la mesa la idea de que pueda realizarse con un aprovechamiento más eficiente de los "recursos" disponibles en un determinado territorio (municipio, región, barrio, partido, etc). Sin embargo, son varias las posturas sobre el concepto, las variables consideradas y las formas en que aquel debe llevarse adelante, cuestiones estas que serán tratadas a continuación.

Entrado los años ´80, la situación económica, política y social de Argentina estaba muy complicada, el endeudamiento externo y la posibilidad de caer en cesación de pago con los organismos internacionales hicieron que el Estado central tomara los recaudos que garantizaran los fondos para el pago de la deuda. De ese modo, una de las primeras

recetas aconsejadas desde los organismos multinacionales de créditos (FMI y BM) fue reducir al máximo el gasto público. En ese contexto, se comenzó a descentralizar en las provincias y municipios la atención de las necesidades básicas de la sociedad (salud y educación) pero sin los recursos necesarios para sostenerlos.

Producto de esas transferencias de responsabilidades y del ajuste estructural que sistemáticamente se iba a ir consolidando en los años siguientes, surgieron nuevas estrategias que sostenían que desde el ámbito local debía generarse los recursos suficientes para hacerse cargo de la nueva agenda (Rotman, 2006).

En ese marco, siguiendo a Daniel Arroyo (2009), se puede decir que en los primeros años de la década del '90 el concepto de DL se asoció al Crecimiento Económico exógeno (afuera), resultaba necesario atraer inversiones desde el extranjero y se encararon varias medidas como mejoras de infraestructuras, exenciones impositivas, arreglo de las ciudades, etc. Esta concepción suponía que el desarrollo económico y las inversiones iban a “derramar” las riquezas generadas a través del aumento del empleo y la mejora de los ingresos de la población.

En un segundo momento (mediados de los 90) la idea se asoció a la Calidad Institucional, la finalidad era establecer mecanismos de control sobre un estado tildado de corrupto e ineficiente, para ello se debía abrir la participación a la sociedad civil, colocar reglas de juego claras, generar consenso, etc. Se deja en un segundo plano la problemática de la pobreza, la desigualdad y la marginación social.

Más tarde (fines de los 90) se lo vincula al Planeamiento Estratégico con un fuerte componente social en términos de participación, que intenta pensar integralmente a las ciudades en términos políticos, sociales, económicos productivos y culturales y a partir de allí diseñar estrategias de mediano y largo plazo.

A principios de los años 2000 se lo entiende como una Articulación entre lo Público y lo Privado, resulta necesario pensar concertaciones entre el Mercado, el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil para reconstruir el entramado productivo e institucional. Sin embargo, no priorizó la problemática de la inclusión social.

A partir del 2003, si bien coexisten todas esas visiones de manera superpuesta e intercambiada (no existe un paradigma hegemónico), la visión cambiaría para poner en el centro a la persona humana y a la inclusión social de cualquier iniciativa de desarrollo local. Por otro lado, a la par de la idea de “desarrollo local” (considerado una mirada urbana sobre la cuestión del desarrollo) iban surgiendo concepciones orientadas a lo rural un nuevo enfoque, el “Desarrollo Territorial Rural (DTR)”.

Desde el INTA²⁴ se entiende que el DTR es un proceso implementado por los actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externo para consolidar el entramado socioinstitucional y el sistema económico productivo local, con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad.

A pesar de las diferencias de concepciones, la mayoría de los autores coincidían en que DL se trata de un modelo de desarrollo endógeno (desde adentro) o, vistos desde las estructuras más altas de gobierno, debía pensarse desde abajo, desde el territorio (una región o microregión, una localidad, un municipio). Visto desde el CDR y entendiendo que el Desarrollo Local surgía teniendo en cuenta los recursos del territorio, surgen algunas preguntas. ¿con qué herramienta contaba el CDR para acompañar los procesos de DL? ¿Cómo haría en aquellos lugares más rurales de la provincia?; ¿Qué estrategia adoptaría para frente a los actores locales?

Las líneas de acciones con las cuales se abordarían los procesos de DL local eran las relacionadas a la Economía Social por lo cual corresponde hacer una breve reseña a fin de entender los alcances de la intervención que se realizó por aquellos años.

Siguiendo a Noretto (2009) podríamos señalar tres enfoques respecto a la Economía Social (ES):

Por un lado, se encuentran aquellos que la conciben como un emergente de las fallas del mercado y de la imposibilidad del Estado en resolver problemas sociales, es decir, la ES surge ante situaciones de crisis estructurales para atender la coyuntura y resuelta ésta desaparece ej: clubes de trueque en la argentina luego de la crisis del 2001. Este punto de vista ha sido denominado como **“atención en la emergencia”** o **“emergente friccional”**. Aquí se sostendría la primacía de la economía privada.

Otro de los enfoques ve a la ES como un “complemento a la economía de mercado o lucrativa que aparece en los espacios que aquella va dejando libre ej: las cooperativas de servicios públicos en aquellas localidades dónde a las grandes empresas no les resulta rentable. Así al hacerse referencia a esta postura se menciona a la ES como **“subsistema”** o **“opción de complementación”**. Plantean la coexistencia permanente de las tres economías (Estado, Mercado y ES).

Por último, se encuentran los autores que consideran que la ES se presenta como una **“alternativa a la economía capitalista”** y resaltan el carácter social del trabajo y la

²⁴ INTA (2007), “Enfoque de desarrollo Territorial, Doc. de Trabajo N° 1 del Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PNADT/INTA)”, Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2007, Buenos Aires.

presencia de valores diferentes a las finalidades de lucro de la economía de mercado ej: Cooperativas de Agua o Electricidad en algunas localidades o barrios dónde los vecinos se han organizado para obtener un servicio esencial a un precio accesible para las familias. Se enfocan en que debe primar la economía social, cambiando la lógica del mercado de obtención de ganancias por una mirada humanitaria, solidaria, colectiva de igualdad de derechos. Cabe advertir que, para el gobierno nacional asumido en el año 2003, el modelo económico que se implementaría no sería anticapitalista sin un capitalismo con inclusión porque, *“Los buenos capitalistas quieren que la gente gane bien y tenga trabajo, porque si no, ¿quién corno compra las cosas de ellos?”*. Cristina Fernández de Kirchner²⁵

Desde el año 2011, desde el CDR volcaría los esfuerzos para acompañar el desarrollo local en los Municipios utilizando para ello los lineamientos de economía social, incorporando a los procesos de crecimiento económico los valores que contribuyan a un cambio cultural para ir mutando de una mirada individualista a una más colectiva.

Como se viene señalando, existía una rica experiencia producto del trabajo que se había realizado los años anteriores (2007-2011) desde la Unidad Ejecutora Provincia – Nación del Plan “Manos a la Obra” que fuera disuelta en el año 2010; si bien la misma había buscado una visión integral su trabajo se abordó desde la demanda por parte de las Organizaciones y Municipios.

En 2011, se debía reorganizar la intervención en el territorio. Como primera medida había que equilibrar el desarrollo territorial que poseía el Banco Popular de la Buena Fe (BPBF) que por la forma de constituirse los denominados “Banquitos”; la relación que las organizaciones tenían entre sí por estar relacionadas con objetivos políticos comunes desde sus inicios y su vinculación con el gobierno provincial hacía que los mismos tuvieran cierta independencia, tanto del MDSMyJ cómo del propio CDR, a la hora de ejecutar las políticas y gestionar los recursos. En otras palabras, estas organizaciones del BPBF habían adquirido peso propio y no estaban dispuestas a discutir el rumbo estratégico del sector de economía social con las instituciones públicas en la provincia.

Para ello había que convocar e involucrar a otras organizaciones que pudieran “equilibrar las fuerzas” para luego buscar un espacio común dónde discutir objetivos que profundicen la mirada sobre el desarrollo local y economía social.

²⁵ Presentación del libro “Sinceramente” según Página 12 digital, <https://www.pagina12.com.ar/207302-capitalismo>, consultado el 20/02/22

Para ello resultó importante consolidar la relación con la delegación Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF)²⁶ en la provincia. Los técnicos de la SSAF solían gestionar recursos en otras instituciones de manera independiente a su coordinación local; ello sucedía por la lógica histórica de trabajo que implicaba el acompañamiento a proyectos individuales en las localidades donde se encontraban radicados los técnicos y a la carencia de recursos propios subsecretaría. Dicho de otro modo, en los primeros 6 meses del año 2012 se habían realizado reuniones con más de 20 técnicos de la SSAF en las cuáles solicitaban financiamiento para proyectos relacionados al sector rural y desde la coordinación del CDR no se había podido concertar una reunión organizativa para articular acciones con la Coordinación Local de la SSAF.

Por otro lado, la SSAF tenía a cargo, por convenio firmado entre MDSN y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyPN) la inscripción del “Monotributo Social costo cero” que se era realizado por sus técnicos (aproximadamente 130) y enviado al CDR para su carga en el sistema por una persona, ello generaba un cuello de botella que impedía las altas de manera inmediata generando ciertos malestares en los titulares de derecho que a veces tardaban hasta de 4 a 6 meses en darse el alta y hacían ver al CDR como un ente administrativo y burocrático. Demás esta decir, que ello entorpecía el trabajo realizado por el CDR en la inscripción del “Monotributo Social” dado que la responsable no podía avocar tiempo a las solicitudes de otros titulares de derecho.

En resumen: había 2 temas centrales para abordar con la SSAF: 1) La organización interna de la propia SSAF y la forma de relacionarse con el CDR, y 2) La organización administrativa respecto al “Monotributo Social” que permita dar mejores respuestas a los titulares de derecho y profundizar la intervención de la herramienta. El objetivo era fortalecer el entramado social de las organizaciones, consolidar las relaciones entre ambas dependencias y marcar un rumbo que permita profundizar una política de economía social y desarrollo rural en la provincia cuyo primer paso era equilibrar la relación de fuerza con el BPBF tal como fuera señalado.

Así, luego de varias reuniones se logró establecer un orden de trabajo:

- La SSAF creó seis (6) regiones en la provincia atribuyendo un responsable técnico (encargados de coordinar todas las propuestas de la SSAF de sus zonas) por cada una de ellas, quienes iban a encargados de relacionarse con los dos (2)

²⁶ Tanto la SSAF como el CDR, en tanto “delegaciones” ministeriales en el territorio, van a tener sujetos de derechos similares (personas en situación de vulnerabilidad -ej. pequeños productores rurales con NBI y falta de herramientas e insumos para desarrollar sus actividades-; cooperativas, asociaciones y mutuales del sector; etc.).

técnicos del CDR que realizarían el asesoramiento sobre los proyectos que quisieran ser presentados.

- Respecto al “Monotributo Social” se acordó delegar parte de las tareas administrativas a cargo del CDR (ej. las planillas de inscripción vendrían con los correspondientes listados de inscriptos separados por categorías – cooperativas, personas físicas, etc.- y en forma digital) y que sean remitidos solo los días viernes los días viernes; ese día una persona de la SENNAF y una de la SSAF colaborarían en la carga con la referente del Registro de efectores del MDS. Si bien las medidas acordadas fueron de orden administrativo, ello permitiría agilizar las altas en el sistema y desarrollar otras actividades desde el área encargada del “Monotributo Social” como se verá oportunamente.

Sobre el mismo objetivo de “Equilibrar Fuerzas” y aprovechando la nueva metodología propuesta desde la Comisión Nacional de Microcrédito del MDS que consistía en impulsar nuevas Redes de Gestión Asociada y reducir el tamaño de las Redes de los BPBF (había redes que contaban con una (1) Organización Administradora -recibía y administraba los fondos- y hasta diez (10) Organizaciones Ejecutoras – se encargaban de entregar los créditos-) a un mínimo de 3 y un máximo de 5 organizaciones.

Se habría de convocar entonces a nuevas organizaciones que quisieran involucrarse en la operatoria del microcrédito y ellas provinieron de tres (3) fuentes principales:

- Las organizaciones que poseían una experiencia con el MDS a través del trabajo que se había realizado desde la ex – UEPN (líneas de subsidio en aquel momento)
- Las organizaciones relacionadas al Programa de Seguridad Alimentaria del MDS y que poseían cierto desarrollo organizacional
- Las organizaciones relacionadas a las Mesas de Gestión de los CICs o Cooperativas que habían estado involucradas en la construcción de los edificios, que habían sido declaradas prioritarias a partir del lanzamiento del “PLAN AHÍ, en el lugar”.
- Las organizaciones que venían trabajando con la SSAF para el ámbito rural.

Las dos primeras fuentes tenían fuerte arraigo en la Ciudad de Posadas y ciudades cercana a ella; las dos restantes volcada al interior de la provincia.

Quedaba entonces una tercera posición que había que atender, el MDSMyJ y la Ciudad de Posadas, cuyos funcionarios encargados de dichas instituciones habían competido por la intendencia en 2011 y cuyas tensiones se sentían en el trabajo diario. El CDR necesitaba de ambas en vista al objetivo de “Equilibrar Fuerzas” por lo cual se acompañó el refondeo de ambas carteras de crédito del “Consortio de Gestión Provincial” a cargo del MDSMyJ y del “Consortio de Gestión de la Ciudad de Posadas”. Para el caso del MDSMyJ se propuso la ampliación y desdoblamiento creando el “Consortio de Gestión Zona Norte” (Wanda, Puerto Iguazú, Comandante Andresito, etc. es decir de mitad de la provincia hacia el norte con inclinación al Río Paraná) y “Consortio de Gestión Zona Sur” (mitad de la Provincia hacia el sur) con la finalidad de abarcar toda la provincia. Por otro lado, se propuso trabajar con el Municipio de Posadas con la línea de subsidio para acompañar al sector olero (de alta vulnerabilidad social).

El esquema se cerraba con la “Redes de Gestión de las Ferias Francas” que también fueron desdoblada en tres (3) con fines de agilizar las operatorias.

En síntesis, con la SSAF; la readecuación de algunos “Banquitos”; los Consortios de Zona Sur y Norte; las nuevas “Redes de Gestión Asociadas”; el “Consortio de Gestión de Posadas”; las “Redes de Gestión Asociadas de Ferias Francas” y las “Redes de Gestión de los CICs” se había logrado tener una cobertura en toda la provincia, cumplir con el objetivo de “equilibrar fuerzas” y sentar las bases para la discusión de un objetivo común para la consolidación de políticas que habían nacido de un gobierno nacional y popular en 2003.

En ese momento, se planteó desarrollar una serie de Foros con la finalidad de discutir una “Ley de Economía Social”; unificar criterios de intervención y generar cuerpo político que permita la defensa del Gobierno Nacional y Popular.

Es preciso resaltar que se trabajó con otras líneas de subsidios de distintos programas (Marca Colectiva, Manos a la Obra, Subsidios Institucionales u Asistencia Directa a Organizaciones, etc.) con los cuales se fue fortaleciendo esa red de economía social y organizando la intervención de las herramientas de las distintas Secretarías del MDS relacionadas al sector y en el territorio.

Por último, en el año 2015, se comenzó una experiencia de trabajo con los municipios de la provincia a fin de lograr juntar las ONG´s relacionadas a la economía social, las instituciones públicas que venían trabajando sobre el sector (ej. SSAF, INTA, etc) y al Municipio para conformar una mesa de diálogo que logre fortalecer al sector. El ejemplo más avanzado sobre el particular fue la Ordenanza que dictó en el año 2015 en la

Municipalidad de Apóstoles producto de un trabajo conjunto y en cuya redacción el CDR participó.

9. Ciclo de políticas sociales - relato de una experiencia -

Primeramente, cabe advertir que, como se mencionado en oportunidades anteriores, el CDR no contaba con programa propios, sino que trabajaba con programas que estaban a cargo de otras secretarías y las tareas se centraban en los procesos de articulación y el acompañamiento en la formulación de proyectos en la provincia, los programas eran de alcance nacional y no se contaba en lo local con la posibilidad de “evaluarlos” para lograr la redefinición de los mismos. Respecto a la línea de acción del Ingreso Social con Trabajo “Ellas Hacen” lo que se realizó fue lo que se puede denominar “Un diagnóstico sobre la implementación” que permitió en lo local realizar un abordaje sobre los grupos familiares a través de otros programas del MDS tal como se desarrollará seguidamente.

Origen o Surgimiento del “Ellas Hacen”.

El proceso de crecimiento económico había deducido los índices de desempleo per aún faltaba bastante para revertir los problemas de pobreza, así que la creación que en el año 2009 se crea el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” dirigidos a varones y mujeres y tiene como objetivo primordial atacar los núcleos de pobreza estructural.

Consistía en una Transferencia Monetaria mensual condicionada al cumplimiento por parte de los titulares de una serie de prestaciones: trabajar en la realización de obras de baja complejidad que le fuera encargada por la Entidad Ejecutora, asistir a los centros educativos para terminar los estudios del ciclo obligatorio y, también, preveía controles de salud. El programa contemplaba también capacitaciones y entrenamiento, el acceso a instrumento de trabajo y la asociación de los titulares a través de cooperativas, para ello el MDS se encargaría de transferir los fondos necesarios a la Entidad Ejecutora (en la provincia era el Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud) para garantizar la implementación del programa.

Diseño o Formulación

La línea de programa “Ellas Hacen”, creada en 2013, surge de una *evaluación* interna del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” realizada sobre el perfil del destinatario. Se priorizaría:

Mujeres desocupadas

- Con 3 o más hijos menores de 18 años y/o discapacitados que perciben AUH. –
- Residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad
- Jefas de hogares monoparentales
- Que estén dispuestas a: a) organizarse en cooperativas de trabajo; b) completar estudios primarios o secundarios, según corresponda; c) capacitarse en oficios o producción; d) aplicar los conocimientos en prácticas de mejoras de su hábitat.

Mujeres que padecen situaciones de violencia de género

Mujeres pertenecientes a hogares afectados por la inundación en las zonas más damnificadas definidas oportunamente.

Así, el nuevo lineamiento estaría destinado a situaciones de pobreza estructural, aunque específicamente a madres es situación de extrema pobreza o que estén es situación de violencia de género. Además de la transferencia de monetaria el programa buscaría soluciones alternativas que logren el empoderamiento de las titulares de derecho.

Implementación o ejecución

En la Provincia de Misiones se implementó en las ciudades de Posadas y Eldorado legándose a inscribir cerca de 2600 mujeres. El proceso de inscripción se desarrolló en clubes de ambas localidades citadas, necesitando la coordinación de los equipos técnico de todas las secretarías que trabajaban en el edificio del CDR y que la coordinación de CDR articulara las acciones con el MDSMyJ y otras dependencias provinciales.

Una vez lograda la inscripción, se conformaban mesas de diálogo (ver foto) donde se explicaba a las titulares de derecho que el programa queda a cargo del MDSMyJ de la provincia y cómo serían los canales de contacto y reclamos.

Respecto a la contraprestación educativa, cada mujer que no había culminado el ciclo lectivo obligatorio (primaria y secundaria) iba a ser incluida en el Plan Fines I y II que se coordinaba con el Ministerio de Educación de la Nación y la Provincia para la terminalidad. Del mismo modo, se transferían fondos a la autoridad de aplicación para el desarrollo de talleres de capacitación en oficios (costura, artesanías, etc.).

Diagnóstico sobre la implementación.

Puesto en ejecución el “Ellas Hacen” muchas de las titulares de derecho comenzaron a acercarse a la oficina de CDR tratando de resolver cuestiones administrativas y solicitando, entre otras cosas, que se le exima de la realización de los talleres que se colocaban como obligatorios por parte del MDSMyJ justificándose en el hecho de tener la educación secundaria completa.

Teniendo en cuenta ello, con fines de objetivar los datos y contar con información acerca de las principales características socioeconómicas de las titulares y sus grupos familiares las familias, desde el CDR se procedió al diseño de una encuesta y se acordó con los equipos de la SENNAF (en ese momento pareció que había que involucrar a dicha dependencia en el seguimiento de la situación de las familias del programa), Pensiones no Contributivas y CDR efectuarlas por el turno tarde. Las encuestas se realizaron a fines de 2013 (primera quincena de diciembre) y llevo unos quince días efectuarlas.

Entre los meses de diciembre 2013 y febrero de 2014 se realizó el procesamiento de los datos relevados y en el mes de marzo se realizó el primer informe preliminar a la Coordinación de CDR. Debe resaltarse nuevamente que el trabajo fue encargado por la Coordinación de CDR, la encuesta diseñada e implementada por los equipos técnicos del MDS en la provincia, lo cual implica una actividad intersectorial e interdisciplinaria innovadora frente a las funciones que las delegaciones territoriales venían desarrollando.

Este relevamiento fue efectuado mediante una encuesta a las titulares que constaba de 8 bloques temáticos, instancia en la cual también se les brindó asesoramiento en materia de Monotributo Social y acceso a la Obra Social de preferencia.

Los puntos más significativos relevados por este medio, fueron:

- 1) Conformación del grupo conviviente
- 2) Actividad laboral de la titular y su grupo familiar
- 3) Condiciones de habitabilidad de la titular y su grupo familiar
- 4) Nivel educativo formal de la titular y su grupo familiar

Resultados de la Encuesta.

En la ciudad de Posadas se encuestó al 37 % de las titulares de derecho de un total del total de 1697 mujeres y en la localidad del Eldorado a un 60 % de un total de 595 titulares del Programa. A continuación, se presentan en forma resumida los resultados correspondientes a los bloques temáticos mencionados para este grupo:

✓ Conformación del grupo conviviente

En Posadas y en Eldorado los grupos convivientes de las titulares encuestadas, en su mayoría, están compuestos por 5 o 6 integrantes de los cuales 3 a 4 son niños; luego se destaca:

- Presencia de personas con discapacidad en el grupo conviviente:

Posadas: 135 personas (81 perciben pensión)

Eldorado: 57 personas (29 perciben pensión)

- Presencia de mayores de 70 años en el grupo conviviente:

Posadas: 44 personas (18 perciben pensión)

Eldorado: 12 personas (7 perciben pensión)

- Presencia de personas del grupo conviviente que no tienen DNI:

Posadas: 23 personas

Eldorado: 20 personas

✓ Actividad laboral

En Posadas el 14 % de las encuestadas respondieron que ningún miembro del grupo familiar; de los que, si trabajan, el 87% manifiesta hacerlo de manera informal.

En Eldorado respondieron que ningún miembro del grupo familiar trabaja el 32 % de las encuestadas, mientras de lo que si trabajan, el 95% manifiesta hacerlo de manera informal.

✓ Condiciones de habitabilidad

Las condiciones de habitabilidad relevadas en esta encuesta corresponden a la cantidad de habitaciones y materiales predominantes del techo, paredes y pisos de la vivienda de la titular.

Con respecto al hacinamiento se desprende que existe un **30%** en Posadas y un **42 %** en Eldorado de hogares con más de tres personas por cuarto, lo cual los ubica en una **situación de hacinamiento crítico**.

En cuanto a los materiales de la vivienda, en la ciudad de Posadas se observa que un 4% de los hogares de las encuestadas tiene parte o todo el piso de tierra y paredes de madera, en este grupo de hogares es preponderante el núcleo familiar con número de 6 o más integrantes. Por su parte, en Eldorado la mayoría de las viviendas son de paredes de madera (70%) y pisos de cemento alisado (56%); sin embargo, casi el 100% de los hogares con más de 6 integrantes las condiciones de la vivienda son de paredes de madera y parte del piso alisado o de tierra.

Por último, se efectuó un relevamiento de cuáles serían los intereses de capacitación de las mujeres titulares del Programa en ambas ciudades (Posadas y Eldorado), de lo cual fue posible extraer el siguiente listado de áreas de capacitación en función de los intereses relevados: computación e informática, cocina, peluquería y corte y confección.

Por otro lado, la gran mayoría (63%) de las encuestadas que tenían el secundario completo o habían comenzado la educación terciaria o universitaria mostraron interés en retomar o comenzar con estudios superiores.

Diseño de la estrategia de intervención (en base al diagnóstico sobre la implementación del Ellas Hace)

De los resultados obtenidos en las encuestas el equipo de trabajo proyectó varias intervenciones, a saber:

- Se trabajó con las líneas de “Ayuda Urgente” y DADSE²⁷ en los grupos familiares que no contaban con los amueblamientos básicos (colchón, cama, mesas, sillas, chapas, etc) o que tenían algún miembro en condiciones de salud delicada.
- Se acompañó el proceso de inscripción para la solicitud de Pensión No Contributiva para aquellas personas que reunían las condiciones.
- Se gestionó ante el Instituto Provincial de Desarrollo Habitacional (IPRODHA) de la Provincia soluciones habitacionales para las familias en condición de hacinamiento.
- Se acompañó los tramites de Addenda 63²⁸ cuando los Administradores de la AUH ya no estaban a cargo de los menores y otra persona del grupo familiar se había hecho cargo.
- Coordinación con el Registro Provincial de las Personas para la realización de los DNI en muchos de los hogares dónde se detectaron falta de los mismos.
- Vinculación de las titulares que poseían un emprendimiento productivo con las organizaciones de microcréditos más cercanas a su barrio.
- Se coordinó con la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (FHyCS) de Universidad Nacional de Misiones y el MDS el desarrollo de la Tecnicatura en Promoción Sociocultural para las titulares de “Ellas Hacen” que tenían la secundaria completa.

10. Relato de una experiencia

La encuesta reveló un interés por parte de las titulares de “Ellas Hacen” que habían terminado los estudios secundarios en contar con cursos de formación.

²⁷ Programa de asistencia directa por situaciones especiales, consiste en una asistencia económica a personas físicas con trastornos de salud agudos y/o crónicos, en situación de vulnerabilidad social y sin cobertura médica.

²⁸ Adenda 63 es una herramienta que **permite el cambio de vínculo** cuando la niña, el niño o adolescente no está bajo cuidado de uno o ninguno de sus progenitores/a. Permite a quien está ejerciendo efectivamente el rol del cuidado (ya sea uno solo de los/as progenitores/as, un familiar o un referente afectivo) registrar esta **nueva realidad** a fin de acceder a las asignaciones en caso de corresponder.

Con los resultados de la encuesta, se convocó a la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (FHyCS) de la Universidad Nacional de Misiones. En la reunión en el CDR, donde participaron la Decana de la Facultad, el Rector de la Universidad Nacional de Misiones; el responsable del Programa de Ingreso Social con Trabajo para la Provincia de Misiones (funcionario de MDS nivel central) y el Coordinador del CDR se informó sobre los resultados de las encuestas en cuanto al porcentajes de titulares que contaban con el secundario completo y poseían interés en acceder a un estudio superior.

Es así que la facultad ofrece el dictado de la Tecnicatura en Promoción Sociocultural que recién se había creado. El MDS financiaría el primer año de la carrera y asumía el compromiso de continuar su financiamiento si se mantenía el interés en la misma por parte de las titulares de derecho; no obstante, la FHyCS se comprometía a continuar la tecnicatura desde un programa de extensión para el caso de que el MDS interrumpiera el financiamiento (esto último fue lo que terminó sucediendo ante el cambio de gobierno en 2015). Teniendo aquel acuerdo básico, desde el CDR se acompañó la formulación del proyecto y en la convocatoria a las titulares de derecho para realizar las inscripciones.

A mediados de 2014 comenzaron las actividades, participando un total de un total de 269 alumnas distribuidas en dos sedes: Eldorado con 53 y Posadas con 216 alumnas.

Durante el trayecto de la Tecnicatura se realizaron encuentros de intercambios de experiencia entre las dos sedes (Posadas y Eldorado) y también se realizaron 6 talleres de capacitación en equidad de género conjuntamente con el Consejo Nacional de la Mujer dependiente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Del “Informe de Avance sobre la Experiencia Universitaria de las Mujeres integrantes al Programa Ellas Hacen sedes Eldorado y Posadas” convenio UNAM/MDS se pueden extraer relatos de las titulares de derechos sobre diversos aspectos que transitaron en la experiencia universitaria. Como forma de simplificar los resultados del primer año de cursada de la tecnicatura puede realizarse los siguientes apartados tomando algunos extractos de las entrevistas realizadas para la confección del informe.

1. El comienzo de la vida universitaria. Expectativas.

El comienzo de la tecnicatura despertaba incertidumbre en las titulares del programa no solo por el hecho de comenzar un proceso dentro de la universidad sino, también, porque ello implicaría un cambio significativo en sus organizaciones domésticas y en las

relaciones con estudiantes, en muchos casos más jóvenes y provenientes de otros sectores sociales.

“Nos sentimos extrañas porque comienza algo nuevo en nuestras vidas, a la vez nos levanta la autoestima al realizar esta actividad que va a comenzar y que transformará nuestras vidas”

“Nos sentimos raras, porque nunca pensamos que después de tantos años estaríamos en una universidad. Estamos con mucha ansiedad por saber cómo es la vida universitaria. “

2. La organización de la vida doméstica.

El ingreso a la universidad generó la reorganización de la vida doméstica, principalmente ponía en cuestión la asignación de roles, el debate sobre el trabajo doméstico y la importancia de la formación. Asimismo, deja en manifiesto la necesidad de fortalecimiento de las redes de cuidados y la planificación de las tareas.

“La organización familiar: los compromisos en el hogar, la planificación previa de tareas, la adaptación en el horario y los chicos”

“Tenía bastante debate familiar para poder reorganizarme”

“Muchas personas se involucraron para poder asistir a las distintas clases: madres, hijos, esposos... son los que nos ayudan con los hijos, a cuidarlos, nos prestan dinero para el boleto”

“Los esposos apoyan y los hijos también, por ejemplo, haciendo limpieza y cocinan o se quedan en la casa con los chiquitos”

3. Las relaciones intra-familiares.

Teniendo en cuenta que la inmensa mayoría de las titulares de derecho del “Ellas Hacen” eran madres solteras, debe resaltarse que el ingreso a la universidad mejoró la relación con muchos de sus hijos. Asimismo, apreciaban que el hecho de estar

estudiando una carrera universitaria brindaba un horizonte y ejemplo para el resto del grupo familiar.

“Ahora estudiamos y hacemos tareas juntas con los hijos; en base a lo que aprendemos podemos aportar opiniones”

“Me siento más capacitada para escucharlos y comprenderlos”.

“Puedo explicarle a los chicos y adolescentes, enseñarles los temas de la vida cotidiana.”

4. El aprendizaje

El proceso de aprendizaje se vería reflejado en una mayor comprensión de los derechos de las titulares, de la posición desigual frente a los roles sociales atribuidos a las mujeres y de los estereotipos que pesan sobre ellas. Permite inferir que la visión sobre el resto de las personas comienza a ser con enfoque de derecho al percibir la vulneración de los suyos. Se aprecia también, una valoración a una política social que la toma en cuenta y permite sentirse parte (incluida) de la sociedad.

“Nos permite entender temas como ser: las políticas sociales; la inclusión de la mujer en la educación; la desigualdad de género entre otros.”

“sé que ahora tengo derechos y el poder de decisión y puedo elegir que quiero para mi vida y mi futuro”

“En mi caso particular, en que yo le decía a mi esposo que es él el hombre que debe traer el ingreso. No lo voy a hacer más porque estaría promoviendo el machismo y el rol de perfil bajo de la mujer y mis hijos podrían repetirlo”.

5. La vida en sociedad.

De las expresiones formulada por la titular se puede colegir que el ingreso a la tecnicatura genero motivación y levantó la autoestima motivando la perdida de el miedo

a participar y aportar en los espacios públicos. Aparece también, la revalorización de las políticas de Estado como determinante a la hora de reducir las distancias entre las clases sociales

“Con lo que aprendimos podemos trabajar dentro de las cooperativas”

“En el programa EH nos permiten tomar conciencia sobre los derechos que tenemos como mujer, como madre; respecto a nuestro ámbito familiar sobre los derechos a la igualdad”

“Gracias al programa “EH” estamos cursando una carrera universitaria que nos permite crecer como personas y nos va a dar un título universitario que en otras situaciones sería algo imposible de realizar!”

“Las dos materias desarrolladas nos permiten ver que el Programa “EH” no es producto de la casualidad, sino de distintos factores sociales, económicos, culturales y por sobre todo de la creación de políticas sociales que cubren y ayudan a nuestra situación actual”.

“Se modificó nuestra participación en animarnos de participar de comisiones vecinales, iglesias, etc.”

6. Expectativas de Futuro.

“Aprendemos a mirar los conflictos sociales y familiares desde otra óptica, a ser menos crítica y más constructiva. No voy a pelear porque si, necesitamos tener una estrategia y convencer a los demás que el cambio es para construir y mejor”.

“Porque al adquirir un título Universitario, nos abre nuevas posibilidades”.

“A partir de esto nos sentimos capaces de realizar proyectos y acciones que antes no pensábamos poder realizar”.

“Nos damos confianza para afrontar conflictos cotidianos de nuestras vidas y damos cuenta que ya no tenemos que depender del hombre”.

Por último, la intervención en esta experiencia se realizó con una mirada profundamente comprometida de todas las personas que participaron, no había ningún lineamiento que dispusiera la necesidad de hacer una encuesta para redefinir una intervención de política pública; sin embargo, existía el convencimiento de que cada innovación en las

intervenciones, que permitiera cambiar la concepción de ver y hacer las cosas en la búsqueda de una mejora en la calidad de vida de las compañeras del “Ellas Hacen”, valía el esfuerzo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La apuesta por un estado presente y promotor necesitaba de mayor profundidad en las estrategias de intervención. Se tornaba insuficiente diagramar las políticas de abordaje desde el Ministerio de Desarrollo Social nivel central. Era necesario acercarse cada vez más a los destinatarios/as de esas políticas y abrir las puertas de las instituciones para que fueran “protagonistas” de las políticas sociales, dicho de otro modo, *pasar de del escritorio al territorio* a la hora de definir las estrategias de abordaje.

Para ello, el Estado debió fortalecer instancias de trabajo junto a los distintos actores de la comunidad, implementando estrategias colectivas de construcción de la implementación de la política pública de manera situada, que favorecieran la inclusión de aquellos sectores que veían obstaculizado el ejercicio de los derechos sociales, culturales, educativos y de salud, pero desde su propia perspectiva. En este sentido, la presencia de los Centros de Referencia implicó la generación de diferentes espacios de articulación a nivel local, propiciando un proceso de participación social que articulase no sólo los recursos y las necesidades, sino también que interpelase las prácticas y paradigmas acerca de cómo abordar lo social desde las comunidades mismas.

Como modo de capilarizar el territorio, los Centros de Referencia dirigieron sus esfuerzos en acompañar el desarrollo local en los Municipios utilizando para ello los lineamientos de economía social, incorporando a los procesos de crecimiento económico valores que contribuyesen a un cambio cultural, el cual tenía por horizonte mutar de una mirada individualista a una colectiva.

Módulo 12	Políticas de Arquitectura Social.
Subtítulo	Las políticas de vivienda en comunidades de pueblos originarios, restitución de derechos y fortalecimiento de las identidades

Introducción

Este módulo aborda el tema de vivienda en un sector de la población que vivió un doble exterminio: el primero, desde la llegada de Colón al continente americano, a fuerza de la biblia, espada y enfermedades. El segundo, mucho más reciente en la historia: la discriminación en la fundación del Estado Nación a partir de la década de 1880.

Pero a partir de estas líneas, no nos dedicaremos a las políticas de vivienda de los múltiples pueblos originarios que habitan el suelo argentino, si no solo al referido que habita la provincia de Chaco.

Al ser un tema en donde la identidad de estos pueblos eclosiona con la historia de avasallamientos y exclusiones casi permanentes, se hará foco en acciones bien concretas del caso, más que en teorizaciones. Quedará para otra oportunidad, abordar desde otro lugar, las responsabilidades, las presencias y las ausencias de actores de la sociedad civil en trabajar para y con los pueblos originarios.

Algunas preguntas que guiarán al lector en relación a los pueblos originarios y el modelo de arquitectura social: ¿por qué al mencionar a pueblos originarios nos referimos a arquitectura social? La arquitectura, a secas, ¿no es social? ¿solo para pueblos originarios es denominada la arquitectura social o se relaciona con parte de la historia vivida por ellos? Para pensar otras características de esa arquitectura en función a sus características, condiciones materiales de existencia, etc.

Paul Preciado afirma que debemos sanarnos -mirando desde Europa- a través del invento de “una nueva comunidad más allá de las políticas de identidad y la frontera con las que hasta ahora hemos producido la soberanía (...) seguir con vida, mantenernos vivos como planeta (...) poner en marcha formas estructurales de cooperación planetaria” (Preciado: 2020), y desde este lado del mundo, sentenciamos que esas formas fueron pensadas, y llevadas a cabo por actores del estado (y lo siguen siendo).

Mucho de lo relatado acá, fue pensado y llevado a cabo decolonialmente. Pensar y hacer decolonialmente es hacerlo por fuera de la mirada blanca, europea y urbana, a través del trabajador, del militante, del integrante de una comunidad originaria –donde su hacer, pensar y sentir está marcado por las contradicciones de la cultura en la que vive, con variables y discursos de lo dominante, lo subalterno, lo ancestral.

Las formas de cooperación planetaria que propone Preciado existieron desde las décadas de los 60 - 70 en esta región del mundo y esos resabios con sus resignificados aún persisten en pensar otras formas de producir alimentos, en la resistencia de los movimientos de derechos humanos, en la sindicalización de vastos sectores societarios, amparados en muchas ocasiones por movimientos políticos no siendo causal que las dictaduras cívico-militares los hayan intentado - ya que resistieron- frenar o aniquilar en el cono sur de nuestra América.

1. Descripción de la política social

- *Historización*

Los últimos 130 años la historia de los pueblos originarios del Chaco estuvo íntimamente ligada a las políticas neoliberales aplicadas a la economía del país y la región, materializada por los gobiernos que las implementaron tanto en democracia como en dictadura.

La primera expansión territorial del Estado Nacional, fue de carácter militar, comenzó en 1884 y se la recuerda como La Conquista del Gran Chaco. La segunda se ejecutó en la primera mitad del siglo XX y fue de carácter económico, con interés en las materias primas de la zona y la mano de obra barata.

En 1951 durante la presidencia de Juan Domingo Perón, el Congreso Nacional sancionó la ley que convertía en provincias, a entidades subnacionales, dotándolas de autonomía económica y política, tal es el caso de la provincia de Chaco.

Los gobiernos subsiguientes les dieron la espalda a los pueblos originarios de Chaco, sumiéndolos en la marginación y la pobreza como resultado de la falta de políticas de estado, el avance de la frontera agrícola y la precarización laboral.

Después de la crisis económica, social y política del 2001, las organizaciones no gubernamentales concebidas por la ausencia del estado, retraen sus acciones en el territorio Toba y Wichi, tal es el caso de la iglesia católica.

En el 2003 con la asunción del presidente Dr. Néstor Kirchner, comienza una recuperación nacional, económica, política y social, donde el estado se convierte en un actor activo, presente y promotor.

En el año 2006 se sanciona la ley en materia de posesión y propiedad de tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país y se suspende la ejecución de las sentencias de desalojo.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a Cargo de la Ministra Dra. Alicia Kirchner, comienzan a implementarse políticas con presencia territorial del estado, tal es el caso de los Centros de Referencia provinciales. Se comienza la construcción de los Centros Integradores Comunitarios, como nodo de articulación e implementación de políticas, entre las distintas entidades estatales y la comunidad, que terminarían en un número total de 800 en todo el país. Se lanza el programa Promotores Comunitarios, que impulsa la articulación entre la comunidad y las políticas de abordaje territorial.

El cambio de paradigma en la gestión del MDSN, fomento la formación de técnicos en el territorio siguiendo la lógica de la investigación-acción y para ello se crearon diversas carreras de posgrado en articulación con universidades nacionales. Es aquí donde se enmarca el trabajo que expongo en esta ponencia.

Entre los años 2003 al 2007, el Gobierno de la Provincia de Chaco y el Municipio de Villa Río Bermejito, fueron reticente a articular acciones con el Estado Nacional en el impenetrable Chaqueño, llevándolos a una crisis que culminaría en el 2007 con una judicialización del conflicto en la corte suprema de la Nación.

Las políticas nacionales de vivienda, que por ley se implementan a través de los institutos de los gobiernos provinciales, se vieron afectadas ya que en esta etapa fueron respuestas aisladas y de cosméticas, que poco resolvieron los problemas del hábitat.

- *Localización:*

Los pueblos Wichi y Tobas se encuentran dentro de los que habitan en la región del Gran Chaco.

Esta ocupa parte de los territorios de Argentina, Bolivia y Paraguay. Los parajes abordados están específicamente en dos zonas: la primera habitada por población de origen Toba, ubicada en El Impenetrable Chaqueño en el área del interfluvio entre el río Bermejo y el río Bermejito en de la provincia de Chaco y la segunda donde habita la comunidad Wichi en el Chaco Salteño en la región denominada Trichaco, lugar donde se juntan las fronteras de Bolivia, Paraguay y la provincia de Salta en Argentina.

- *Caso de estudio: Paraje Isla La Pelole*

Cobertura: Se construyeron 16 viviendas en La Pelole; un total de 1120 m². Cada vivienda tiene 70 m². La respuesta habitacional incluyó a todas las familias del paraje.

Implantación del Conjunto:

El paraje está ubicado en una Isla sobre el río Bermejito, la accesibilidad se realiza cruzando el cauce del río de 100 metros por medio de una balsa.

Las tierras son de propiedad comunitaria. Se proyectó crear un espacio común de gran escala, 250 x 100 mts delimitado por la construcción de 12 de las 16 viviendas que se construyeron en el paraje, proveyendo a cada una de un sistema para uso de agua, comunitario mixto, alimentado por agua de lluvia y agua de río.

Funcionalidad:

Se diseñaron módulos que pueden articularse entre sí, uno de ellos es un núcleo húmedo que contiene el retrete, ducha y pileta, el segundo es un espacio semicubierto, donde funciona la cocina con hornallas a leña y el comedor y otros dos espacios conformados por el/los dormitorios, con una galería adosada, este permite flexibilidad para las tipologías de 1, 2 o 3 dormitorios según el grupo familiar.

Tecnología:

La estructura responde a características del suelo del lugar constituido por arcilla expandible lo que hace el suelo sufra movimientos por permeabilidad del agua de napas

provocando en general quebraduras, grietas y fisuras en los muros. Para evitar esta patología se utilizaron refuerzos y ataduras de hierro enmarcando los muros portantes.

Acciones complementarias:

Estas fueron realizadas con trabajo voluntario de la comunidad y aportes del MDSN. Construcción de un sistema que garantiza la provisión de agua potable a cada una de las viviendas por medio de dos redes de agua tratada: una de dotación permanece proveniente del río Bermejito y otra de la captación de agua de lluvia de las cubiertas de las viviendas, la escuela, el salón de usos múltiples y un playón para uso deportivo, con una cisterna de 150.000 lts para almacenamiento y tanques elevados para los dos tipos de provisión de agua uno de 10.000 lts. y otro 5000 lts.

Se extendió la red eléctrica existente para dar energía a las 16 viviendas; incorporando además: la escuela, el SUM y alumbrado público. Se refaccionó el SUM, se pintó la escuela y se construyó el playón deportivo donde se realizaron jornadas solidarias de la Dirección de Juventud que incluían a varios parajes de la zona, se armó una plaza de juegos y una cancha de fútbol. Se plantaron 40 árboles frutales.

2. Rol del Estado

Desde el año 2003 la presencia del estado significó una forma de intervenir, donde la transversalidad de acciones desde los distintos niveles estatales y los actores sociales-territoriales debieron encontrar un espacio de diálogo y acuerdos para la construcción, planificación e implementación de las políticas por medio de un plan de acción Integral de Intervención, en que confluyen la implementación de distintos programas, con una fuerte participación comunitaria lo que generó un proceso de empoderamiento y visibilización.

En ese contexto, el Estado Nacional articulado con los Gobiernos Provinciales y Locales lanza un programa para la Construcción de C.I.C. (Centros integradores Comunitarios), este es uno de los dispositivos que el Ministerio de Desarrollo Social de La Nación (MDSN) instala a escala local para la ejecución de políticas sociales, con la formación de cooperativas de trabajo locales para su construcción. Desde este espacio se promueve la participación y el fortalecimiento de la organización comunitaria, constituyendo una mesa de gestión local (MGL) a la que son convocados y participan

tanto actores y referentes locales junto a las gestiones estatales en sus distintos niveles, para la unión e implementación de políticas en el territorio.

A continuación nos parece pertinente desarrollar algunas acciones de determinados organismos públicos nacionales que tuvieron mayor injerencia en el territorio que estamos haciendo referencia.

-Viabilidad y Ejército Argentino: Desde el año 2007 se llevan realizando operativos con el apoyo logístico de Vialidad nacional y el Ejército Argentino asistiendo aprox una vez por mes a más de 8000 familias de 64 parajes con 127 toneladas de mercadería y 30.000 lts. de agua mineral, el trabajo previo en conjunto con otras áreas del ministerio fue de censar familia por familia, obteniendo datos de las condiciones socio-ambientales en las que habitan y generando luego un padrón y un mecanismo de abordaje para la entrega de los alimentos.

-INAI (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas) MDSN – IDACH (Instituto del Aborigen chaqueño): *El INAI trabaja en distintos proyectos para la captación y acumulación de agua y proyectos productivos en la zona, esto lo hace con las organizaciones denomina “históricas” como el IDACH Instituto de Cultura Aborigen de Chaco que no posee mucha recepción dentro de las comunidades del interfluvio, las cuales tienen afinidad con otras organizaciones de distinto color político como la Meguexogochi, aludiendo que los proyectos que bajaron mediante ellos nunca se terminaron de concretar.*

-Pro Huerta (MDSN) – PSA (Programa Social Agropecuario) - INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) - Secretaría de agricultura familiar. Esta es sin duda parte de la red de organismos que aportarían al desarrollo local, se hizo un gran esfuerzo por coordinar acciones en el territorio, pero los intereses particular y las estructuras internas de cada uno se los impidió y como vemos en la matriz foda la comunidad demanda asistencia de estas instituciones, que dejan mucho espacio en el territorio sin abarcar, y otros en los que se superponen y acciones de muy bajo impacto, detectado esto desde la unidad ministro se habló Roberto Cittadini director del Prohuerta para incentivar a la creación de una red de trabajo, se logró realizar una reunión y después de ella sucesivos viajes de los técnicos de los distintos programas que trabajan en territorio, con capacitaciones en los que participe como así también en la reunión donde se dio marcha al proyecto (transcribo acta de la reunión), que lamentablemente no tuvo en el territorio los resultados deseados.

-ANSES – PAMI - Registro Civil (provincia) - Comisión Nacional de Pensiones - Secretaria de niñez adolescencia y familia (MDSN): Estas instituciones aparte de tener presencia en el territorio con distintos programas, han coordinado un trabajo en conjunto de relevamiento con un objetivo indispensable para que una persona tenga acceso a sus derechos, que es la obtención del DNI, sin ello no podrían ningún aporte del estado directo a las personas (como los que dependen de estas instituciones) tener efecto, sin ello quedan excluidos del sistema de salud, educativo, jubilatorio, democrático, etc. Mantener a la población “sin identidad” fue la herramienta utilizada a lo largo de la historia para negarlos como pueblo, como personas y que los recursos del estado vayan hacia otro lugares, hacia los que producen, “hacia los que no son vagos” y remarco esto porque es la frase que más he escuchado en mi trabajo en campo e incluso en otros ámbitos más técnicos. ¿Cómo pedirle a una sociedad que sea productiva cuando se le negó históricamente el acceso a la identidad?

.Unidad Ministro (MDSN) – INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social): El trabajo que comenzó con la consigna de abordar los parajes más castigados y realizar viviendas en La Pelole, para esto me convocaron como arquitecto dentro de mis tareas como empleado del MDSN, rápidamente fuimos tejiendo redes, e incorporando gente al equipo de trabajo con el objetivo de generar un mecanismo de abordaje integral, no se trabaja bajo ningún programa específico ni se limita las acciones a los recursos -MDSN, los primeros en sumarse al grupo fue la dirección nacional de juventud y la secretaria de deporte con acciones en el territorio, y convocamos al INAES por qué el por la situación con de abandono de las cooperativas, y con el aporte de vialidad nacional, que se ocupa de la movilidad, se coordinaron o trataron de coordinar acciones con todos los actores que mencione anteriormente.

3. Rol de las organizaciones sociales

La herramienta de abordaje (la MGL) fue la que escogimos para trabajar la problemática de vivienda, ya que esta no es intrínseca del CIC como espacio físico, sino que puede funcionar en espacios comunes, propiciando los momentos en que los actores estatales y comunitarios acuerdan los planes de acción para la intervención.

Los siguientes fueron los equipos de trabajo conformados por diferentes actores, con el fin de fortalecer la trama que los vincula y sumarlos a la estrategia de trabajo en las MGL, teniendo en cuenta que una de las debilidades con que nos encontramos fue la poca predisposición de la mayoría de los entes estatales para articular estas políticas.

Organización de la Comunidad:

-Diseño Participativo: Comunidad, Cooperativas, MDSN.

-Construcción de viviendas – Ministerio de planificación, IPDUV, MDSN, Cooperativas, Asociación Meguesogoxi (tierras), Secheep (energía).

-Suministro de Agua, dirección de Subsidios Institucionales MDSN, APA (agua), Prohuerta, cooperativas, Asociaciones Civiles de los parajes.

Fortalecimiento de las cooperativas:

-Capacitación en cooperativismo: INAES (instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), instituto provincial de cooperativismo.

-Capacitación en oficios: Proyecto Manos a la Obra, Ministerio de trabajo, Gerencia de empleo, Municipalidad, MDSN.

-Gestión IPDUV, representante técnico, representante legal y contable, MDSN

-Federación de cooperativas: INAES, Cooperativas, Asociaciones civiles y/o mutuales.

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales, la mayoría de estas denominadas “Indigenistas” son financiadas por fondos extranjeros (Bélgica y Japón, por nombrar las más relevantes) y conformadas por “blancos” o sea que sus integrantes no son parte de las comunidades de pueblos originarios y algunas de ellas tienen o tuvieron relación con asociaciones civiles de la comunidad Toba. Otras también están ligadas a grupos de misiones religiosas internacionales. “Meguesogoxi” es la Asociación civil que posee la tenencia de las tierras comunitarias donde se encuentran los parajes abordados.

Hay que remarcar que las dos líneas de acción encontradas en este primer grupo son la de gestionar recursos para aplicar proyectos productivos en la zona, en su gran mayoría no terminan de realizarse y luego estas organizaciones migran hacia otros territorios y existen las dedicadas a la investigación y comunicación o la denuncia de violaciones de los Derechos Humano, la más relevante de estas es el centro de estudios Nelson Mandela dirigido por el abogado Rolando Núñez, con sede en Resistencia que

mediados de 2007, fue el promotor de sacar a luz ellos denominan la mayor crisis humanitaria desatada en la zona del Impenetrable chaqueño.

4. Intersectorialidad e interdisciplina

Articulación intersectorial y entramado de saberes y disciplinas

- *Con la Comunidad:*

Las comunidades tienen un vago desarrollo tecnológico, de diseño tipológico de sus viviendas y de la construcción del hábitat contando con algunos recursos que no han sido explotados, esto se transmite también al tipo de construcciones urbanas. Los recursos humanos y tecnológicos mínimos son los utilizados para la construcción de los espacios de hábitat.

La situación cultural al que se ha empujado a las comunidades y la decisión de que éstas no participen en el diseño y ejecución de los proyectos dirigidos a su comunidad han generado que las ambiciones comunes no tengan correlato con las capacidades adquiridas para llevar a cabo sus anhelos.

Las organizaciones comunitarias son del tipo cacicazgo y las decisiones de todo tipo pasan por una sola persona lo que hace que algunos de los integrantes de la comunidad dependan de estas para poner en marcha las acciones que concretarán los proyectos personales o familiares, a la vez este mecanismo propone tener un solo interlocutor con la comunidad.

La crisis en que se encuentra este modelo concebido por una comunidad cazadora y recolectada que hoy ya no lo es, marca un momento histórico de la cultura Toba.

La falta de agua para el consumo y las tareas de agricultura, ganadería o producción de cualquier tipo, sumada a la destrucción del hábitat natural donde se desarrollaron como cazadores y recolectores históricamente, ha llevado a la comunidad a comenzar a tener relaciones con instituciones que deben ser garantía de que estas posean los recursos para la vida y la producción. Estas Organizaciones la mayoría integrada por actores provinciales y locales como el APA, Sameep, Secheep, consorcios camineros,

INTA, INAI, Instituto de colonización, etc. son las que más reciben demanda por parte de los representantes de la comunidad.

- *Con las Cooperativas:*

Estas fueron creadas a partir de una necesidad laboral, sin haber tenido previamente el ejercicio de la unidad en pos de un bien común teniendo en cuenta los posibilitantes de las aptitudes laborales del grupo.

En el trabajo realizado desde su creación no han tenido en cuenta los fundamentos básicos del cooperativismo, como tampoco así la autonomía del ejercicio, haciéndolos que estén en mora con todas las cuestiones técnicas, legales y organizativas.

Estas capacidades que deben adquirir las cooperativas para que funcionen como tales, están supeditadas al vínculo que estas tengan con la dirección provincial de cooperativas con sede en Resistencia o el INAES con sede en Buenos Aires.

Las capacidades para ejecutar las obras con los conocimientos de los socios de las cooperativas son muy limitadas, especialmente en las especificidades que van más allá de la albañilería en sí. Esta particularidad sujeta a estas empresas a interactuar con actores de otras localidades como herreros de Castelli, carpinteros de Machagai, Quitillipi o Sáenz Peña.

Así mismo las cooperativas dependen también para el apoyo técnico y contable de profesionales de estas localidades y de sus sedes bancarias, AFIP, DGR, etc.

La extensión laboral en independencia del estado, no ha sido un tema en pugna dentro de las cooperativas, lo que hace que el trabajo que es el eje central de unión de grupo tenga un tiempo de caducidad junto con la existencia de los mismos.

La relación de estas con algunos entes institucionales ha sido de abandono o de dependencia, lo que ha dificultado la autonomía de las mismas. Particularmente la relación que han generado con el municipio en el que este maneja sus asuntos contables, legales y logísticos, ha resultado en que en estos años las cooperativas no posean balances, actas, o se haya subestimado su capacidad de compra y movilidad de materiales lo que a producido en ellas la imposibilidad de tener excedentes

compatibles y por lo tanto la falta de oportunidad de crecer como organización, a la vez que los vínculos con los organismos que financian las obras como IPDUV, MDSN, Planificación de la Nación, etc. los tiene directamente el municipio, ya que los proyectos en su gran mayoría le dan a este la facultad de ingerencia en todas las labores y vínculos de las cooperativas, siendo esto un mecanismo de control de los fondos para los organismos financiadores, como contracara negativa en la generación de capacidades grupales y personales entre los cooperativistas.

5. Integralidad

Se abordará la categoría integralidad en relación a las estrategias de potencialización en las capacidades para el desarrollo del hábitat, considerando necesario para esto la percepción del flujo de conocimientos entre los distintos actores, la historia de la comunidad y el lugar en que esta habita por un lado, y a las estrategias tendientes al fortalecimiento de las instituciones cooperativistas aportando a la interrelación entre estas, otros organismos y sectores de la comunidad, por otro.

Entre las primeras:

-Reconocimiento de los conocimientos adquiridos: promover la relación entre la comunidad y los actores involucrados en los proyectos de hábitat siendo los primeros, los que tomen decisiones básicas en cuanto a la ubicación de las soluciones habitacionales ya que poseen vastos conocimientos en cuanto a orientación , asoleamiento, ventilación, conocimiento del terreno, regímenes pluviales, y relaciones sociales de los integrantes de la comunidad como así también las potencialidades personales en el desarrollo de las habilidades en los procesos de construcción.

-Promover el ejercicio de percepción de conocimientos desde el diseño participativo con un modelo generado desde la participación, con reuniones en donde se traten los siguientes temáticas: las cualidades espaciales en todos sus parámetros; dimensiones, colores, texturas, formas de adquisición de los materiales, formas de empleos de estos, etc. haciendo de esta manera no solo participe a la comunidad en el construcción del hábitat en todas sus dimensiones sino también reconociendo e instalando en este proceso capacidades que le otorguen a la organización nuevos actores protagonistas de un escenario habido de las habilidades de estos sectores desplazados de la toma de

decisiones; pretendiendo con esto una primera aproximación estratégica en la intervención de la organización comunitaria interna, teniendo en cuenta la articulación entre los individuos y los grupos que conforman la comunidad; familias, grupos de familias, mujeres, hombres, líderes, grupos de trabajo, etc. he inter relacionándolas con comunidades de otros parajes donde se desarrollen prácticas similares, con el ejercicio previo de un acercamiento sin preconceptos “con la hoja en blanco”.

-Promover acciones en donde los actores comunitarios implementen los conocimientos generando mecanismos en donde se reconozcan las ideas en la materialización de los hechos, teniendo en cuenta la interacción entre la comunidad y las cooperativas a través del trabajo siendo esta una estrategia no solo de integración si no de adquisición de capacidades, teniendo presente esto como objetivos a reconocer por los organismos que participen en las soluciones habitacionales como en las que respectan a las problemática del agua.

-Promover la adquisición de capacidad de gestión de algunos integrantes de la comunidad, haciendo que estos tomen contactos con los diferentes sectores de organismos que puedan aportar en la solución de la problemática habitacional y del agua poniendo particular énfasis en; promover la acción en el conjunto de la sociedad, en la articulación de los sectores internos de la comunidad y los organismos estatales y no gubernamentales que participen y de cómo estas intervenciones fortalecerán además del mejoramiento de la calidad de vida, los vínculos sociales en múltiples escalas.

Entre las segundas:

-Articular con los organismos de nucleamiento de las cooperativas para acercar a estos al territorio con el objetivo de que capaciten a los cooperativistas en las cuestiones legales, contables y fundamentos básicos del cooperativismo.

-Promover la delegación de responsabilidades legalmente adquiridas por las cooperativas como la compra de materiales, logística de obra, relación con los representantes técnicos y contables, participación en las soluciones constructivas de diseño, etc., profundizando de esta manera los conocimientos en las distintas áreas en las que deben intervenir.

-Articular el trabajo de las cooperativas con el aporte de los integrantes de la comunidad donde se desarrollen actividades, aportando desde la capacitación potenciales socios

futuros a las cooperativas como así también al espíritu de integración social, intercultural e interracial.

-Potencializar las capacidades de los socios en las tareas de obra desde la articulación con los áreas de capacitación en oficio de los ministerio de trabajo, de desarrollo social de la nación y provincia, organismos de los que dependan los recursos hídricos, de los sindicatos de la construcción y las organizaciones no gubernamentales. Aportando de esta manera calidad en la construcción de los espacios habitacionales.

-Sobre el desarrollo de la relación entre las cooperativas y los distintos capacitadores que puedan acceder el territorio potenciar la creación de un centro de capacitación en donde se interactúe con otros sectores de la comunidad. Articular par tal fin acciones conjuntas con el municipio, con el objetivo de que se facilite el acceso a los recursos necesarios.

-Profundizar la relación entre las cooperativas con el objetivo de crear una federación que sea la gestora del centro de capacitación para que desde el conjunto de los socios se decidan los oficios a desarrollar, para instalar capacidades locales que fortalezcan el desarrollo tecnológico y la inclusión en el mercado privado.

6. Justicia Social

“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.”

Artículo 14 bis, Constitución de la Nación Argentina (1994).

“Un caso paradigmático que permite pensar las políticas contra la pobreza lo constituyen las políticas de vivienda, que son para el justicialismo una muesca distintiva que simboliza su concepción de la justicia Social. La vivienda es universalmente considerada como una de las necesidades humanas básicas, ya que constituye el soporte que brinda privacidad, protección y seguridad a las personas (...) Disponer de una vivienda implica además una oportunidad para la movilidad social de las familias y contribuye al desarrollo humano, pues se valora especialmente cuando se tiene hijos, debido a que los niños presentan mayor vulnerabilidad a las deficiencias estructurales del hábitat. La propiedad de una vivienda permite ahorrar realizando mejoras, y por lo tanto es una

manera de enfrentar la pobreza con activos. Pero además es un vector de sentimiento de pertenencia plena a la comunidad.” (Fontela; 2011: 134).

El Estado, como garante de derechos básicos, debe abordar su intervención en las comunidades sin imposiciones, respetando los deseos de las personas ya sea para preservar la cultura o para integrar nuevos elementos a la vida comunitaria.

Si bien la comunidad tiene una fuerte identidad anclada en la cultura ancestral, los deseos y necesidades actuales que expresan están íntimamente entrelazados con el desarrollo económico del país.

Las acciones del Estado deben garantizar el acceso a derechos como la alimentación, la salud, la educación, el agua y la vivienda. También tiene la responsabilidad de aportar los recursos necesarios para generar trabajo para que estos derechos prevalezcan en el tiempo.

Así entonces el Estado debe crear las oportunidades y los espacios de formación para aportar capacidad a las decisiones que la comunidad toma, en cuanto a cómo generar ingresos y qué tipo de trabajo desea realizar.

Por ende desde la inversión dirigida a la construcción de viviendas, se pretende alentar la oportunidad que esta nos brinda para generar posibilidades de acceso a otros derechos como resultado del dinamismo con que ésta impacta en la economía.

Entender que la restitución de derechos de un pueblo conlleva la construcción de poder, es elemental para concebir la intervención del estado en esta dirección, con el resultado directo o indirecto de dañar intereses de grupos a los que les resulta beneficioso, que el pueblo Toba, Wichi o cualquiera fuera la etnia de los originarios de América, siguen sin acceder a medios económicos de sustento, de educación, salud etc. y así poder comprar voluntades políticas, obtener tierras, riquezas naturales o conseguir trabajo esclavo o mal pago.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

¿Qué relación existe entre urbanismo e identidad?

El arquitecto Roberto Livingston (1994) afirma que la identidad se apoya en signos visuales. Si uno sale una mañana y en la esquina donde estaba el café hay un baldío, y llega a la Av. Corrientes y el Obelisco no está, se vuelve loco. Por eso, en los peores momentos de la represión encapuchaban a los detenidos; les quitaban la visión y así los desorganizaban con respecto al tiempo y al espacio.

Las letras de los tangos reflejan esta noción de identidad, hasta te diría, mejor que los sociólogos. Por ejemplo: el tango María dice: *“Esta mesa, este espejo y estos cuadros guardan ecos del eco de tu voz”*. No se trata sólo de un espejo y unos cuadros, significan mucho más. Constituyen signos visuales. Muchos edificios, son representativos de nuestra identidad más allá del valor académico o arquitectónico que puedan tener

La perspectiva sobre la cual se toma la decisión de implementar “una” forma de diseño participativo, está relacionada a una posición crítica sobre dos modelos históricos de abordar la complejidad para intervenir en el hábitat de los pueblos originarios, estas son: una antagónica al respeto por la identidad, por ser impositiva en todo sentido y la otra con falta de respuestas para dar soluciones, por ser dissociativa entre la investigación y la acción y crítica a la intervención del estado en sociedades de pueblos originarios.

Ante lo cual, entendemos, que el diseño participativo es una herramienta para implementar acuerdos democráticos, investigar sobre los conocimientos ancestrales, reconocerse como actores en la construcción colectiva del hábitat, promover la adquisición de capacidades fundadas en un vínculo cercano con el otro y materializar esto, con acciones en el diseño y la construcción de las viviendas y el entorno.

Para esta acción se alcanzaron los siguientes objetivos específicos:

-Se impulsó el ejercicio de percepción de los conocimientos adquiridos desde el diseño, con un modelo generado desde la participación, en encuentros donde se trataron las siguientes temáticas: las cualidades espaciales en todos sus parámetros; dimensiones, colores, texturas, formas de adquisición de los materiales, formas de empleos de estos, etc. haciendo de esta manera no solo participe a la comunidad en el construcción del hábitat en todas sus dimensiones, sino también reconociendo e instalando en este proceso capacidades que le otorguen a la organización, nuevos actores protagonistas de un escenario habido de las habilidades, en sectores desplazados de la toma de decisiones; pretendiendo con esto una aproximación estratégica en la intervención de

la organización comunitaria interna, teniendo en cuenta la articulación entre los individuos y los grupos que conforman la comunidad, he interrelacionándose con comunidades de otros parajes donde se desarrollen prácticas similares.

-Se generaron mecanismos en donde se reconocieron las ideas en la materialización de los hechos, construidas sobre la interacción entre la comunidad y las cooperativas, a través del trabajo, siendo esta una estrategia no solo de integración, si no de adquisición de capacidades.

-Se promovió la adquisición de capacidad de gestión de algunos integrantes de la comunidad, entendiendo que estos deben tomar contacto con los diferentes sectores de organismos que puedan aportar a la solución de la problemática habitacional y del agua, poniendo particular énfasis en; promover la acción en el conjunto de la sociedad, en la relación de los sectores internos de la comunidad y los organismos estatales y no gubernamentales que participen, fortaleciendo la calidad de vida y los vínculos sociales en múltiples escalas.

8. Desarrollo local – territorial

El panorama de la economía local ligada a la construcción de viviendas, que se realiza con inversión de fondos estatales, genera un importante dinamismo de recursos de la zona.

Enumeramos seguidamente las características de este escenario:

-El programa para la construcción de “módulos habitacionales” (baño y/o habitación), con existencia previa a nuestra intervención, se realizaba con un diseño atado a observaciones técnicas de visiones esporádicas en la comunidad, a la vez que el esquema constructivo y económico estaba ligado a la capacidad que tienen las empresas privadas para construir en lugares remotos en donde la logística de materiales y la mano de obra foránea, sumado a la rentabilidad de las mismas, acotan la calidad y superficie de los espacios a construir.

-Las Cooperativas existentes no funcionaban como empresas sociales o entidades organizadas con carácter empresarial o asociativo, ni poseen los atributos que se encuentran regidos por los llamados valores y principios del cooperativismo.

-En la zona de abordaje en el Impenetrable Chaqueño en el año 2007 existían 3 cooperativas de 16 integrantes cada una que estuvieron ligadas a la construcción del CIC de la localidad de Villa Río Bermejito.

-En un primer contacto con los socios, nos transmitieron la realidad de su funcionamiento.

-Las cuestiones legales, administrativas y contables de cada una las realizaba la intendencia, esto significa que la facturación, balances y presentaciones ante el ente de regulación provincial de cooperativismo, la relación con los proveedores de materiales, trámites legales, contables, altas y bajas de socios, etc estaba fuera del alcance de los socios.

-Al inicio de nuestra intervención y con el acompañamiento técnico del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) las cooperativas lograron mejorar su situación y luego se constituyeron 5 nuevas conformadas por Criollos y Tobas; posteriormente entre todas ellas conformaron una Federación.

Dada la característica del flujo de fondos para la construcción de viviendas en donde el administrador de la inversión nacional es el IPDUV, el MDSN propone que algunas de estas viviendas financiadas por el Ministerio de Planificación de la Nación se ejecuten en un marco convenido entre el IPDUV y el MDSN en el que los fondos se inviertan a través de las cooperativas y la coordinación tanto de la construcción como del diseño este a cargo del MDSN. Este sistema fue el que se utilizó.

Por otro lado, se genera la articulación con el gobierno provincial para la realización de obras de agua y energía a través del APA y SECHEP.

Contando con la aceptación de nuestra propuesta de intervención y la relación desde el equipo del MDSN con el resto de los actores que componen los organismos que actúan en el territorio, Se implementaron los siguientes objetivos generales, específicos y estrategias:

Objetivos generales:

-Se utilizó la construcción como una herramienta de inclusión laboral que genere identidad en la comunidad y posibles soluciones a problemas estructurales, aportando capacidad para poder integrarse a un esquema laboral que no dependa sólo del estado.

-Se direccionó la totalidad de los recursos económicos designados para la construcción de viviendas e infraestructura a la economía local generando inserción laboral para los habitantes de los parajes, ampliando las capacidades técnicas y las áreas de intervención de las cooperativas, contratando a proveedores locales de materiales y usando la mayor cantidad de recursos generados en el territorio como los ladrilleros y carpinteros.

Objetivos específicos:

-Utilización del diseño participativo como herramienta de creación de espacios habitables

-Gestión de medios para la provisión del agua.

-Articulación con actores del sector productivo para generar empleo.

-Capacitación en oficios a los integrantes de la comunidad para inserción laboral en el ámbito de la construcción.

-Incentivar la creación de un centro de capacitación en oficios.

Estrategias utilizadas con la comunidad para el desarrollo de capacidades productivas en el mejoramiento del hábitat:

-Reconocimiento de los conocimientos adquiridos: promover la relación entre la comunidad y los actores involucrados en los proyectos de habitad siendo los primeros, los que tomen decisiones básicas en cuanto a la ubicación de las soluciones habitacionales ya que poseen vastos conocimientos de orientación, asoleamiento, ventilación, topografía del terreno, regímenes pluviales, y relaciones sociales de los integrantes de la comunidad, como así también las potencialidades personales en el desarrollo de las habilidades en los procesos de construcción.

-Reconocimiento de la historia de la comunidad y el lugar en que esta habita.

Estrategias utilizadas para el fortalecimiento de las instituciones cooperativistas:

-Articulación con los organismos que nuclean las cooperativas, para acercar a estos, al territorio con el propósito de que capaciten a los socios en las cuestiones legales, contables y fundamentos básicos del cooperativismo.

-Se incentivó el desarrollo de las responsabilidades legalmente adquiridas por las cooperativas, como la compra de materiales, logística de obra, relación con los representantes técnicos y contables, participación en las soluciones constructivas de diseño, etc., profundizando de esta manera los conocimientos en las distintas áreas en las que deben intervenir.

-Articulación del trabajo de las cooperativas con el aporte de los integrantes de la comunidad donde se desarrollen actividades, desde la capacitación de potenciales socios futuros, como así también al espíritu de integración social e intercultural.

-Se potencializaron las capacidades de los socios en las tareas de obra fomentando la articulación con los áreas de capacitación en oficio, de los ministerio de trabajo, de desarrollo social de la nación y provincia, organismos de los que dependan los recursos hídricos, de los sindicatos de la construcción y las organizaciones no gubernamentales. Aportando de esta manera calidad en la construcción de los espacios habitacionales.

-Profundización en la relación entre las cooperativas aspirando a la creación una federación que sea la gestora del centro de capacitación que desde el conjunto de los socios se decidan los oficios a desarrollar, para fortalezcan el desarrollo tecnológico y la inclusión en el mercado privado. Articular para tal fin acciones conjuntas con el municipio, con el tendientes a que facilita el acceso a los recursos necesarios para tal fin.

9. Ciclo de las políticas públicas

En este apartado, se presentan, por un lado, el diagnóstico y la reflexión a partir de las herramientas clásicas sobre el ciclo de políticas públicas (diagnóstico, pero también podría ser implementación, evaluación, etc) y por otro, un ejemplo de cómo se llevó a cabo con el tema que venimos abordando en este módulo.

- Diagnóstico

Para obtener datos sobre las características de la comunidad se realizó una jornada de Integración Comunitaria en la escuela de Víboras Blancas durante el 15 de Agosto de 2009 en donde se trabajó en talleres con cinco comunidades de la zona sobre elementos de organización básica, y luego se sistematizaron los datos. A la jornada asistieron aproximadamente 75 personas y fue realizada en conjunto con los referentes de los parajes y el equipo de la unidad Ministro del MDSN.

Luego, se trabajó en plenario, a partir del método de Construcción Colectiva de Conocimiento (Gagneten; 2017), método participativo (uno de los tantos que existen), donde se parte de los ideales de esa comunidad.

Las características del paraje ideal, que no son las actuales, son, según lo.s deseos, sueños, posibilidad de una construcción de futuro de las y los pobladores: acceso a Luz eléctrica, Agua potable, Viviendas, Trabajo, Pastura para animales, Sembrado, Alambrado, Comisión por paraje para estar y trabajar unidos, Sala Sanitaria con ambulancia, Destacamento policial cercano, Jardín de infantes, Posibilidades de producción, Tractor comunitario, Molino con tanque australiano para la comunidad, Capacitaciones para oficios, Tener radio, Centro cultural o salón comunitario. Computadoras en la escuela, Escuela secundaria, Medios de transporte para traslado Topadora para nivelar, Conocer y hacer valer los derechos propios y de los/as otros/as.

Estas posibilidades de vivir y tener condiciones dignas de trabajo, vivienda, salud, se contraponen con la realidad en la que no hay organización posible, ni fuentes de trabajo seguras, ni a acceso al agua ni cloacas, no hay futuro para los adolescentes (y aparece el problema de la emigración las zonas periféricas-villas-de los centros urbanos como Rosario o Buenos Aires, la falta d espacios verdes, de animales, de espacios para cultivar, etc.

Para poder evaluar la contraposición entre lo que tienen y lo que no, se usó la *Matriz FODA*

Fortalezas:

- Predisposición a organizarse por parajes e interactuar con los otros.
- Poseen conocimientos de su hábitat

Oportunidades:

- Interés de mejorar la producción caprina y ovina

- Posibilidad de recibir capacitaciones (Microemprendimientos productivos y aprendizaje de diversos oficios).
- Mejoramiento de las condiciones de Vida.
- Acceder a la provisión de agua.
- Participar en la construcción y diseño de proyectos para los habitantes de los parajes.

Debilidades:

- Dificultades de medios de comunicación.
- Insuficiente grado de educación.
- Dificultades para conseguir agua
- Falta de calidad y cantidad de agua.
- Deterioro de los caminos dificultades a su acceso.
- Falta de autoestima.
- Viviendas deterioradas y precarias (ranchos)
- Lejanía de las escuelas y salas de salud.

Amenazas:

- Agua para consumo humanas contaminadas.
- Agua de lluvia (charcos) contaminadas por animales muertos.
- Largos periodos de sequías.
- Escasez de producción agrícola y ganadera.

A continuación se hizo una Identificación de los actores relevantes para pensar posibilidades, particularidades y pensar el armado de posibles redes, bajo la concepción de Milanese (2017) que implica que la red tenga diferentes roles en la sociedad, que por momentos esos actores participen mucho, por otros no tanto, que esos recursos de cada actor sean significativos en determinados contextos, etc.

Actores que forman parte del proceso y sus particularidades, que se dividen en locales (organizaciones del estado como escuela, intendencia, actores de la sociedad civil como cooperativa de trabajo o las iglesias), los Provinciales como el Instituto provincial de urbanismo y vivienda), la Dirección provincial de cooperativismo, el Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial), el Servicio Energéticos del Chaco, la Empresa del Estado Provincial y la Administración provincial del Agua) y los nacionales (como el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, el Ministerio de Desarrollo Social, Ejercito Argentino, Vialidad Nacional.

Si bien no se plasmó en una evaluación sobre la implementación de lo que se hizo o se estaba haciendo en materia de vivienda en la comunidad, quedaron explicitadas los recursos, las posibles acciones, etc, que tiene esa comunidad para el abordaje de diversos temas.

10. Relato de una experiencia

Angelino Medrano (2009) Testimonio - Presidente de la Asociación Nueva Población - Impenetrable Chaqueño.

“Antiguamente vivíamos en tribus y nos trasladábamos de lugar en lugar según la época del año, ya que dependíamos de lo que la naturaleza nos proveía, frutos silvestres, animales como el ñandú, la mulita y el pescado. Hoy en día es difícil y casi imposible hacerlo por diferentes motivos. Primeramente, porque en Nuestra Tierra Natal existen ya los alambrados que nos indican el fin de los territorios, por lo tanto, no somos libres en las tierras que antiguamente ocupábamos y compartíamos con nuestra Madre Tierra, por este motivo principalmente nos vimos obligados a dejar nuestro lugar y la gran mayoría tuvo que llegar hasta los centros urbanos, como Resistencia, Saenz Peña o como Rosario y el Gran Buenos Aires. Hoy en día nos hemos organizado con las costumbres de la cultura occidental, es decir que estamos conformadas como tribus de más de 30 familias, pero legalmente como una comunidad o asociación civil para ser reconocidos para el estado.”

A MODO DE CONCLUSIÓN

Cerramos este módulo afirmando que aún es una deuda pendiente en la agenda del estado, el abordaje de las diferentes temáticas de los pueblos originarios. Esta experiencia demuestra las relaciones de los actores en territorio, la planificación centralizada pero llevada a cabo, el cruce de identidades, la historia trágica de esta parte del mundo y de nuestra historia nacional que se cuele por la ventana.

También nos nutrimos de algunos aportes que quedan, por momentos, cortos para abordar un tema denso (Geertz; 1973), pero que es necesario pensar esas puntas para impulsar otras posibilidades.

A casi 40 años de democracia ininterrumpida que celebraremos el año próximo, pensar la agenda de los pueblos originarios y sus diferentes temáticas (acá solo abordado la vivienda) es imprescindible para que siga consolidando el derecho de grupos sociales que estuvieron a los márgenes de la sociedad y también para que se siga consolidando la democracia.

Módulo 13	Políticas de Consumos Problemáticos de sustancias psicoactivas.
Subtítulo	Los consumos problemáticos en su contexto. Políticas sociales para la inclusión

Introducción

El presente módulo tratará sobre las políticas públicas de abordaje social de los consumos problemáticos durante el período 2013-2015, que era implementada por la SEDRONAR (Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico), cuya gestión estaba llevada adelante por equipos político técnicos que habían pertenecido al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La elección de este período responde a que en el año 2013 el Estado argentino llevó adelante una serie de reformas en su arquitectura institucional para adecuar sus acciones al paradigma de Derechos Humanos en la materia.

Por ello, nos parece importante en esta Introducción reseñar brevemente las características de las políticas sociales del período, que lejos de exceder el tema específico de los consumos problemáticos, nos permiten dimensionar la macro-integralidad de las políticas públicas, comprendiendo cómo determinadas políticas de inclusión y restitución de derechos, de fortalecimiento de capacidades de las personas, resultan preventivas de otros problemas sociales, por ejemplo, el que nos ocupa.

Durante la Presidencia de Néstor Kirchner primero y las dos presidencias de Cristina Fernández después, las políticas sociales del Ministerio conducido por la Dra. Alicia Kirchner estuvieron fuertemente orientadas a recuperar la inclusión de amplios sectores de la población, primero como Programas dentro del propio Ministerio, como fueron el Argentina Trabaja, la tarjetización de las prestaciones alimentarias, el “Programa Ahí, en el lugar”, entre otros. Luego, a través de propuestas legislativas destinadas a que las iniciativas políticas se convirtieran en leyes que permitieran garantizar derechos perdurables en el tiempo, más difíciles de borrar cuando otro gobierno quisiera eliminarlos. De ese modo, la generación de leyes “26mil”, se caracteriza justamente por ampliar derechos (fuertemente vinculados a la satisfacción de necesidades básicas), tanto para la población en general (como es el caso de la AUH) como de los sectores más vulnerables o excluidos en particular, como las mujeres y género disidencias.

Al comienzo de esta Introducción aludimos a las reformas llevadas adelante para la temática en el año 2013. Las mismas tuvieron como epicentro a la SEDRONAR; se promulgó una nueva ley específica –Ley 26.934 Plan Integral de Abordaje de los Consumos Problemáticos (Plan IACOP)-; se creó un nuevo programa rector –Programa Recuperar Inclusión (PRI)-, entre otras novedades. Fundamentalmente, estas reformas apuntaron a separar el combate a la oferta –incumbencia de la política securitaria- de la reducción de la demanda, la cual se abordaría a partir de considerar al consumo de drogas como una problemática social compleja (Carballeda, 2008).

Cabe aclarar que la perspectiva de Derechos Humanos para el abordaje de los consumos problemáticos se hace presente en la ley de Salud Mental 26.657 sancionada en 2010. No obstante, desde nuestro punto de vista, existe una diferencia clave para entender la estrategia de promulgar la ley Plan IACOP para la misma época (y la coexistencia con la ley de Salud Mental), y es que justamente ésta sitúa especialmente a la problemática dentro del campo de los “problemas sociales”. Nuestra hipótesis es que esta coexistencia se da por una suerte de tensión entre el campo de la salud y el campo de las políticas sociales construida a instancias de la necesidad de ensayar nuevas respuestas tras el fracaso del prohibicionismo (todo esto será abordado a lo

largo del módulo). En este sentido, para este trabajo, tomaremos como hito la ley Plan IACOP, dado que nos interesa indagar el abordaje social de los consumos problemáticos que se realizaba específicamente desde la SEDRONAR (sin desconocer que, al mismo tiempo, abordaba la temática el Ministerio de Salud como autoridad de aplicación de la Ley 26.657, específicamente desde la Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones).

1. Descripción de la política social

Acerca del problema de intervención

Pensar los consumos problemáticos en su contexto, implica enmarcarlos en la cultura consumista de la sociedad capitalista. Sin desconocer que las drogas o sustancias psicoactivas existen desde siempre, es innegable que sus usos se hallan configurados por la cultura de cada época, lugar, clase social, entre otras variables.

Tampoco el uso abusivo de sustancias es una novedad de nuestra época, aunque sí parece serlo el uso disociado de la finalidad médica o ritual; es decir, la búsqueda directa del efecto psicoactivo que no persigue una finalidad ulterior.

También el consumo (en general) existe desde siempre. Las personas, en todos los tiempos y culturas, han tenido y tienen que consumir para satisfacer sus necesidades. Lo que es característico de la sociedad de consumo del mundo capitalista, es su mercantilización y que se disocia de las necesidades.

Que el consumo se mercantiliza, implica que los productos que satisfacen necesidades se convierten en mercancías, por lo tanto, su adquisición, aún para la satisfacción de necesidades básicas queda mediada por el dinero. Que se necesita dinero para adquirir productos que satisfacen necesidades básicas, no es hoy una novedad para nadie, pero está bueno que lo desnaturalicemos para reflexionarlo.

El otro aspecto de esta mercantilización tiene que ver con que el consumo se disocia de las necesidades, lo cual ocurre en dos sentidos. De un lado, como la adquisición ha quedado mediada por el dinero, la existencia de una necesidad, aun básica, no es condición suficiente para acceder al producto que la satisfaga (alimento, agua, ropa, vivienda, etc.), además hace falta dinero. Pero, como el dinero tiene una distribución desigual entre las personas, hay quienes acumulan para adquisiciones innecesarias,

incluso abusivas y dispendiosas; en tanto otros se ven privados de lo más básico para la supervivencia.

En la cultura del consumo de la sociedad capitalista, muchos son los usos y consumos que no persiguen una finalidad específica. Hace mucho tiempo que el mercado dejó de enfocarse en la producción de artículos destinados a satisfacer necesidades para centrarse en la creación de necesidades a las cuales puedan venderse artículos o servicios que prometen una satisfacción que no producen, de modo que el mercado se mantenga activo, vendiendo productos y promesas.

Si revisamos nuestra vida cotidiana y observamos cuántas de las cosas que adquirimos en el mercado no son necesarias (no satisfacen ninguna necesidad) y ni siquiera aumentan nuestra felicidad o bienestar, estaremos más cerca de comprender la complejidad de la sociedad de consumo e incluso de asomarnos a la encrucijada de los consumos problemáticos, desde una perspectiva por lo menos empática.

Sabemos ahora que el problema del consumo no está centrado en la sustancia (por eso dejamos de hablar de “drogadicción”), ni en la persona vista individualmente (por eso ya no la entendemos como “enferma” o “desviada”). Las sustancias pueden ser más o menos tóxicas, tener mayor o menor entidad para generar dependencia, incluso ser más o menos capaces de generar síndromes de abstinencia al interrumpir su consumo luego de un período generalmente prolongado, pero nada de eso alcanza para explicar per se, las “adicciones”. Hay ahí, todavía, algo del orden de lo “no dicho” (a-dicción) o no visibilizado.

Dicho de otra forma, las sustancias existen, pero no todos las consumimos. Tampoco esos factores (toxicidad, dependencia, tolerancia, etc.) tienen relación con la condición de “legales” o “ilegales” de las sustancias. Las morbimortalidades asociadas al consumo de sustancias, lo son -en su mayor medida- asociadas al tabaco industrial y el alcohol, ambos legales en nuestro medio.

Los accidentes, los hechos de violencia y delictivos, están fuertemente asociados al consumo de alcohol en los dos primeros casos y al alcohol con psicofármacos en el último, aunque las estadísticas coinciden en que la mayoría de las personas que delinquen no estaban bajo los efectos de ninguna sustancia en el momento del hecho.

Vamos, entonces, desandando mitos y prejuicios y dimensionando la complejidad de un fenómeno que para ser encarado seriamente requiere que el abordaje no sea efectista sino integral. A esas primeras pautas para complejizar el análisis, debemos agregarle la mención de aquellos consumos problemáticos sin sustancias (como las adicciones al

sexo, a los juegos, a las compras compulsivas, etc.) También debemos dejar mencionada la “medicalización” de la vida cotidiana. Gente que no está enferma sino incómoda, insatisfecha con su vida; busca algún comprimido que alivie sus malestares subjetivos.

¿De qué hablamos entonces cuando hablamos de consumos problemáticos? Pues bien, de algún tipo de consumo que genera problemas (de salud física, psíquica o de relación) en la vida de las personas. Pero notemos también que existen consumos problemáticos, no siempre problematizados, el más frecuente de ellos, es el de la adicción al trabajo que suele no verse como un problema sino como una especie de “virtud en exceso”.

La de responsabilizar a las personas por su situación de exclusión, es una idea bien propia del pensamiento neoliberal (propio de la sociedad de consumo del mundo capitalista), sintetizada -por ejemplo- en la frase “no trabajan porque no quieren”, tan arraigada en el sentido común clasista, en Argentina. La subjetividad neoliberal basada en la decisión individual de “pertenecer”, se completa con la hipervaloración de la “meritocracia” rescatando ejemplos individuales de superación personal para continuar afirmando que “el que quiere, puede” o, al revés (para ser más gráficos), que “el que no puede, es porque no quiere”.

Desde ese lugar ideológico, se han justificado las más variadas atrocidades silenciosas, en términos de exclusión social.

Breve historia del abordaje del consumo de drogas en Argentina

La política de drogas vigente en Argentina durante todo el siglo pasado siempre estuvo fuertemente orientada a perseguir y sancionar a los usuarios de sustancias.

Desde 1919, en Argentina existían disposiciones administrativas que establecían la autoridad de aplicación para el control del expendio al público y “la facultad de labrar multas a los expendedores que no llevaban registro o vendían opiáceos o cocaína sin receta” (Altman y Maier, 2014); pero recién en los años 1924 y 1926 se introdujeron en el Código Penal las primeras normas que reprimían las “conductas de tráfico y posesión de alcaloides y narcóticos”.

Recordemos que la primera ley en el tema, en nuestro país, se sancionó en 1924, para “intervenir” respecto de un problema que hasta entonces Argentina no tenía y lo hizo con una postura claramente persecutoria y criminalizante. El autor del proyecto fue el entonces diputado Bard, un consumidor selecto de los enlatados de EE. UU. en materia

de iniciativas legislativas. Esa primera ley, orientada a penar el suministro y tenencia de psicofármacos sin receta, buscaba legislar “preventivamente” el tema, de acuerdo con expresiones del propio Bard, basándose en iniciativas ya vigentes en EE. UU., pero para regular un problema que no existía en nuestro país.

A partir del proyecto de Bard, el “vacío legal”, se llena con “punicción” y la falta administrativa mutó en delito. Lo llamativo del antecedente es que, en ese momento, en Argentina no existían casos relevantes de consumo de drogas. El proyecto de Bard se funda en la “casuística” (de desconocida veracidad) aportada por el comisario de Buenos Aires. No obstante, los medios de prensa, ya en esa época, comenzaron a agitar el tema, alentando políticas prohibicionistas, afirmando que las drogas ponían en peligro “las más tradicionales virtudes de la mujer argentina” (op.cit., 2014). Algo, sencillamente inverosímil en la Argentina de 1920.

Esa tendencia prohibicionista y la equiparación entre consumo y delito, se profundizó con el tiempo y alcanza, seguramente, su máxima expresión en la ley vigente, nro. 23737 del año 1989; dejando, actualmente, en evidencia que el prohibicionismo ha fracasado en sus objetivos y ha provocado daños considerables en los sectores más vulnerables de la cadena de consumo. El debate que hoy se ha vuelto acuciante, llevaba años tratando de instalarse.

En 1968 se sancionó la ley 17.567, que fue la única de las vigentes en nuestro país que excluía la pena cuando la tenencia fuera para consumo personal, vigente hasta 1974 cuando la ley 20.771 vuelve a restituir la pena para dicha tenencia.

Durante la vigencia de esta ley, se producen dos fallos paradigmáticos, contradictorios entre sí, que dicen más acerca de la influencia de los procesos políticos en la interpretación jurisprudencial que del “leal saber y entender” de los jueces en esas interpretaciones.

Así, durante la vigencia de la ley 20.771 y en plena época del gobierno de facto cívico-militar, en 1978, se produce el Fallo Colavini donde la Corte considera constitucional la punición de la tenencia para consumo personal (con la digna excepción de Petracchi, quien mantendrá su postura no punitivista a lo largo del tiempo y a pesar de los vientos políticos, a diferencia de otros colegas, como por ejemplo Fayt).

En tanto, en 1986, con la democracia ya recuperada y la ley 20.771 todavía vigente, se produce el fallo Bazterrica, donde la Corte, con una composición algo diferente, pero en base al mismo complejo normativo, va a decidir la inconstitucionalidad de la pena en los casos de tenencia para consumo personal.

La ley de estupefacientes actualmente vigente en Argentina es la 23.737, sancionada en el año 1989, que permite atenuar la pena (pero la conserva) cuando la tenencia sea inequívocamente para consumo personal, sin distinguir sustancias ni pautar cantidades.

A partir de 1989 y durante diez años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (siempre con la excepción de Petracchi que mantuvo un mismo criterio hasta su muerte) vuelve a endurecer su postura punitivista, por considerar que, si el legislador en ocasión de modificar la ley decidió mantener la punición, esa es la decisión política que primó y no corresponde a la justicia arrogarse potestades legislativas ni es judicializable la decisión política en que se funda la norma. De esta forma, vuelven a penarse los casos de tenencia para consumo personal hasta el año 2009, cuando con una composición diferente y argumentos similares a los del Fallo Bazterrica, -en el Fallo Arriola y otros- *“la Corte Suprema dictaminó que el artículo de la ley de drogas de 1989 que criminalizaba la posesión de sustancias era inconstitucional”* (Bewley Taylor, Blickman y Jelsman, 2014: 45) considerando que no es punible la tenencia de estupefacientes para consumo personal, dado que su prohibición invade el ámbito de privacidad de las personas y allí radica su inconstitucionalidad.

Si bien los Fallos de la Corte son obligatorios para los tribunales inferiores, también les es posible apartarse fundadamente y la breve reseña realizada nos permite ver que la propia Corte ha adoptado posturas bien distintas acerca del mismo tema.

Hoy, toda la despenalización de la tenencia para consumo personal pende del Fallo Arriola, pero la tenencia sigue siendo delito en Argentina, quedando sujeta a la decisión facultativa de los jueces la imposición de una medida de seguridad curativa de hasta dos años de duración. La ley establece entonces el plazo que considera que debe durar un tratamiento compulsivo con un “grado aceptable de recuperación” que si no se concreta permite aplicar la pena. Refiere a la posibilidad de entender que la recuperación no se produzca por “falta de colaboración de la persona”, equiparando las recaídas a la reincidencia, con su consecuencia punitiva.

Aquí, consideramos necesario realizar una distinción entre “despenalizar” y “legalizar”, que suelen invocarse como sinónimos y son fenómenos bien distintos. “Despenalizar” implica eliminar la pena, para la tenencia de cantidades que inequívocamente sean para consumo personal de cualquier sustancia. Implica modificar el texto de la ley vigente para reemplazar la punición morigerada por eximición de pena. Legalizar, en cambio, aplica a determinada sustancia, e implica borrarla de la lista de sustancias prohibidas que elaboran los organismos competentes (SEDRONAR, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad, etc.). Por ejemplo, si el cannabis se excluyera de ese listado pasaría a

ser “legal”, por imperio del principio constitucional según el cual lo que no está prohibido, está permitido.

Ahora bien, en cualquier otro ámbito de la vida y de los problemas sociales, suelo decir que Argentina es un país muy sólido en materia legislativa. Tiene mucha legislación, de avanzada en materia de respeto, garantías y promoción de DDHH de las personas, en particular de aquellas en situación de vulnerabilidad, tal como veremos en relación con los programas sociales. Sin embargo, no es el caso en el tema que nos ocupa, donde la legislación es errática y contradictoria. La ley 23737 colisiona abiertamente con la de salud mental y IACOP en materia de abordaje a personas con problemas de consumo y conviven mal en un mismo escenario de realidad.

Si bien este enchastre normativo que representa la ley 23.737 ha sido morigerado por la Ley 26.657 (por imperio del precepto jurídico de que ley posterior deroga a la anterior) que encara el abordaje de las adicciones desde la perspectiva de la Salud Mental y garantiza el acceso a los servicios de salud (preferentemente ambulatorios, siendo excepcional y fundada interdisciplinariamente la necesidad de internación, con asistencia jurídica, toda vez que restringe la libertad ambulatoria de la persona), sus ámbitos materiales de aplicación no son idénticos, por lo cual las intervenciones policiales se siguen rigiendo por lo normado en la ley 23.737 mayoritariamente.

Los procedimientos policiales son el principal problema a la hora de evaluar las consecuencias de la punición. Amparadas en que su función es “aplicar la ley” y no interpretarla, las Policías sostienen que la tenencia (aun para consumo personal) es delito en Argentina y abren, por ese motivo, la mayor parte de los procesos judiciales en materia de drogas en nuestro país.

A través de requisas frecuentemente violentas o denigrantes, una población mayoritariamente joven y pobre, se enfrenta a las fuerzas de seguridad, diariamente, en los ámbitos urbanos y la figura de la “tenencia para consumo personal” termina habitualmente agravada por otros, como el “consumo ostentoso” (verdadero o no) y la “resistencia a la autoridad”, originada en episodios de escalada mutua de la violencia a través de insultos y malos tratos.

En materia de comercialización, también la ley 23.737 ha mostrado su inequidad práctica. De la mano de su aplicación, la punición se ha feminizado progresivamente; dado que son en general, mujeres pobres, las que cumplen las funciones de últimos eslabones en las cadenas de micro venta. Esas funciones, altamente riesgosas y frecuentemente consecuencia de su propio sometimiento (emocional y/o económico) a algún miembro de la red, las exponen a ser las primeras -y normalmente las únicas-

detectadas por los organismos de seguridad a través de procedimientos violentos y denigrantes. El 60% de las poblaciones carcelarias femeninas en la actualidad, en Argentina, lo son por infracción a la ley 23.737. La mayoría de esas mujeres son jóvenes, pobres y madres solas a cargo de sus hijos. Si bien la mayoría de las personas con problemas de consumo de sustancias y de delitos asociados a su consumo son hombres, la perspectiva de género es absolutamente necesaria para dimensionar las particularidades que adquiere en relación con mujeres y género diversidades, de la mano de las intersecciones de diferentes vulnerabilidades que se presentan en cada caso concreto.

En tal sentido, debemos decir que las mujeres enfrentan mayores niveles de estigmatización cuando tienen problemas de consumo de sustancias y fundamentalmente si son madres, haciéndolas cargo de su propio problema con acusaciones y descalificaciones fuertemente criminalizantes y machistas.

En el año 2005, la ley 26.052 habilitó la posibilidad de “desfederalizar” la persecución del narcotráfico a través de la adhesión provincial a la ley, otorgando competencias a las policías y sistemas judiciales provinciales. Los partidarios de la federalización o de la desfederalización deberían reconocer que ni una ni otra han demostrado resultados exitosos. Santa Fe no desfederalizó la persecución y tiene un problema gravísimo y, en el otro extremo, Provincia de Buenos Aires, adhiere a la desfederalización tempranamente y el narcotráfico no ha hecho más que incrementarse y corromper a las instituciones, a lo largo y ancho de su territorio.

Pero volviendo a la exclusión, la sociedad de consumo y los consumos problemáticos; los primeros enfoques sobre drogadicción se fundaban en una representación social de la droga como elemento extraño, externo, ajeno a la persona; responsabilizando a la sustancia y a los adictos por el problema y entendiendo a estos últimos como irresponsables e incurables. Esa representación social, fuertemente asociada a la idea de “vicio”, desarrolla un modelo preventivo que responde a la demanda de intervención como coerción. Se resiste a desaparecer como modelo de abordaje y reverdece por épocas. Tiene fuerte anclaje en el “sentido común”, definido en términos gramscianos.

Siempre que referimos al “sentido común”, lo hacemos en la forma que le da Antonio Gramsci (1997, p. 63), quien explica que: “Cada estrato social tiene su “sentido común” y su “buen sentido” que en el fondo es la concepción de la vida y del hombre más difundida. Cada corriente filosófica deja una sedimentación de “sentido común”; este es el documento que prueba su efectividad histórica. El sentido común no es algo rígido e

inmóvil, sino que se transforma continuamente, enriqueciéndose de nociones científicas y de opiniones filosóficas incorporadas a las costumbres” (Gramsci, 1997).

Hacia un cambio de paradigma

El enfoque criminalizante, individualizante, propio de la neoliberalidad donde el consumo problemático se asociaba a un “vicio” deliberado de las personas, circunscribía la intervención estatal a esa función de “expertos” que asesoraban en cuestiones científico- técnicas a los distintos operadores locales de políticas orientadas a combatir la oferta o desalentar la demanda. Daban consejos y construían “escenarios”. Ese era el paradigma que encontramos cuando llegamos a SEDRONAR.

Por otra parte, sin entrar en un debate que no es nuestro, digamos que alguien se beneficia de la ilegalidad de las sustancias, sobre todo cuando ya están introducidas en el mercado y tienen consumidores. Romper con el paradigma de la criminalización, era y es (porque aún no está del todo cumplido) un objetivo político de gran envergadura, porque supone devolver a las personas el lugar de titulares de derechos que les corresponden, en cualquier situación y poder dimensionar el drama humano que los consumos problemáticos encierran a nivel individual, familiar, comunitario y social, poniendo a la persona en el centro mismo del abordaje.

Desde una mirada geopolítica, tenemos que dejar mencionado que el cambio de paradigma representó un giro copernicano en materia de abordaje de consumos problemáticos.

La ley 26.934 conocida como Plan IACOP (Plan Integral de Abordaje de los Consumos Problemáticos), del año 2014 (sancionada poco después de la transformación de SEDRONAR), es contemporánea de nuestra gestión y va de la mano de ella, por cuanto promueve la atención y cobertura integral de tratamientos para las adicciones y es la gran ausente de todos los análisis sobre el tema. Convive mal con la ley 23.737, dado que es muy difícil instalar el paradigma del respeto por los DDHH de las personas usuarias en drogas en un contexto donde la tenencia (aun para consumo personal) siga siendo perseguida penalmente y sujeta a procedimientos policiales, en vez de terapéuticos y/o preventivos.

La referida Ley 26.934 (30 de abril de 2014), en su artículo segundo, trae la definición que reproducimos textualmente:

“ARTÍCULO 2° — Consumos problemáticos. A los efectos de la presente ley, se entiende por consumos problemáticos aquellos consumos que —mediando o sin mediar sustancia alguna— afectan negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. Los consumos problemáticos pueden manifestarse como adicciones o abusos al alcohol, tabaco, drogas psicotrópicas — legales o ilegales— o producidos por ciertas conductas compulsivas de los sujetos hacia el juego, las nuevas tecnologías, la alimentación, las compras o cualquier otro consumo que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud”

El enfoque desde la conceptualización del consumo problemático reconoce que toda adicción compromete características personales, sociales y culturales; y su problematicidad no radica en la mera existencia de sustancias sino en el tipo de vínculo que los individuos establecen con ellas en un contexto histórico y social determinado. Dentro de este enfoque, cabe definir la adicción como cualquier actividad que el individuo sea incapaz de controlar, que lo lleve a conductas compulsivas y perjudique su calidad de vida, que conducen a un estado psicofisiológico, caracterizado por la modificación del comportamiento, a causa de un impulso irreprimible por consumir una droga o sustancia. Son una conducta impulsiva e irresistible a ejecutar algo irracional o contrario a la voluntad de quien lo ejecuta. Existen adicciones tanto a sustancias químicas, vegetales, así como a actividades y hasta a ciertas relaciones interpersonales.

Hoy sabemos también que ese vínculo adictivo no se establece sólo o necesariamente con sustancias, sino con “objetos” (no en el sentido de cosa material, sino de motivador de la compulsión) que pueden o no ser sustancias, dado que el eje está dado por la relación (el vínculo) más que por el objeto y, por eso, hemos avanzado hacia el concepto de “consumos problemáticos”, que, definitivamente, saca el eje de la sustancia y lo traslada hacia la conducta.

Es válido, sin embargo, argumentar que, de todos los objetos susceptibles de establecer vínculos adictivos, las sustancias tienen consecuencias más nocivas y que, aún dentro del subgrupo “sustancias” no son todas igualmente adictivas e igualmente nocivas. No obstante, cabe resaltar que las sustancias existen, muchas de ellas son de fácil acceso y circulación legal y, sin embargo, no todas las personas las consumen. Esto indica que algo en la conducta y particularidades del sujeto hace que, en determinada situación y circunstancia, consuma. Por eso el eje principal de abordaje debe ser el consumo (la demanda); aunque la existencia (oferta) parezca difícil / imposible de reducir o eliminar.

Hablamos de relación o vínculo adictivo cuando existe una preocupación intensa y continua por la obtención del objeto, se realizan actuaciones repetitivas para su obtención y existe dificultad importante para poner fin a la relación.

La característica individual del vínculo adictivo se establece a partir de lo que cada individuo espera que el objeto le brinde, adquiriendo características diferenciales de intensidad, frecuencia y expectativa. La intensidad del vínculo puede comprometer progresivamente a la persona, dependiendo del tipo de sustancia, la frecuencia del consumo, las características personales y las circunstancias en que se desarrolla la práctica. Así se configura la distinción entre uso, abuso y dependencia.

Interesa resaltar que hablamos de consumo “problemático”, cuando la persona no puede libremente y por su propia voluntad, desvincularse de ese consumo; porque entonces tenemos ahí un problema, pero si, además, el consumo produce daño, psíquico o físico, tenemos allí otro problema adicional. Lo identificamos como consumo problemático, además, porque alguien lo problematiza. Ese “alguien” muchas veces es la propia persona, que reconoce su dificultad para poner fin a la relación de consumo y demanda asistencia. Otras veces es la familia la que demanda asistencia ante la evidencia del deterioro de la salud de la persona con consumo problemático o del deterioro de las relaciones familiares en particular e interpersonales en general.

Modelos de abordaje

Como vimos en las páginas anteriores, Argentina fue muy precoz en la regulación punitiva en materia de adicciones. Los primeros años del Siglo XX contaron con normas que se limitaban a prohibir el uso no terapéutico de sustancias, sin plantearse ninguna estrategia de abordaje para encarar la situación de las personas con problemas de consumo.

A partir de la década del ´40, se desarrolla el modelo médico sanitarista que ve en el consumo de drogas un problema de salud pública (y no distingue entre consumo y adicción), que considera originado en el desconocimiento por parte de los consumidores acerca de los efectos nocivos de las drogas; por lo cual el abordaje preventivo pasa por brindar información (tarea a cargo de especialistas). Este enfoque de droga activa desconoce o encubre la trama de conflictos sociales que intervienen en el problema y subestima el hecho de que la difusión excesiva de información muchas veces resulta contraproducente si consideramos que pone en circulación una suerte de “catálogo” de sustancias y efectos.

Posteriormente, se desarrolla el modelo ético jurídico, donde la droga también aparece como un elemento activo, distinguiéndose entre lícitas o ilícitas, según la época y sin relación directa con los niveles de toxicidad de las sustancias. Aquí, el consumidor aparece ambivalentemente como transgresor y como víctima; ocupando la prevención el lugar de transmitir información jurídica y moral que facilite y refuerce el control social. Nuestra vigente ley de estupeficientes, si bien es de 1989, parece estar modelada por la influencia de este paradigma conceptual.

En la década del '60 el modelo psicosocial realiza la distinción entre uso, abuso y adicción e incorpora el contexto y la historia en los análisis de la problemática. Entiende la prevención con eje en la salud mental, estimulando prácticas de autocuidado para reducir la demanda de drogas, lo cual resultaría contraproducente de la persistencia (y aumento) de la oferta. También reconoce la existencia de usos recreativos, no problemáticos, pertenecientes al ámbito de privacidad de las personas.

La década del '80 marca el inicio del enfoque de reducción de daños, influenciada por el fracaso de los abordajes que intentaban fomentar la abstinencia, el repliegue del Estado en los abordajes y la aparición de VIH/SIDA fuertemente asociado a los consumidores de drogas intravenosas.

El neoliberalismo a ultranza, en nuestro país, tal como ya hemos señalado- dejó a vastos sectores de la población desprovistos de cobertura de salud, sin perspectivas laborales, ni oportunidades educativas y culturales. En ese marco de exclusión social creciente, el Estado se minimizó y dejó de garantizar el acceso a los derechos. Organizaciones de la sociedad civil se fueron generando para dar respuesta a aquellas necesidades que el Estado no satisfacía, en distintos ámbitos y, en particular, en materia de reducción de daños, han desempeñado un rol fundamental.

En el marco de una sociedad sin posibilidades de mejora para la mayoría de la población, era particularmente difícil consolidar una perspectiva orientada a la definición de proyecto de vida y el grueso de los esfuerzos se dirigieron a reparar o reducir daños, supliendo la ausencia del Estado.

Esos esfuerzos, en vez de centrarse en fomentar abstinencia en el consumo, comenzaron a intentar evitar los efectos adversos, propiciando prácticas de cuidado, aun cuando no se supere la situación de adicción; bajo la influencia de la tendencia francesa que desestigmatizó el tema, en defensa de los derechos humanos de los consumidores.

Aquí, se une el abordaje de salud pública con las prácticas de intervención social, propiciando la participación activa de los consumidores en las tareas de prevención y formándolos como replicadores de prácticas que reduzcan los daños producidos por el consumo.

Esta perspectiva incorpora en el análisis los efectos del individualismo, la competencia exacerbada, la carencia de oportunidades, etc., como factores influyentes y entiende la prevención a partir de la generación de alternativas involucrando a la comunidad como participante activa en el desarrollo de las propuestas. La perspectiva comunitaria entiende que el abuso y la adicción a sustancias no son problemas aislados sino parte de la ruptura de lazos de solidaridad y consecuencia de la fragmentación social que refuerza el aislamiento de las personas.

Retazos de cada uno de esos abordajes fueron tramando las prácticas diversas y superpuestas que podían encontrarse a principios del siglo XXI, tanto desde las ONG como del propio Estado.

El enfoque de la Reducción de Daños fue, no obstante, el que más y mejor abrió la puerta a la posibilidad de una mirada en clave de DDHH, que es la que vinimos a instalar con fuerza en SEDRONAR a partir del 2013.

Ahora bien, para comprender la afirmación precedente, realizaremos aquí varias distinciones necesarias respecto de los enfoques previos en materia de consumos problemáticos (o “drogadicción” como se lo llamaba comúnmente en ese entonces).

La primera tiene que ver con el contraste entre un paradigma de derechos que nos permita ver a las personas como titulares de derechos (de capacidades y de responsabilidades), en contraposición con los paradigmas que predominaron hasta entonces y que tendían a ver a las personas con problemas de consumo básicamente como “enfermas” o “infractoras” (o ambas cosas).

Esa definición de la persona, tan contrapuesta, va a ser central a la hora de definir la política pública que se diseñe para abordar un problema social. Lógicamente, el abordaje será distinto si entendemos a la persona como titular de derechos, como enferma o como delincuente (donde la “etiqueta” pesa más que la condición de persona), como también será distinto si entendemos a la “drogadicción” como un problema social complejo y multicausal, como una enfermedad o como un problema de seguridad/ inseguridad.

Desafiando las dudosas certezas que imperaban por esos días, nuestra experiencia de gestión en SEDRONAR empieza en diciembre de 2013, a diferencia de los otros ámbitos

de la política social analizados en el marco de esta Diplomatura, donde los recorridos son más extensos.

Construcción de una nueva política pública

Al momento de asumir en la, entonces, Subsecretaría de Control de Precursores Químicos; la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Presidencia de la Nación, se perfilaba -como su nombre lo indica- como un ámbito institucional destinado a trazar líneas generales y realizar recomendaciones en materia de políticas públicas de persecución del narcotráfico y prevención de la drogadicción, brindar orientación a instituciones y personas, realizar campañas de difusión y controlar el uso de precursores químicos; construyendo “escenarios” a los que ya nos referimos.

Hasta allí, las experiencias no se caracterizaron por haber tenido grandes logros. Algunos lectores recordarán, a manera anecdótica la campaña de “Fleco y Male” u otros spots de distintas épocas que, más allá de sus buenas intenciones, no lograron grandes resultados en términos de política pública; justamente porque no anclaban allí donde se instala el problema, es decir, en las experiencias concretas y cotidianas.

Dicho de otra forma, todas las personas con problemas de consumo seguramente vieron alguno de esos spots que indican que el consumo problemático es nocivo para la salud o para la vida de relación o para la vida, a secas; pero esa información no les permitió modificar su situación. Concretamente, por ejemplo, los envases de cigarrillos industrializados contienen una leyenda que indica que “fumar produce cáncer” pero no parece que alguien haya dejado de fumar al leer eso. Un ejemplo aún más básico podría ser que todas las personas tenemos uñas, pero quienes se las muerden no lo hacen porque tienen uñas sino porque tienen problemas.

En este sentido, podemos afirmar que las políticas de abordaje hasta 2013 no tomaban en consideración los condicionantes sociales, sino que tenían un sesgo moralista, vinculado al paradigma punitivista hegemónico en las décadas anteriores. El desafío era, entonces, construir una política de abordaje de drogas desde la perspectiva de la política social, con un enfoque de demanda. En el siguiente apartado ampliaremos estas ideas.

Oferta y demanda: enfoques en tensión

Mezclar el enfoque de oferta y demanda fue claramente en detrimento de las personas con problemas de consumo. Jóvenes, incluso adolescentes víctimas de la violencia institucional, juzgados atestados de causas que perseguían (y aún hoy lo hacen) a personas pobres, con cantidades de sustancias inequívocamente destinadas al consumo personal y escasas respuestas en términos de combate a las grandes redes de narcotráfico plasmaban el fracaso del modelo de abordaje.

Oferta y demanda, son fenómenos claramente interrelacionados, pero no matemáticamente. En temas sociales, todos sabemos que uno más uno, no son necesariamente dos. Oferta y demanda en materia de consumos problemáticos existen, pero los reduccionismos no han servido para solucionar ni uno ni otro. Si yo colocara una botella de licor sobre el escritorio y les dijera que la traje para que “se sirvan”, no todos se servirían, sólo aquellos que consuman alcohol y quieran en ese momento. Combatir la oferta es necesario, aunque también ha dejado ejemplos nefastos como el de la “ley seca” en EE. UU. que lo único que logró fue enriquecer a las redes del contrabando. Pero el nudo de la existencia de consumos problemáticos no es la mera existencia de sustancias, las sustancias existen y no todos consumimos. Asimismo, hay consumos problemáticos, sin sustancias y a nadie se le ocurriría “prohibir” conductas que claramente pertenecen a la esfera íntima de las personas.

Además, sustancias... ¿Qué sustancias? Porque las políticas de persecución se han centrado en las llamadas sustancias “ilícitas”. Pero su ilicitud radica en que se hallan prohibidas por la autoridad estatal competente para ello y esto, poco o nada tiene que ver con la nocividad de estas. El tabaco industrial es una sustancia (o un conjunto de sustancias en realidad) permitida en nuestro medio. Con algunas restricciones de edad para la compra y de publicidad, es decir regulada, pero lícita y el cannabis -aún hoy y a pesar de haber corrido mucha agua bajo el puente del conocimiento- sigue siendo ilícita. Ahora bien, al tabaco industrial no se le conoce ni un solo uso o aplicación que no resulte nocivo para la salud, en cambio el cannabis ha mostrado múltiples e importantes beneficios para la misma.

El fracaso de los enfoques y de las políticas encaradas hasta entonces, dejaba al descubierto que, el de los consumos problemáticos es un problema social complejo que no puede ser encarado desde reductos técnicos y que requiere abordajes sociales integrales a la altura de los dramas humanos que encierra.

Así es que, respecto del estado del debate sobre despenalización en Argentina, el entonces titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción

y la lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) Argentina, Juan Carlos Molina, desató una polémica en septiembre de 2014 cuando se manifestó a favor de despenalizar el consumo de todo tipo de droga. En ese momento, Molina explicó que su objetivo es que “el consumidor no vaya preso, pero sí el que vende”. “Días después el entonces jefe del Gabinete de Cristina Fernández, Jorge Capitanich, respaldó las palabras de Molina. “Ratifico lo que ha dicho el padre Juan Carlos Molina. La perspectiva de la no criminalización tiene que ver con el análisis de dos iniciativas de modificación del artículo 5 y 12 de la ley 23.737”, adelantó el ministro” (Salinas, 2014).

La polémica generada en ese momento mostró que todavía no estaban dadas las condiciones sociales para instalar en la opinión pública un debate serio sobre usos medicinales y recreativos del cannabis que superara el reduccionismo de los planteos “prohibición sí o no”; pero seguramente hablar de lo que no se podía (valga el juego de ideas, a-dicción) posibilitó la apertura de resquicios por donde ir introduciendo un tema que actualmente ya está instalado.

Como ya señalamos, el alcohol, el tabaco y la violencia del narcotráfico, producen más muertes que todas las otras sustancias juntas. Si a ello le agregamos que, en muchas de esas sustancias son más nocivas las sustancias de corte que las de base, el problema se complejiza. El prohibicionismo estricto ha cerrado todas las posibilidades de control sobre la composición de lo que circula, limitándose a su “combate” en caso de detección.

Aceptado el fracaso de la “guerra contra las drogas” los propios organismos internacionales ahora propician debates alternativos.

No obstante destacar que una modificación legislativa que elimine la punición (reducida) contenida en el artículo 6 de la misma ley, sería un avance; es importante considerar que una reforma que despenalice el consumo no requiere sólo la modificación de algunos artículos, sino fundamentalmente un cambio de paradigma que deje de ver el consumo problemático como un problema penal. Las medidas de seguridad pueden ser bien intencionadas, pero no dejan de ser parte de ese paradigma y están destinadas al fracaso. A partir del fallo Arriola, en nuestro país, comenzó una época de menor represión a la tenencia para consumo personal, pero quedan aún controvertidas aquellas situaciones donde la tenencia configura o pudiera configurar ostentación pública. Y las recaídas o fracaso del tratamiento, que en la ley 23.737 quedan equiparadas a la figura de reincidencia, abren un margen incalculable a la discrecionalidad. Así es que no obstante el avance que el fallo representa en contra de la mirada punitiva, un problema legislativo no se resuelve por vía jurisprudencial.

Tampoco un problema de salud se resuelve por la vía penal. La cárcel no ha conseguido resolver los problemas de inseguridad ni evitar la fuga de presos. Los problemas no se resuelven encerrándolos, a lo sumo se enquistan y es allí donde reafirmamos que el abordaje debe ser integral.

La estrategia preventiva como política de Estado; tanto en materia de control de la oferta como de reducción de la demanda, insinúa mejores probabilidades de éxito y de optimización de los recursos que la “guerra” contra las sustancias.

En materia de control de la oferta, todo indica que las acciones tendientes a controlar las rutas del dinero, prevenir el desvío de precursores químicos y evitar el tráfico de armas, son más efectivas que desplegar acciones contra el narcotráfico. La ventaja es evidente. La prevención del desvío de dinero y precursores tiende a evitar que las sustancias ilícitas cuenten con insumos para su producción, lo cual garantiza resultados más óptimos que luchar contra el narcotráfico para captar y destruir el producto terminado. Dificultar el acceso a las armas de fuego busca que no puedan obtener dinero y precursores mediante acciones armadas.

Definido entonces el de los consumos problemáticos, como un ámbito propio de abordaje de las políticas sociales, en ese contexto, es claro que la decisión de la Presidenta de la Nación fuera recurrir al paradigma de DDHH y a la experiencia de la Dra. Alicia Kirchner en cuanto a un modelo de gestión social que durante una década venía mostrando los éxitos de su trabajo en términos de inclusión.

Los orígenes políticos-sociales-culturales del paradigma de intervención en consumo que la “nueva” SEDRONAR venía a erradicar, eran los del modelo de la criminalización de los consumidores. Sea desde la óptica penal- policial, como del modelo médico o aun desde el sentido común, predominaba la mirada individualizante de la responsabilización sobre quienes tenían problemas de consumo. Múltiples intereses había en juego en relación a su mantenimiento.

Al momento de lanzar el Programa Recuperar Inclusión, que generó la nueva SEDRONAR, en marzo del 2014, la entonces presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández dio un discurso muy contundente, de recomendable lectura, en el sentido de que la inclusión debe ser integral; destacando esta asociación entre consumo y exclusión, en sectores vulnerables. Sobre el final afirma: “Una vez dije, charlando sobre determinados temas, que cuando alguien siente que su vida para el resto de la sociedad no vale dos pesos, tampoco le podemos reclamar a él que la vida de los demás valga para él más de dos pesos. Esto es algo que tenemos que entenderlo”.

La decisión política de Cristina Fernández, en 2013, marca un antes y un después en términos de paradigma de abordaje. El portavoz de esa decisión fue el entonces Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, quien afirmó precisamente que buscaba “trabajar desde una óptica diferente²⁹”, con eje en la “vocación de servicio” y el “abordaje territorial”, que claramente definen la impronta de la entonces Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Dra. Alicia Kirchner. En ese momento el Jefe de Gabinete Jorge Capitanich agregó que “la Secretaría va tener una mirada cualitativamente diferente; el abordaje será sistémico, territorial pero con amplia participación social y ciudadana”. Señalando que se produciría una “convocatoria amplia, plural y democrática” para las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la problemática.

Dejaba allí enunciados, varios de los postulados fundamentales del trabajo de la Dra. Alicia Kirchner, la recuperación de los saberes y prácticas militantes y comunitarios en el abordaje de problemáticas sociales complejas, la “prepotencia de trabajo” para el logro de objetivos de transformación real de las condiciones de vida de las personas en situación de vulnerabilidad y el trabajo en territorio, con sus particularidades concretas.

En esa presentación la Presidenta agrega: “El problema de las adicciones que algunos lo vinculan, tal vez, con el aspecto más terrible, que más sumerge a la gente, que es el de las drogas, pero que también el alcoholismo, muchas veces, ocultado y negado es un severísimo problema de adicción. Si uno mira el porcentaje de homicidios dolosos son más los cometidos bajo el influjo del alcohol y las muertes también en accidentes de tránsito por el alcohol y porque este además inevitablemente – está comprobado científicamente – también siempre lleva, como un caso posterior, al consumo de las drogas. Por eso tenemos que abordar este problema de una manera seria, responsable y entre todos porque pretender hacer de esto una bandera política es de una mezquindad, que Dios ni la historia nunca le perdonará a nadie”.

Lo que nos interesa acá destacar una vez más, es que contra lo que los medios intentan instalar, Argentina tiene una de las mayores tasas de consumo de tabaco del continente y el tabaco es la principal causa de muerte prevenible, enfermedad y discapacidad en el mundo. Por otro lado, el alcoholismo es el consumo problemático más frecuente en nuestro país y el más asociado a la producción de accidentes y delitos; sin embargo, el que menos se centraliza al momento de pensar los consumos problemáticos. Explicitemos algo más, tanto en esa época como ahora, solía afirmarse que “la marihuana es la puerta de entrada a otras drogas” y la verdad es que quienes incursionan en drogas sintéticas se inician generalmente en el alcohol y en su

29

combinación con psicofármacos. Esos psicofármacos son obtenidos, con frecuencia en el ámbito doméstico (de allí la expresión “las pastillas del abuelo”) de aquello que aludimos como “medicalización de la vida cotidiana” y de otro fenómeno muy masivo en nuestro país, como es la automedicación. Aquí, una vez más podemos hacer jugar aquella idea inicial del ideograma chino, del medicamento como “remedio” o cura y como “veneno”.

De las drogas ilícitas, la marihuana es la más consumida en todo el mundo (incluso en Argentina), seguida por la cocaína y la pasta base. Respecto de la pasta base o paco, debemos señalar que “A principio de los años 2000 comenzó a asistirse en los centros hospitalarios a pacientes muy jóvenes, con altos niveles de exclusión social, que “fumaban” cocaína, presentando principalmente cuadros crónicos con gran deterioro físico y neurológico” (Damin, 2010). En ese momento se decía, erróneamente, que se trataba de algún residuo del proceso de elaboración de clorhidrato de cocaína; en realidad es el producto de una etapa anterior en el proceso de elaboración de clorhidrato de cocaína; pero su nivel de impureza actual y lo azaroso de los productos de corte que le son introducidos en las distintas instancias de estiramiento a lo largo de la cadena de reventa; hacen que hoy, no sepamos cuáles son las sustancias tóxicas que consume un adicto al paco, con las dificultades que esto plantea para encarar con éxito un proceso de desintoxicación.

Estos datos pueden ser leídos teniendo en cuenta lo que dijimos anteriormente acerca de que las categorías “legal” e “ilegal” no guardan relación consecuente con el grado de nocividad de la sustancia. Pero también importa llamar la atención sobre los discursos que proponen la legalización de las drogas. Es bastante incierto que la prohibición aliente el consumo (“lo prohibido es tentador”) porque estamos diciendo que el mayor consumo es el de alcohol y tabaco, permitidos y altamente nocivos, puertas de entrada –además- para otras sustancias.

Por otra parte, sabemos que los narcotraficantes son comerciantes sin ningún tipo de escrúpulos cuya ganancia difícilmente merma con la persecución contra el narcotráfico y la pérdida de grandes cargamentos de sustancias (para responder a quienes sostienen que la persecución desalentaría la oferta). La persecución aumenta los niveles de violencia, puede encarecer el producto y la sustancia será “estirada” o “cortada” con casi cualquier cosa, sea o no tóxica; dado que numerosos eslabones en la cadena de reventa optimizan su propio beneficio económico. Por supuesto que el producto final es progresivamente más barato y dañino, dado que entre las sustancias de corte se

registran desde medicamentos (como el ibuprofeno), hasta cal o vidrio, pasando por la maicena o la cafeína.

Nuestra gestión

La gestión política y profesional de SEDRONAR a partir del 2013 trajo una experiencia de una década en la construcción de políticas sociales, ganada fundamentalmente en el ámbito institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con la conducción y guía de la Dra. Alicia Kirchner.

Hay un antes y un después de esa experiencia en materia de políticas públicas. Desde la perspectiva de la Dra. Alicia Kirchner, la política pública es -nada más y nada menos- una herramienta privilegiada para transformar la vida de las personas, restituyendo derechos en clave de DDHH, con un irrestricto respeto por los mismos; lo cual nos conduce a entender a las personas como titulares de esos derechos y no como “beneficiarios” de una suerte de “caridad estatal”.

Entendemos a la persona como “sujeto (o titular) de derechos”, concepto sobre el cual también la Dra. Alicia Kirchner ha marcado el sendero del nuevo paradigma, entendiendo que se “concibe a todos/as los habitantes del territorio nacional como ciudadanos/as, sujetos titulares de derechos, tanto civiles y políticos como sociales, en el marco de un desarrollo humano integral” (A. Kirchner, 2010). Con claridad meridiana, la Dra. Kirchner establece que la titularidad de derechos de los sujetos es inherente a la calidad de persona, por lo cual no nos referimos aquí a “sujetos de derecho” en el sentido jurídico de capacidad para el ejercicio de potestades jurídicas; sino a “sujetos de derechos”, titulares primarios de derechos humanos en su condición de tales, personas que “tienen derecho a tener derechos” (A. Kirchner, 2010); entre ellos, el derecho a la inclusión social y a acceder a un tratamiento adecuado en caso de atravesar una situación de consumo problemático.

Titulares de derechos con quienes construimos la política pública que -como toda política- es también un proceso de empoderamiento de las personas, de restitución no sólo en términos de acceso a prestaciones materiales o económicas sino también de restitución de capacidades; vale decir, de derechos, pero también de obligaciones y – de paso- el involucramiento de las personas en sus propios procesos de restitución de derechos es -casi, casi- una garantía de éxito para las políticas públicas.

Aquí, vale hacer prontamente otra distinción fundamental de la impronta de las políticas sociales de esos años. El involucramiento de las personas en sus propios procesos de restitución de derechos, lo es, necesariamente en un contexto, donde no sirven los “enlatados”. Los programas con pretensiones de “universales” en su implementación se han mostrado inadecuados para dar respuestas reales a problemas reales.

Muy cierto en materia de drogas y consumos problemáticos, donde la mentada “guerra contra las drogas” impulsada por EEUU en la década del '70, ya había mostrado su capacidad de producir muchas muertes humanas, pero no había eliminado ninguna droga del mapa de situación.

En el año 2008, el entonces Ministro de Justicia y Seguridad, Dr. Aníbal Fernández, dijo públicamente (y generó polémica) que la “guerra contra las drogas” había fracasado y que era necesario discutir una nueva política en la materia. En el marco de la I Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas, celebrada en Buenos Aires, en 2009, el mismo Dr. Fernández (en ese momento Jefe de Gabinete de Ministros) presentó una novedosa ponencia titulada “Discutir nuevos paradigmas y consensos políticos regionales”; de lectura sugerida.

La disertación establece hace años, lo que aún hoy sigue importante resaltar: la necesidad de combatir el narcotráfico con especial énfasis en la prevención. Obviamente habrá que seguir detectando y castigando con severidad el comercio de estupefacientes, pero una política de drogas que produzca resultados concretos debe basarse fuertemente en la prevención en varios frentes. El sistema de trazabilidad a través de registro de operadores y operaciones con precursores químicos previene el desvío, al construir la cadena legal del uso de esas sustancias. Desarrollar un sistema similar de trazabilidad de algunas sustancias de corte, permitirá detectar la cadena de ilegalidad, dado que el desvío de sustancias de corte es una buena vía para detectar puntos de comercialización ilícitos.

Las rutas del dinero también son fundamentales. El narcotráfico produce y precisa dinero, por lo cual el origen y destino de los fondos debe ser rigurosamente controlado.

Niveles crecientes de violencia por causa del narcotráfico demuestran también que es necesario un riguroso sistema de trazabilidad de la comercialización y tenencia de armas de fuego. En otro orden de abordaje, el desaliento de la demanda, proveyendo a las personas de oportunidades de vida, acceso a los derechos e inclusión social, es la mayor protección social a desarrollar, de cara a disminuir el consumo.

En ese marco, la estructura de la nueva SEDRONAR fue diseñada para abarcar todos los aspectos de lo preventivo, promocional, junto con verse despejada de la persecución a la oferta.

Si bien, formalmente ya existía el COFEDRO (Consejo Federal de Drogas), espacio de encuentro de todas las autoridades provinciales y de CABA con las autoridades nacionales en la materia; el mismo registraba mucho tiempo de inactividad y su última actividad había sido meramente formal, por lo cual también se imponía recomponer el vínculo con las provincias para abordar los territorios con sus actores primarios, construyendo sinergias que permitieran potenciar los resultados.

En el nuevo organigrama, la Subsecretaría de Control de Precursores Químicos pasó a ser de Diseño, Monitoreo y Evaluación de Abordaje Territorial, Relaciones Internacionales y Control de Precursores Químicos. Se conservaron la Subsecretaría de Prevención, Capacitación y Asistencia y la de Administración pero, obviamente, dándoles una impronta muy distinta a la que venían teniendo.

Volviendo a la que más se modificó y que me tocó conducir, prestemos atención a cada palabra de su nuevo nombre, porque podremos de allí extraer sus características fundamentales y lo haremos en ese orden.

El diseño, monitoreo y evaluación de abordaje territorial, hace eje -justamente- en el territorio, por oposición a los “enlatados”, saliendo a conocer las particularidades y necesidades de cada territorio para abordarlos desde el paradigma de los DDHH, involucrando a sus propios actores en el proceso. Desde esa lógica participativa, se diseñaron los programas y dispositivos que SEDRONAR puso en funcionamiento en esos años y de los cuales, algunos perduran en la actualidad.

Tanto para pensar el diseño como para realizar el monitoreo y facilitar la evaluación de las actividades y programas, diseñamos dos áreas que fueron neurálgicas a ese objetivo y transversales a todas las actividades desarrolladas. El área de georeferenciamiento y el observatorio.

El georeferenciamiento consistió en geolocalizar, en un mapa virtual interactivo, los recursos sociales e institucionales disponibles en cada lugar, de modo de poder visualizar áreas de mayor “vacío” o saber con qué y con quiénes contábamos en cada territorio (iglesias, CICs, CAPS, escuelas, clubes, etc.). Saber quiénes están en los territorios trabajando por objetivos similares o vinculados, facilita las sinergias y evita las superposiciones o fragmentaciones. Con esa información de actores e instituciones tendremos, en un primer momento, un mapa de recursos y luego, a través del análisis

de relaciones de esos actores y organizaciones, podremos contar con un mapa de red que dé cuenta de las interacciones en cada territorio.

El observatorio, se planteaba bien distinto de la lógica aquella de la construcción de “escenarios” a la cual ya nos hemos referido. Fundamentalmente a través de convenios con Universidades Nacionales, el observatorio realizó una serie de estudios estadísticos en ámbitos estratégicos, geo-situados. Por ejemplo, la prevalencia del consumo de sustancias entre estudiantes secundarios de la Ciudad de Rosario.

En el libro “La Bisagra”, de la Dra. Alicia Kirchner (2007) destaca esta idea de no pensar las políticas sólo como herramientas de medición sino fundamentalmente de transformación, diciendo: “Las políticas sociales así, asumen el paradigma de desarrollo humano no tan sólo como parámetro de medición para analizar la realidad actual y las transformaciones aspiradas, sino también y centralmente, como motor para desplegar e implementar propuestas como manifestación del enfoque. Se apunta a construir renovadas matrices de interacción social, de transformación de la vida cotidiana, otorgando centralidad a los derechos, la persona y la equidad territorial”.

Los resultados de los estudios del Observatorio eran un insumo privilegiado para el diseño de acciones y programas, estableciendo prioridades objetivas en términos de consumos problemáticos. La información generada por el Observatorio, cruzada con el georeferenciamiento de recursos locales, permitía establecer con agilidad, necesidades, vacancias y posibilidades en cada territorio a abordar.

De esa actividad de diseño, monitoreo y evaluación de abordaje territorial, a través de la Dirección Nacional de Diagnóstico Territorial y Abordaje Estratégico Interactoral y su Dirección de Línea de Abordaje Territorial, en conjunto con la Subsecretaría de Prevención Capacitación y Asistencia, surgieron los dispositivos y programas que se pusieron en marcha en esos dos años y cuyos logros perduran en la actualidad.

Agreguemos algo más acerca del monitoreo y la evaluación que nos dará pie para pasar al tema de las relaciones internacionales y es que, algunos de los proyectos implementados en esa época eran financiados por los organismos internacionales abocados al tema. La diferencia con los “enlatados”, justamente es que el financiamiento lo obteníamos a partir de la presentación de proyectos elaborados por nosotros, que se nutrían de la información generada y aportada por el georeferenciamiento y el observatorio (o, a propuesta de las ONGs a partir de su propia experiencia en el territorio), lo cual nos permitía lograr que los proyectos tuvieran vida propia, a través de un fuerte anclaje territorial.

La evaluación de esos proyectos financiados internacionalmente se hacía de manera conjunta entre ambas partes, por lo cual tampoco recibíamos de los organismos calificaciones unilaterales.

En el marco de las relaciones internacionales, las actividades fueron bien diversas. Además, de los referidos proyectos de cooperación internacional, también hubo gran cantidad de instancias de diálogo y actualización, algunas más tradicionales en el tema y otras más novedosas, que no profundizaremos aquí demasiado.

Sólo decir que la posición argentina, en el marco del paradigma de DDHH se mostraba bastante vanguardista por esa época en el concierto de las naciones y hasta algo “disonante” si se quiere.

Van a encontrar en el material complementario un video de uno de esos eventos, en particular un panel en el cual me tocó participar en Costa Rica y podrán realizar un análisis comparativo de los conceptos utilizados, tratando de identificar en qué paradigma encuentran mayor anclaje, en cada caso.

Digamos aquí que si lo político -en forma general y desde la gestión estatal en particular- es convocar voluntades tras un fin, para el logro de determinados objetivos, entonces la gestión social es política y la selección de prioridades de agenda es ideológica.

Interesa mencionar también, que en la órbita de la Subsecretaría funcionaba la Dirección de Articulación Institucional, con múltiples funciones de articulación y apoyo a las tareas de las demás áreas.

De esas tareas me interesa destacar tres en particular. Una era la de participar en la Comisión Mixta del Decomiso de los Bienes del Narcotráfico. La Comisión, conformada por SEDRONAR y la CSJN tenía como función recibir, administrar y asignar los bienes decomisados al narcotráfico. Esa Comisión tuvo logros importantes, por ejemplo, varios de los vehículos utilizados por SEDRONAR para el trabajo territorial, provenían de esos decomisos. Por otra parte, desde esa Dirección también se impulsaron juicios que derivaron en que la justicia le asigne bienes a ONGs o a personas, con fines sociales o resarcitorios.

Por otra parte, esa Dirección realizaba las presentaciones judiciales correspondientes a los casos en que se detectaban desvíos en la trazabilidad de los precursores químicos, de modo que SEDRONAR asumía un rol proactivo en la prevención de esa modalidad delincencial.

Finalmente, otra tarea que luego desarrollaremos en profundidad tenía que ver con la articulación con otros actores institucionales, en particular con el Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación.

Recordemos, a modo de paréntesis, que la ley de estupefacientes encuadra el tema en el ámbito del delito federal, por lo cual (a pesar de que algunas provincias hayan adherido a la desfederalización) el tema sigue siendo responsabilidad primaria del gobierno nacional y de la justicia federal.

En ese marco, los penales federales son una suerte de “cambalache” de personas encuadradas en el marco de las “infracciones a la ley 23737”, donde puede haber grandes traficantes (muy pocos, a decir verdad), narcomenudeantes, en ocasiones para sostener el propio consumo y tenedores de cantidades equívoca o inequívocamente para consumo personal.

La ley vigente, en rigor, no pena el “consumo”, lo que pena es la “tenencia”, con lo cual si uno consume en un ámbito de privacidad no sería alcanzado por la determinación de la tenencia. La distinción, que en algún momento insumió grandes debates, es un poco estéril, en la medida que resulta obvio que para “consumir” se necesita “tener” cuando a estupefacientes nos referimos.

Ya hemos caracterizado la persecución penal y policial persistente en este tema y cómo de la mano de las ideologías punitivas las cárceles se llenaron de una población mayormente pobre, joven, masculina y consumidora de cannabis.

Recuerdo que una vez, durante la visita a una provincia del NOA, un alto funcionario provincial nos mostraba con orgullo el centro de monitoreo del Ministerio de Seguridad de esa provincia. En algún momento, las imágenes de cámaras comienzan a focalizarse en una plaza, bastante a oscuras, donde un adolescente esperaba sentado en un banco y llega un adulto en motocicleta, le entrega al adolescente un envoltorio del tamaño de un raviol y el chico le entrega dinero enrollado. Llega la policía, da la voz de alto y los esposa juntos, con un extremo de la misma esposa a cada uno. Dicho más claramente, otorga el mismo trato al usuario o consumidor que al delincuente, narcomenudeante; sin verificar previamente, tampoco, si se trataba de un menor de edad y de cuántos años. El ejemplo es muy gráfico de cuánto teníamos -y queda aún- por hacer.

En ese momento sabíamos que allí teníamos (seguimos teniendo) una de las mayores deudas de la democracia, descriminalizar a esas poblaciones y plantear abordajes tendientes a su re-inclusión social, lejos de la estigmatización que sistemáticamente padecen.

Así es que, a través del vínculo entre la Dirección de Articulación Institucional y el Ministerio de Justicia pudimos tender un puente que nos permita ingresar en las cárceles y trabajar la inclusión en el más difícil de los contextos posibles, el del encierro.

2. Rol del estado

La política pública, cualquiera sea, no puede perder de vista que su objetivo primordial es transformar la realidad y, en tal sentido, es principalmente acción; con diseño, planificación, monitoreo y evaluación, por supuesto, pero justamente para mejorar la acción y que sea cada vez más eficiente en su finalidad de restituir derechos.

Algo que también nos inculcó la Dra. Alicia Kirchner en la urgencia de esos años tuvo que ver con que no podíamos diseñar y planificar durante períodos prolongados de tiempo las políticas públicas destinadas a ser implementadas en algún momento posterior. La restitución de derechos en un contexto de crisis coyuntural y estructural como el de aquel momento, exigía respuestas urgentes e inmediatas, pero no por ello improvisadas o erráticas.

En “La Bisagra” (2007) lo dice claramente, al expresar: “hay que evitar la parálisis y trabajar en el desarrollo de las capacidades humanas y el acceso a las oportunidades, para poder crear un patrimonio familiar y comunitario donde prime la ética y la justicia social. Es una ética de la prisa, porque no hay tiempo para las teorizaciones”.

Los Tratados de DDHH (a los cuales Argentina adhiere y tienen rango constitucional) hacen hincapié en otro concepto aquí fundamental, los derechos son integrales. Por ende, las políticas sociales destinadas a su promoción, restitución y fortalecimiento también deben serlo.

No pueden pensarse políticas sociales destinadas a restituir derechos que, al mismo, tiempo, cercenen y limiten otros, como, por ejemplo, recuperación de la salud con privación o limitación de la libertad (aunque durante mucho tiempo los paradigmas vigentes hayan impulsado ese tipo de abordajes).

En este sentido de integralidad de la política pública vamos a pensar la transversalidad, porque tratándose de una problemática social compleja y multicausal, la de los consumos problemáticos, requiere abordajes integrales, transversales a las distintas áreas de la vida social y, por ende, a las distintas instituciones y programas orientados

a la restitución integral de derechos. Todo un desafío si se piensa que, en las lógicas institucionales, suele predominar la fragmentación.

La temporalidad de esta experiencia, coincide con un momento de consolidación del Proyecto nacional y Popular puesto en marcha en el año 2003; consolidación que también coincidió con una época de grandes conflictos porque -como anticipamos- tomamos la gestión de SEDRONAR en el año 2013, más precisamente en diciembre y la entregamos en diciembre del 2015 al gobierno electo, que se caracterizó por un marcado retroceso en materia de políticas públicas en general y sociales en particular, con una gestión claramente orientada a la limitación del acceso a derechos a las grandes mayorías de la población; no obstante lo cual, el retroceso no fue irreversible.

Algo de aquello que sembramos permaneció silencioso al abrigo de la tierra, esperando el momento oportuno para brotar y echar luz ahora, cuando en la actual gestión de SEDRONAR vemos reverdecer muchos de aquellos principios fundacionales: la integralidad, la transversalidad y la territorialidad como pilares de las políticas sociales de inclusión

3. Rol de las organizaciones sociales

Las personas, somos seres sociales, por ello siempre pensamos en ellas no como individuos aislados, sino como sujetos en contexto, histórico, social, cultural y económicamente determinado, entre otros, determinantes e interseccionalidades. Aquí hay que destacar que, tal como no podemos pensar los problemas sociales aislados del contexto particular en que se dan tampoco podríamos pensar aisladamente las soluciones, so pena de caer en los ya referidos “enlatados”.

En nuestro país, la organización social y popular tiene un entramado muy rico, denso en composición y articulación, no exento de conflictos, pero muy valioso como factor de movilización social y de respuesta estatal. Esa organización social, no sólo ha suplido muchas veces la inacción estatal y su ausencia, sino que otras tantas, ha motivado esa respuesta estatal o la ha exigido, a través de movilización permanente; dando cuenta de -a pesar de las atrocidades padecidas o paradójicamente fortalecidas en ellas a través de los procesos de Memoria, Verdad y Justicia- la inmensa mayoría de la sociedad argentina tiene claro que los derechos no se mendigan, sino que se exigen.

Piéñese, a modo de ejemplo, en el desarrollo normativo, en los más diversos temas que genera la movilización social en Argentina, a más de traccionar cambios políticos profundos y motivar respuestas institucionales de lo más diversas.

En materia de consumos problemáticos, las organizaciones sociales, desde los inicios del abordaje en el tema, han cumplido un rol fundamental. Cuando comienza a entrar el tema en la agenda social, en las décadas del '70 y '80, lo hacen primordialmente a través de las conocidas como “granjas” de recuperación, posteriormente “centros de rehabilitación”, modelos que hoy cuestionamos por basarse, más o menos, en contextos de encierro pero que, en ese momento, fueron una respuesta posible a la falta de política estatal en el tema.

En este sentido, en las últimas décadas, desde el campo de la Salud Mental Comunitaria y los Derechos Humanos se viene realizando una fuerte crítica a este tipo de dispositivos, por estar emparentados con el modelo asilar-manicomial, dado que los sujetos –aunque no en todos los casos, pero sí mayormente- son aislados de su comunidad, centrándose el tratamiento en una administración de la abstinencia, reduciendo el fenómeno al impacto de la sustancia en un sujeto, y no los condicionantes sociales que atraviesan esa relación.

4. Intersectorialidad e interdisciplina

Así como el abordaje de las políticas públicas estatales se fue modificando, también el de las organizaciones sociales abocadas al tema de los consumos problemáticos. El tiempo y los fracasos en los abordajes fueron mostrando que no hay “recetas únicas”. No todos los consumos problemáticos son iguales, tampoco las personas y los contextos.

Si bien las “granjas” produjeron y producen algunos buenos resultados en términos de “recuperación”, su estrategia de abordaje genera una cierta situación de “burbuja” (a la cual ya hemos hecho referencia), donde la persona permanece en abstinencia en condiciones muy particulares, en un entorno cuidado a tales fines que muy poco tiene que ver con el “afuera”. Cuando sale y regresa a su entorno, encuentra que éste no ha cambiado mucho, más bien nada o casi nada y la persona regresa con pocas herramientas para enfrentar las particularidades de ese contexto, con sus actores, presiones, lealtades y conflictos.

Es frecuente, no obstante, que familiares de la persona con problemas de consumo reclamen la “internación” como única solución posible, creyendo que les solucionará el “problema” o “salvará” a la persona. Puede comprenderse la desesperación que genera que un ser querido se vea atravesado por una situación que ya no controla. Generalmente son madres las que reclaman internación para ese hijo/ hija, que se les muere o se expone permanentemente a situaciones límites, o provoca hechos de violencia o les roba o vende lo poco que tienen.

Los problemas sociales no son lineales, ya lo dijimos, tampoco entonces pueden serlo los abordajes. Problemas que nos muestran muchas aristas, que interseccionan múltiples características (género, edad, clase social, etc.) requieren cooperación intersectorial y abordaje interdisciplinario.

Hablamos, párrafos más arriba, de las principales dificultades del modelo de “granja”, pero digamos prontamente que tampoco el abordaje ambulatorio se ha mostrado nítidamente exitoso. Por lo mismo, porque no hay recetas terapéuticas infalibles.

Personas muy comprometidas en su situación de consumo, no logran sostener el tratamiento en modalidad ambulatoria. El enfoque desde diversos ámbitos sociales y comunitarios, con perspectiva interdisciplinaria, nos dirá, en cada situación singular, cuáles son las posibilidades de abordaje, en función de las fortalezas, debilidades, obstáculos y oportunidades, tanto de la persona, como de su entorno, familiar, educativo, laboral, comunitario, social.

Desde esa perspectiva, la nueva gestión garantizó mecanismos adecuados de atención en urgencia y de orientación a través de la línea 141, organizando en el nivel central un dispositivo específico de atención espontánea para personas que demandaran atención urgente.

Ello se contraponía a otro fracaso de los modelos más tradicionales que pretenden, por ejemplo, que la persona se adecue al sistema de turnos, sin comprender que una persona comprometida por un consumo de sustancias necesita la respuesta en el momento que la requiere porque no puede sostener sola su no-consumo durante períodos prolongados.

Todos los dispositivos, áreas y programas de SEDRONAR estuvieron conformados por equipos interdisciplinarios, nutriendo con saberes variados una intervención enriquecida que también se vio fortalecida con el acogimiento de los “saberes de la vida”; dado que, en los dispositivos territoriales tenían roles de contención y acompañamiento, figuras relevantes de la comunidad, que no eran necesariamente profesionales.

Así es que, en paralelo al dispositivo de nivel central para el abordaje de la demanda espontánea, también se diseñaron y pusieron en funcionamiento, estrategias de abordaje territorial, capacitación y formación de agentes comunitarios, que tejieron redes sociales duraderas en los territorios. La Dra. Alicia Kirchner dice en “La Bisagra” que: “Las instituciones deben servir no sólo para resolver problemas coyunturales sino también para ayudar a construir una ciudadanía diferente, comprometida en la solución de los problemas comunes” (2007:8). La frase sintetiza los desafíos de la nueva gestión, reemplazar la lógica de coyuntura por la de la integralidad, que implica pensar los problemas en su contexto para abordarlos en su verdadera dimensión.

En ese marco, desde el abordaje preventivo y asistencial, se realizó una fuerte articulación con el programa Médicos Comunitarios, cuyo ámbito primordial de pertenencia y localización fueron los CICs y que nos permite visualizar, una vez más, la lógica de macro-integralidad que informaba a todas las políticas sociales de esa época.

Complementando esa múltiple e inmensa tarea, también se desplegaron intervenciones en el marco del sistema educativo, en ámbitos laborales, de capacitación a las fuerzas de seguridad; se elaboraron materiales de capacitación y discusión, así como manuales con herramientas valiosas de intervención profesional y comunitaria.

5. Integralidad

Las políticas sociales deben ser, necesariamente integrales, porque lo son los Derechos Humanos, inherentes a nuestra condición de personas. No podríamos pensarnos íntegramente en nuestra condición de personas sin alguno de los atributos básicos de la misma. Sin embargo, para no eludir la disyuntiva ética, digamos también que habitualmente cuando hablamos de “Derechos Humanos” es porque alguno no se está cumpliendo o se está violando abiertamente. Las políticas sociales integrales, tienen una función restitutiva en términos de derechos y, es por ello, que deben ser diseñadas no sólo “para” las personas, sino “con” ellas y en su contexto.

Tanto la afirmación, como el recaudo, resultan particularmente válidos en el tema que nos ocupa. Tradicionalmente, en cuestiones de salud mental se ha tendido a pensar que cuando una persona tiene padecimientos, es otra la que está en mejores condiciones de determinar “lo mejor” para quien transita el problema. Los enfoques predominantemente médicos o penales han hecho prevalecer abordajes fragmentarios, distanciados de la integralidad (del tema y del abordaje), con predominio de miradas recortadas que, aun desde sus buenas intenciones abonaron a respuestas,

profesionales e institucionales, poco respetuosas de los derechos, garantías y libertades de las personas; en ocasiones francamente violatorias.

6. Justicia Social

En ese contexto, nuestro país sanciona en el año 2010, la ley 26.657, de Salud Mental, pionera en su tiempo en materia de respeto a los Derechos Humanos y fundamentalmente a la autonomía de las personas con padecimientos, instituyendo la necesidad de un abordaje integral, respetuoso de las particularidades, decisiones, características y derechos de las personas con padecimientos, entre ellos, las adicciones.

En su exigencia de adecuación de los abordajes al paradigma de los Derechos Humanos, promueve la desinstitucionalización de los mismos y la búsqueda de respuestas sociales y comunitarias a los padecimientos.

Surge con fuerza, la idea de que las personas siempre tienen “derecho a tener derechos” y que en aras de la “solución” a un problema no pueden justificarse, restricciones, atropellos y vulneraciones de diversa entidad e índole.

Así como ya destacamos que los derechos son interdependientes, también dejamos claro que las políticas de restitución de derechos deben ser -por lo mismo- integrales. Queda claro, entonces, que el abordaje de los consumos problemáticos no se agota en lo terapéutico -absolutamente necesario, sin duda- sino que requiere respuestas integrales para algo que no es más que el emergente visible de una multiplicidad de problemas, carencias y exclusiones.

La integralidad del abordaje ensambla con la justicia social. Tanto la de que las personas seamos tratadas como iguales, cuanto como respetadas como diferentes. La justicia social, también nos indica que, si tenemos iguales derechos, pero diferentes oportunidades y necesidades, es allí donde el Estado, a través de las políticas públicas tiene y debe asumir un rol de corrector de las desigualdades, dando respuesta a las situaciones de injusticia o desigualdad social.

Las personas normalmente tenemos problemas, de diversa índole y no salimos solas de ellos. Ahora bien, diferencias de clase, edad, contexto, hacen que los recursos con que contamos para superar los problemas (no siempre resolverlos) sean muy distintos de una a otra. Redes de apoyo, familiares, comunitarias, sociales, recursos económicos,

simbólicos, intelectuales, físicos; son algunos hilos de un entramado complejo que va a determinar posibilidades y necesidades diferentes.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

Esas redes a las que aludimos componen el denominado tejido social, cuanto más denso en la medida que se nutra de más cantidad y calidad de lazos sociales y comunitarios que puedan ayudarnos a superar problemas y construir soluciones.

Ya hemos descrito cómo, durante el período 2003-2015 se fortaleció el tejido social y el rol protagónico de las familias en los programas sociales, por ejemplo, a través de los programas destinados a recuperar la comensalidad familiar y luego con iniciativas legislativas en el mismo sentido.

En temas de abordaje de consumos problemáticos, como ya dijimos, el tejido social es fundamental y va a configurar contextos diversos tanto para las situaciones singulares como para las respuestas posibles. Mucho se ha hecho desde las organizaciones de base para intentar buscar “soluciones” al problema. Actores sociales e institucionales tienen trabajos diversos vinculados al tema. Clubes de barrio, sociedades de fomento, asociaciones civiles específicas en la temática, capillas, escuelas, etc., vienen desplegando desde hace muchos años, acciones preventivas, asistenciales o informativas vinculadas al tema. Con preocupaciones generalmente genuinas y motivaciones solidarias, sus actividades se han mostrado útiles para generar lazos de apoyo en sus comunidades, mostrándose también necesario encauzarlas a través de un marco lógico para el abordaje, que fortalezca sus intervenciones con herramientas técnicas y un enfoque respetuoso de los Derechos Humanos de las personas que conforman su población objetivo.

Recuperar los saberes previos de esos actores sociales, dotándolos de herramientas específicas de intervención, fue otra de las iniciativas desarrolladas por SEDRONAR, a través del Programa de capacitación de Preventores Comunitarios (cuyo manual de formación encontrarán en el material complementario), que justamente consistía en desarrollar un proceso de formación, apoyado en el pago de una beca, a referentes comunitarios y barriales, que luego se incorporaban a la tarea de los dispositivos de abordaje, fundamentalmente a los PECs (Puntos de Encuentro Comunitarios que a continuación explicaremos) y desde allí, desarrollaban o acompañaban tareas preventivas, promocionales o asistenciales vinculadas al tema.

8. Desarrollo local territorial

En el contexto de las políticas sociales respetuosas de las particularidades de las personas y las comunidades, resulta necesario que las intervenciones sean diseñadas sabiendo que nadie “descubre América” (ni siquiera Cristóbal Colón la descubrió), que todas las comunidades tienen saberes e historias previas, que deben y tienen que ser respetados e incorporados a los abordajes, enriqueciendo las experiencias y respetando a las personas.

La territorialidad es uno de los elementos distintivos de todas las políticas sociales diseñadas por la Dra. Alicia Kirchner. Ya en su gestión en la Provincia de Santa Cruz, había diseñado lo que luego a nivel nacional se conoció como CICs, centros integradores comunitarios que llegaron a funcionar en todo el país, emplazados en lugares estratégicos para concretar el objetivo de la inclusión. Espacios físicos destinados a múltiples actividades preventivas y promocionales, donde los programas sociales y distintas políticas públicas (sanitarias, sociales, educativas, de economía social, etc.) llegaban a las personas en vez de ser ellas quienes tuvieran que ir a reclamarlas a un nivel central.

Enmarcados en esa lógica y muchas veces apoyados en ellos, es que se van a diseñar también los dispositivos territoriales de la nueva SEDRONAR.

En materia de abordaje de consumos problemáticos, decíamos, son muy variados los actores y actividades en los territorios, por lo cual la política implementada desde SEDRONAR, tuvo que ver justamente, con salir a buscarlos, encontrarlos en cada contexto y amalgamar saberes, experiencias y trayectorias.

Otro aspecto para destacar en orden al trabajo territorial, cuyo aprendizaje traíamos de la época de la creación de los CICs y, más concretamente, de la experiencia de las mesas de gestión, tiene que ver con la necesidad de que las personas de la comunidad generen sentido de pertenencia con el espacio. Solíamos escuchar que no iban a determinada institución porque “queda lejos” y al comprobar que, en realidad no quedaba más lejos que lo que diariamente caminaban para buscar agua o tomar un colectivo, entendíamos que “queda lejos” quería decir “es ajeno”. Es un desafío interesante pensar cómo superar la ajenidad con los espacios públicos, de las personas en general y de los sectores populares en particular, para trascender de la idea de que “no son de nadie” a la de que “son de todos”, generar sentido de pertenencia y dotarlos de sentido autóctono.

Esta idea es fundamental en materia de abordaje de consumos problemáticos, porque la persona con problemas de consumo podrá buscar ayuda y dejarse ayudar, allí donde no se sienta cuestionada o estigmatizada, donde sienta confianza y eso, claramente, empieza acercándose a un lugar que no sienta “ajeno”.

Por eso también la necesidad de recuperar y fortalecer roles comunitarios, que ya han construido lazos de confianza desde otros lugares (comedores, merenderos, capillas, apoyo escolar, etc.), que en lo cotidiano escuchan los problemas de la gente y los pueden encauzar y acompañar.

9. Ciclo de las políticas públicas

Así se configura lo que podemos llamar, abordaje interactoral e intercultural de las políticas sociales, respetuosas de las características de cada contexto, que pueda valorar y nutrirse de esos saberes y experiencias previas.

De allí surgieron las experiencias de dispositivos y actividades comunitarias para pensar – repensar, la teoría y praxis en consumos problemáticos, rescatando fuertemente -una vez más- aquella idea de que las políticas públicas deben ser diseñadas, no sólo, “para” las personas en su contexto, sino “con” ellas y en su contexto, interseccional y multideterminado.

Tal como señalamos anteriormente, nuestra experiencia en SEDRONAR comienza en el año 2013, cuando el gobierno nacional asume la decisión política de readecuar profundamente las incumbencias, funcionamiento y estructura de la Secretaría.

Mediante Decreto 48/14 se transfiere al Ministerio de Seguridad la función de lucha contra el narcotráfico, a la UIF la detección del lavado de activos y se establecen como incumbencias específicas de SEDRONAR, la prevención, capacitación y asistencia en materia de consumos problemáticos de sustancias psicoactivas, conservando también las funciones de control de precursores químicos, que más adelante explicaremos brevemente.

Un mes después, otro Decreto estableció la nueva estructura, adecuada a esas incumbencias y, en ese marco, la Subsecretaría de control de precursores químicos pasó a ser la Subsecretaría de diseño, monitoreo y evaluación de Abordaje Territorial, Relaciones Internacionales y Control de Precursores Químicos; una de las tres que integraron el nuevo organigrama.

En el marco de esa Subsecretaría se hallaba la Dirección de Abordaje Territorial que, articulando acciones con la Subsecretaría de Capacitación, Prevención y Asistencia, va a asumir un protagonismo activo en los territorios, a través del Programa Recuperar Inclusión que impulsó, mediante asistencia técnica y financiamiento, la construcción, dotación (material y profesional) y funcionamiento de dispositivos preventivos y asistenciales en distintos puntos del país.

La inserción de SEDRONAR en los barrios se anclaba en un cambio de paradigma que adopta una perspectiva multicausal y, por ende, reconoce la necesidad de un abordaje multiactorial. Esos dispositivos se conocieron con las siglas CET, CEPLA y PEC y contaron con equipos técnicos regionales que (en consonancia con lo preceptuado en las leyes de salud mental y IACOP) trabajaron en el diseño de alternativas comunitarias inclusivas, que no consideren a la internación como la primera o única alternativa posible para las personas con problemas de consumo.

Los CET, eran Centros Educativos Terapéuticos cuya construcción financiaba SEDRONAR (con fondos del Ministerio de Infraestructura) y los gobiernos locales ponían en funcionamiento, impulsando abordajes terapéuticos, asistenciales, con eje en la reinserción educativa y laboral de personas con problemas de consumo. La iniciativa se mostraba potente justamente por cuanto -como venimos resaltando- un problema multicausal requiere un abordaje multifocal. De esta forma, en paralelo al abordaje más específicamente terapéutico, las personas en asistencia retomaban la escolaridad, aprendían oficios, realizaban algún tipo de actividad productiva, rediseñaban el uso de su tiempo libre y se revinculaban con sus familias presentando soluciones a las cuestiones que tradicionalmente eran fuentes de conflicto. También adquirían herramientas laborales, relacionales y emocionales para modificar su inserción social superando las caracterizaciones estigmatizantes.

Posteriormente, como la creación de los CET implicaba una importante inversión cuyo proceso quedó trunco al término de la gestión, sus objetivos se reencauzaron a través de lo que se conoció como CAAC.

Los CAACs, cuya sigla significa Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario (CAACs) fueron definidos como espacios físicos “que aborden el consumo problemático de sustancias desde una mirada social, a través de un abordaje integral, que contemple la contención de las personas. Las prestaciones asistenciales de estas Casas pueden consistir en talleres de capacitación en oficios, grupos terapéuticos y de acogida, de inclusión educativa, espacios de escucha y contención, actividades recreativas y deportivas entre otras; deben estar centradas en la situación e intereses de cada

persona, en el fortalecimiento de su red familiar y comunitaria, pero esencialmente en colaborar en la construcción de proyectos de vida” (SEDRONAR, 2014) y básicamente funcionaron a través del ya descrito Modelo de Abordaje Comunitario (MAC).

Los CEPLA, Centros Preventivos Locales de Adicciones, se presentaban como espacios físicos, cuya construcción también era financiada por SEDRONAR (con fondos del Ministerio de Infraestructura) y, como su nombre lo indica estaban destinados a la realización de actividades preventivas y promocionales. En general cuando hablamos de prevención referimos a prevención específica, esto es la información, orientación, capacitación y difusión de actividades destinadas a evitar el consumo problemático y/o sus secuelas principales; en tanto cuando hablamos de promoción lo hacemos en relación con la prevención inespecífica; es decir, aquellas actividades educativas, culturales, sociales, laborales, destinadas a evitar las situaciones de consumo fortaleciendo capacidades de las personas para desarrollar su vida social pero no centradas específicamente en el tema.

Los PEC, Puntos de Encuentro Comunitario, eran espacios de intercambio donde se desarrollaban actividades diversas y que podían funcionar en el espacio físico del CEPLA si lo había, pero, en su mayoría, funcionaron en espacios comunitarios, de la sociedad civil, puestos a disposición solidariamente, como escuelas, iglesias, comedores comunitarios, merenderos, bibliotecas populares, etc.

Los PEC fueron parte de un proceso prediseñado para el Abordaje Territorial que se conoció con el nombre de Modelo de Abordaje Comunitario (MAC), por el cual el trabajo territorial en cada lugar se inició con un ciclo de talleres que se denominó “SEDRONAR está”, con el objetivo de sensibilizar a los actores relevantes en la vida social de cada comunidad, dar el debate, desprejuiciar y desmitificar el tema e incluir a las personas más vulnerables en actividades diversas.

De esos ciclos de talleres y de la interacción de los equipos técnicos regionales con los actores territoriales, surgió el dispositivo institucional- comunitario conocido como PEC. El PEC era un lugar de encuentro en un espacio físico comunitario, entre un equipo operativo conformado por referentes comunitarios y las personas del barrio interesadas o preocupadas por el tema que, con el apoyo del equipo técnico de la Dirección de Abordaje Territorial, se reunían periódicamente para informarse, reflexionar, debatir y generar actividades en relación con el tema de los consumos problemáticos.

En una segunda etapa, se identificaban ejes estratégicos en el funcionamiento de cada PEC, trabajando en base al Modelo de abordaje Comunitario (MAC) con miras al diseño de una agenda consensuada y estable para el trabajo colectivo. El MAC propuesto por

SEDRONAR para el funcionamiento de los PEC no era un esquema cerrado (enlatado) pero fijaba las bases conceptuales y metodológicas que daban coherencia a su organización y funciones.

En el marco del paradigma de los DDHH, con perspectiva interdisciplinaria e intersectorial, mediante la planificación de acciones y considerando al territorio como espacio y tiempo que contextualiza de manera dialéctica las intervenciones; los PEC lograron una dinámica propia en cada lugar, con características distintivas.

El MAC también ofrecía herramientas metodológicas y dinámicas de grupo, de modo que cada PEC pudiera construir su mapa de actores, árbol de problemas, aplicar técnicas de lluvia de ideas, organización de debates, etc. Las herramientas metodológicas también fueron importantes a nivel macro para el diseño de las políticas públicas impulsadas por SEDRONAR, que tuvo en su Observatorio y en el área de georeferenciamiento dos pilares fundamentales que se constituyeron en ejemplos emulados desde otros ámbitos institucionales.

En línea con los postulados del MAC para la generación de los PEC, se proponía la elección de espacios físicos accesibles para las personas que se buscaba incluir. Cuando hablamos de accesibilidad pensamos tanto en lo geográfico como en lo simbólico, dado que muchas veces los espacios institucionales están dotados de una carga importante de ajenidad en el imaginario social de una comunidad o de un determinado grupo de personas.

También se propiciaba que las actividades impulsadas por el PEC no se circunscribieran al espacio físico donde funcionaba, sino que se distribuyeran en el espacio barrial, de acuerdo con las características concretas de cada actividad.

Traíamos en este sentido, una nutrida experiencia vinculada a la generación de los CIC, dado que, en ese proceso, a través de las Mesas de Gestión se trabajó largamente la inclusión del CIC en cada comunidad, generando la Mesa en ocasiones antes de la existencia misma del CIC y justamente orientada a que las personas de la comunidad se apropiaran del espacio (en el sentido de sentirlo propio) y dotarlo de sentidos.

De la misma forma, se impulsó la inclusión en cada equipo operativo de personas que pertenezcan a la vida social del barrio, conocedoras de la dinámica relacional y con potencial para motivar la inclusión e involucramiento progresivo de otros actores.

Esa interacción dinámica de la interdisciplina, la intersectorialidad y la interactorialidad, genera saberes y vivencias nuevas, propias de cada territorio, capaces de producir una

sinergia muy potente en la búsqueda de soluciones efectivas y consensuadas para el abordaje de problemáticas complejas y multicausales.

Con el tiempo los PEC, es decir, esos conjuntos de actores territoriales que se conformaron como equipos operativos, referenciándose a un espacio físico y recibiendo apoyo de un equipo técnico de la Secretaría; fueron organizando su actividad interna, distribuyendo las tareas, interactuando con actores e instituciones, a través de la conformación de redes que potenciaban sus capacidades.

Participar de las experiencias en los PEC fue muy potente para desprejuiciar, desmitificar, superar miedos, organizarse en la búsqueda de soluciones y diseñar actividades. Para convocar cada equipo operativo se realizaba una convocatoria abierta a los actores de la comunidad, a organizaciones sociales y a instituciones gubernamentales.

Luego del ciclo de talleres “SEDRONAR está”, que abría la posibilidad de creación de un PEC como dispositivo de funcionamiento estable y tendiente a una mayor consolidación en el tiempo y en el territorio, se impulsaba la conformación de un grupo de promotores territoriales de abordaje comunitario de los consumos problemáticos.

Esos Promotores Territoriales recibían capacitación conceptual y herramientas metodológicas destinadas a interactuar en cada comunidad para identificar situaciones, orientar, canalizar e impulsar, la realización de actividades de información, difusión, sensibilización, prevención y capacitación acerca de los consumos problemáticos.

Visibilizar la problemática en los barrios, implica poner en palabras lo “no- dicho” (adicción) con lo que ello implica específicamente en materia de adicciones. Compartir los problemas y el diseño de solución, involucrarse reconociendo al otro como un semejante y no como un ajeno, conocerse, desarrollar empatía, identificar motivaciones comunes y comprometerse para la superación mancomunada de situaciones problemáticas complejas, encontrando soluciones alternativas a la medicalización o el encierro (de la internación o de la punición).

Dentro de la lógica de diseño y funcionamiento de los PEC, podemos reconocer que los mismos principios fundamentales que caracterizan nuestro análisis de los consumos problemáticos son los que también informan las prácticas de intervención, por ello consideramos que, una vez conformado el equipo operativo, deberá “salir al encuentro” de los actores en cada comunidad.

Entendiendo que el consumo problemático no es meramente un fenómeno individual, el abordaje y la sensibilización deben incluir lo comunitario, construyendo vínculos de

confianza entre el equipo y las personas con problemas de consumo y tejiendo redes de apoyo que den sustento a un abordaje interdisciplinario, intersectorial e interseccional.

Ese abordaje intersectorial e interseccional requiere también, la construcción y consolidación de vínculos entre el equipo y los diferentes actores comunitarios, con eje en la corresponsabilidad institucional y social.

Algunas premisas básicas en torno a la intervención en el territorio destacan la necesidad de identificar no sólo las problemáticas de la comunidad en relación con el tema, sino también las demandas y respuestas ya existentes para esas problemáticas, en cada territorio, reconociendo los recursos humanos existentes, los programas disponibles y los recursos financieros o presupuestarios destinados a los mismos.

Ello permite también reconocer desde qué perspectiva se enfoca mayormente el tema y a qué aspectos del problema se asignan las prioridades. Esa información nos permite posicionarnos en un territorio donde comenzamos a intervenir, pero sabiendo que tiene una historia previa, que nuestra intervención nunca será inaugural o fundante y que todo abordaje previo será merecedor de reconocimiento y respeto.

Nos acercamos entonces a un primer mapa de la situación, de los actores y de los recursos, que bien puede pensarse como un mapa de red. Con esa dinámica en cuyo análisis nos adentramos, SEDRONAR diseñó su propia red de dispositivos territoriales a nivel nacional. La Red federal de Puntos de Encuentro Comunitario, se constituyó en una instancia de intercambio de experiencias entre los diferentes PEC del país.

10. Relato de una experiencia

Con todo lo dicho hasta aquí, creemos haber dejado planteado un panorama amplio y variopinto de lo que fue nuestra experiencia en gestión pública en SEDRONAR, en materia de abordaje de consumos problemáticos.

A través de estas páginas también puede leerse que identificamos una deuda de la democracia en lo referido a la criminalización de la tenencia para consumo personal y las formas diversas y encontradas en que ello se resuelve en la práctica, a través de conflictos y tensiones de diversa envergadura.

También señalamos que, en el marco de la articulación institucional, nos interesó particularmente conocer la realidad de los contextos de encierro, apoyando iniciativas

que ya existían -en algunos casos- y otras que se fueron creando, por nuestro propio impulso.

Si bien las cárceles ya tenían (y tienen en general) espacios de abordaje terapéutico y ocupacional, “entrar” a las cárceles era motorizador en sí mismo. Permitía visibilizar cuestiones de trato o disponibilidad de recursos que había que mejorar e iba abriendo espacios de articulación para poder influir, tanto en las condiciones de vida del contexto de encierro como en la construcción conjunta de herramientas para el egreso.

En distintos penales se crearon y apoyaron iniciativas productivas, por ejemplo, de fabricación de macetas, de confección de bolsos; en otros tuvo más que ver con la terminalidad educativa; en otros fue necesario fortalecer lo más específico vinculado a normas de convivencia o grupos de autoayuda en consumos problemáticos.

En otra experiencia, en la cual nos interesa profundizar, acompañamos la generación de un taller literario, donde los jóvenes se familiarizaban con la lectoescritura.

El grupo era muy numeroso, tenía alrededor de 80 participantes, varones de entre 18 y 25 años aproximadamente; que esperaban con gran expectativa el espacio semanal y traían a compartir diferentes materiales trabajados durante la semana. La expectativa por participar del espacio semanal, nos señala dos cuestiones medulares en el tema de los abordajes en consumos problemáticos. Una es la construcción de sentimiento de “pertenencia” al espacio, que tiene gran fuerza identitaria y permite que la persona se encuentre con pares, con intereses compartidos. La segunda tiene que ver con aquello específico de la superación de las adicciones que consiste en ampliar los temas y ámbitos de interés para que la persona pueda ir despojándose de su vínculo adictivo.

Algunos se reencontraban con la lectura después de muchos años y, no sin tropiezos, encontraban allí un mundo inexplorado. Otros se animaban a sus primeras letras o a escribir luego de haber olvidado cómo.

También hubo quienes se animaron a incursionar en escrituras con estilos literarios, comprometiendo en ello, las emociones más profundas. Hubo momentos muy intensos en esa experiencia. En una oportunidad, una profesional de nuestro equipo que tenía diálogo directo con el Papa le contó al Sumo Pontífice la experiencia en la cual estaba participando y el Papa se interesó tanto, que durante el taller llamó por teléfono al celular de ella para saludar a los jóvenes.

Les comparto el link de un medio que recogió la noticia: <https://www.eldia.com/nota/2015-9-11-el-papa-hablo-por-telefono-con-un-grupo-de-presos-de-la-plata/amp> y les cuento que vivirla fue una experiencia inolvidable. Cundía

el asombro y la emoción, también la incredulidad en alguna medida. El Papa, que conocía detalles del tipo de población que se trataba, les dirigió a los jóvenes un mensaje donde les pedía que “no se jubilen”, que no se entreguen y que la vida “nos necesita a todos”. Después del llamado, todos los sentimientos brotaban a borbotones. Un chico se reía y decía “cuando le cuente a mi vieja que hablamos con el Papa me va a decir... ¡Ay nene! ¿otra vez estás fumando?”. Algunos lloraban, otros aplaudían.

Fue una gran oportunidad para motivarlos a pensar que el mundo tiene miles de millones de seres humanos que nunca en su vida conversan con el Papa y que pudieran - independientemente del contenido religioso o la creencia de cada uno- dimensionar la particular individualidad, irremplazable que hay en cada uno de nosotros.

El taller tuvo otros grandes eventos. En una oportunidad un joven quería escribirle un poema a su madre, lo tenía en mente, pero no sabía escribir y durante el taller le pidió a otro joven que se lo escribiera mientras él le dictaba. Desnudar los sentimientos, en ese ámbito, no es tarea sencilla. Implica reconocer que todos somos vulnerables y que, a partir de esa certeza, podemos fortalecernos.

También se realizaban presentaciones. A esos eventos podían ingresar los familiares, con una gestión previa que realizábamos para que los jóvenes pudieran mostrar sus obras. La cárcel abría las puertas por un ratito y se realizaban obras de teatro, lectura a viva voz y exposiciones de dibujos. Luego compartíamos alguna merienda y brindábamos con gaseosas.

Los jóvenes, empezaban a poner en palabras, lo “no dicho”. Ahí su esencia terapéutica.

El espacio nos mostraba que es posible trascender el debate “internación sí o no”, porque puede en cualquier contexto ponerse el eje en otro lado, en lo social – relacional; respetar y que nos respeten, reconocernos como iguales pero diferentes y postergar el acto (impulsivo o compulsivo) para alojar la posibilidad de la palabra, escuchando, diciendo, descubriendo...

A MODO DE CONCLUSIÓN

El objeto de este trabajo fue sistematizar nuestra experiencia de gestión en SEDRONAR. Nuestra propuesta, intentó postular un concepto amplio de salud, esencialmente preventivo y promotor activo del bienestar; que no la defina sólo como “ausencia de enfermedad”, sino que se enriquezca con los aportes que entienden la salud como un “estado de completo bienestar físico, mental y social, no solamente la

ausencia de enfermedad o dolencia”, de acuerdo con la definición incluida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su constitución aprobada en 1948. Sin obviar, además, que, sin desarrollo sustentable y justicia social, el “completo bienestar” seguirá siendo una utopía para amplios sectores de la población.

Nuestro trabajo puso, deliberadamente, el énfasis en lo preventivo, en el entendimiento de que “la lucha contra las drogas” había fracasado y de que las posibilidades de generar resultados exitosos en materia de tratamiento estaban sujetas a gran cantidad de variables que condicionan los resultados.

Ello implicó desplegar un nuevo paradigma en la materia, desde la perspectiva de las políticas sociales, basado en una concepción de salud integral, donde se consideraran los condicionantes sociales del consumo para la intervención. Ello implicó la separación del combate a la oferta de la reducción de la demanda, desplegando acciones de prevención y asistencia en territorio, a la vez que se promovía la desestigmatización de los consumidores, para romper con la representación de peligrosidad.

Allí, es donde aparece con mayor claridad que ese fortalecimiento no se logra sólo desde lo sanitario sino más bien, desde todos los otros ámbitos que hacen a la vida de relación de las personas, la vida social (la escuela, el trabajo, la familia, el barrio, etc.). Abordar desde el nivel de la demanda implicó centrarse en los vínculos individuales y en las relaciones interpersonales, promoviendo el desarrollo de acciones solidarias a nivel comunitario, que favorecieran las relaciones sociales y fomentaran prácticas de cuidado.

Es en ese marco que se desplegaron una serie de acciones de abordaje que implicaron fundamentalmente insertar a la SEDRONAR en los barrios, anclando en territorio el cambio de paradigma, en clave de intersectorialidad e integralidad. Los nuevos dispositivos (CET, CePLA, PEC) se erigieron como alternativas comunitarias inclusivas, alineadas a la estrategia general de inclusión social de las políticas sociales del período.

Módulo 14	Políticas de Inclusión con Trabajo.
Subtítulo	Programa Argentina Trabaja y Ellas Hacen

--	--

Introducción

La “nueva cuestión social” (Castel, 1997) implicó desde fines de los años 70 la desarticulación progresiva de las protecciones sociales asociadas a la esfera del trabajo. Dicha esfera, ordenadora de la vida social en las décadas anteriores, comienza a desplazarse hacia los márgenes, incrementándose los niveles de precariedad y, con ello, la ruptura de los lazos sociales.

Este proceso se vio catalizado por la implementación de modelos estatales Neoliberales en el mundo, que generaron las condiciones estructurales para afianzar el pasaje de un capitalismo productivo a uno financiero, siendo Latinoamérica una de las regiones del mundo donde la desindustrialización y desafiliación mostraron su rostro más brutal en términos de desarticulación de las condiciones reproductoras de la vida.

En las décadas del 80 y, sobre todo, del 90, el Estado argentino desplegó una serie de ayudas sociales de tipo asistencial que buscaban paliar los efectos del nuevo modelo político-económico. Un ejemplo de ello es la “caja P.A.N.” implementada durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989). Estas políticas tenían como sujeto objetivo uno atomizado, que recibía asistencia en tanto única posibilidad de subsistencia en un destino ya marcado.

Las políticas de inclusión social con trabajo, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015), cuya gestión del Ministerio de Desarrollo Social estuviera a cargo de la Dra. Alicia Kirchner, se dispusieron a tener impacto en el corazón de los procesos político-económicos llevados adelante hasta entonces, yendo en contra de la corriente que desmontaba la esfera del trabajo y de las protecciones sociales como ámbito concomitante a esta.

Para el presente módulo, centraremos el análisis en dos de los principales programas representativos de dicho eje de política pública: Argentina Trabaja y Ellas Hacen. El desarrollo y ejecución de estos programas tuvo como desafío disputar el sentido de los “planes sociales” llevados adelante las décadas anteriores, para pensar políticas de Estado, ya no desde una mirada “caritativa”, sino desde la concepción de sujetos de derechos, priorizando la organización popular y fortaleciendo las redes territoriales.

1. Descripción de la política social

El Programa “Argentina Trabaja” surge a pedido de Presidencia de la Nación y es creado mediante Resolución Nro.3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - ratificado por Decreto Nro.1067/09-, como una herramienta de inclusión para el “desarrollo de capacidades sociales y ocupacionales, el fomento del espíritu y la recuperación de la dignidad de trabajo, la educación, el cuidado de la salud, el mejoramiento de espacios públicos y la promoción del trabajo asociado y el cooperativismo” a través del accionar articulado entre diferentes actores sociales.

El eje del desarrollo del programa giró en torno a crear oportunidades de inclusión a través de la generación de puestos de trabajo enmarcados en organización cooperativa para la ejecución de obra de infraestructura local, a la vez que servían como espacios de capacitación.

Desarrollar una política pública desde una forma de organización cooperativa tuvo que ver con la necesidad de promover la participación colectiva, y con el desarrollo local en los propios territorios de residencia mejorando los espacios y los servicios públicos de quienes se incorporan como beneficiarios. Se proponía la inserción laboral con incidencia directa sobre los municipios integrados al Programa, con fuerte sentido de pertenencia y conciencia comunitaria.

La población objetivo debía cumplir con una carga horaria de 40 horas semanales de trabajo, estaban destinadas a jornadas laborales y se contaba, además, con 5 horas semanales específicas de capacitación. Las tareas desarrolladas en las jornadas laborales variaba según el territorio, pero en su mayoría se realizaban trabajos de mediana y baja complejidad, intensivos de mano de obra y que pusieran en valor los espacios comunes de la comunidad; algunas de las tareas eran: saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios, mejoramiento habitacional, y creación de “ polos productivos”, que eran áreas de trabajo colectivas con talleres, durante la implementación del programa se crearon más de 120 polos productivos a lo largo y ancho del país.

Allí se entrecruzan saberes transmitidos, el aprendizaje en oficios y “adquisición de hábitos de trabajo” por los/as destinatarios/as. El trabajo como organizador de la vida, la formación como la posibilidad de construir colectivamente conocimientos, poner en valor los saberes de las/os destinatarios y profundizarlos siempre desde una perspectiva de la educación popular.

La generación de espacios de reflexión de la experiencia, del intercambio con los destinatarios han sido fundamentales para el mejoramiento de la política pública. En este sentido, se llevaban adelante “foros” en los cuales se convocaba a todas las cooperativas. Estos constituían una instancia superadora donde aquellos/as que tenían responsabilidades políticas estaban con los sujetos para los que era desarrollada la política pública escuchando los sentires, las sugerencias, lo que “estaba mal”. Estos encuentros permitían poner en acción y modificar el desarrollo sobre la marcha. El programa Argentina Trabaja era la decisión política de un gobierno que administraba el estado y lo pensaba con los ciudadanos, dejando de lado la gestación de políticas públicas de “escritorio”.

Uno de los ejemplos fue la construcción de Tecnópolis en el año 2011. Los destinatarios transformaron uno de los lugares que se utilizó para la gesta del golpe de estado de 1976, un espacio del horror, en un espacio de amor para el pueblo. Las disputas de sentidos eran permanentes durante la gestión de la entonces Ministra de Desarrollo Social de la Nación Dra. Alicia Kirchner.

Para la construcción de ese espacio fue necesario contar con un entramado de cooperativistas de diferentes municipios de la provincia de Buenos Aires, entre ellos: Ezeiza, Avellaneda, Lomas de Zamora, Las Heras, Florencio Varela, Berazategui, Ensenada, Berisso, La Plata, Moreno, Malvinas Argentinas, Tres de Febrero, Tigre, La Matanza, San Martín, General Rodríguez, Lanús, José C Paz, Campana, CABA, Esteban Echeverría, Almirante Brown. También se hicieron presentes cooperativas de diferentes organizaciones sociales como, por ejemplo: Movimiento Evita, Tupac Amaru, OLP, Kolina.

Este programa, pensado, y desarrollado desde la perspectiva del trabajo como eje organizador de la vida, tuvo como protagonistas, a la hora de poner en marcha lo que hoy conocemos como Tecnópolis a más de 340 cooperativas. Representando una construcción colectiva que significó el paso de más de 12.000 personas participando. Cuando pensamos en Tecnópolis es inexorable mencionar que el 53% de quienes llevaron adelante su construcción eran compañeras integrantes del programa Ellas Hacen.

A modo de poner en palabras lo que significó subjetivamente el desarrollo de esta política pública, viene a mis recuerdos la noche de la inauguración de Tecnópolis mientras caminaba y conversaba con un grupo de cooperativistas de La Matanza que trabajaron durante todo el proceso de construcción poniendo mucho más que la “mano

de obra“ para que este sueño culminara. Ese día acudieron a dicha inauguración acompañados por sus familiares (parejas, hijos, hijas y amigos), fui testigo silencioso de la charla entre un cooperativista de nombre Juan Mendoza y su hijo de 7 años de edad. El niño, sorprendido por la masividad de aquel acto y rodeado de las construcciones y las luces impactantes e imponentes del predio, le preguntó a su padre quien había construido semejante obra, a lo que su padre Juan Mendoza le respondió “esto lo construimos nosotros, los cooperativistas “. El reflejo en los ojos de aquel niño, orgulloso de la potencia de ese trabajo colectivo en general y de saber que su propio padre había sido partícipe necesario para que aquella maravilla existiera y pudiera ser disfrutada por todos los ciudadanos, me hizo pensar que aquella admiración no era más que la dignidad que un estado presente le devuelve al pueblo.

Para pensar la transversalidad del programa Argentina Trabaja y del Ellas Hacen fue fundamental la articulación con el Ministerio de Educación de la Nación a través de los que se llama “Plan FinES” (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) diseñado mediante la articulación entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Educación, cuyo objetivo era brindar a jóvenes y adultos que no habían podido terminar su escolaridad el apoyo y las herramientas para finalizar los estudios.

En igual sentido, es importante destacar que las y los cooperativistas al momento de acceder al programa quedaban vinculados al “Monotributo Social” como efectores sociales, de esta forma se les garantizaba desde el estado el acceso al sistema de salud a través de las obras sociales.

Asimismo, otra articulación interministerial importantísima para la puesta en marcha del programa a nivel nacional tuvo que ver con el Ministerio de Planificación Federal de la Nación, desde donde se ponían en diálogo las necesidades locales de obra pública y el programa.

Desde el Ministerio de Planificación Federal de la Nación se afectaron los programas vigentes dependientes de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación y la Subsecretaria de Vivienda de Nación en articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación para que los beneficiarios de los planes sociales, la idea rectora de aquel proyecto se basó en vincular a las propuestas de la obra pública nacional y municipal, generando así trabajo genuino capacitación laboral, como así también la construcción de los centros integradores comunitarios construidos por cooperativistas

Desde el año 2006 se comenzó a trabajar con cooperativas en el Programa de Centros Integradores Comunitarios (CIC). 230 Centros fueron construidos en la primera etapa,

130 en una segunda etapa y una tercera de 170 obras. Estas últimas están específicamente orientadas para trabajar con el Plan Ahí y consisten en CIC para poblaciones pequeñas y localidades rurales. También se construyeron playones deportivos, en articulación con la Secretaría de Deportes de la Nación, con cooperativas de trabajo que son las que hicieron los CIC y CIC rurales.

2. Rol del Estado

Partimos de la premisa que el Estado es producto de relaciones sociales desiguales y, por tanto, conflictivas. Al interior del Estado se reproducen los conflictos propios de la realidad en tanto conjunto de relaciones producto del encuentro entre diferentes concepciones e intereses económicos contrapuestos que se disputan permanentemente; y cuya relación de fuerzas varía históricamente producto del avance o retroceso de cada uno, pero determinándose y complementándose, necesariamente, en un mismo sistema de reproducción social.

El Estado moderno, nace para sostener el modo de producción capitalista, no está en su esencia propiciar modelos alternativos. Por tal razón, desde su constitución, la mayoría de las experiencias alternativas de producción vinculadas al cooperativismo se agruparon en un movimiento internacional nutrido y conformaron la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) para redefinir y unificar sus Principios y Valores y respaldarse en un mundo globalizado por el capitalismo.

Así sucedió durante décadas en nuestro país, las cooperativas surgían por voluntad de sus miembros provenientes de la sociedad civil y se constituían de manera independiente. Su relación con el Estado estaba ligada a las normativas fijadas para la obtención de la matrícula y demás legislación que conlleva su reconocimiento y, en casos de crisis coyunturales, peticionar a las autoridades ejecutivas y legislativas medidas de apoyo.

En 2003, se inició una etapa de aplicación de políticas sociales inclusivas vinculadas al desarrollo local. Eran políticas públicas, como hemos desarrollado más arriba, destinadas a generar trabajo, al que se lo considera -además de generador de ingresos- un factor de reconstrucción de vínculos sociales y territoriales, vitales en el proceso de socialización. El interés estuvo centrado en la inclusión desde el trabajo. Tanto el Programa Argentina Trabaja como el Ellas Hacen estuvieron desarrollados como políticas socio productivas cuya finalidad era la creación de nuevos puestos de trabajo,

generados y sostenidos por el Estado, para los sectores expulsados y excluidos del mercado de trabajo. Además de revertir los indicadores de desocupación, se suma el objetivo de achicar los indicadores de pobreza heredados del modelo anterior. Algunas de estas políticas puestas en marcha están asociadas a la conformación de cooperativas para recibir los beneficios o subsidios, es decir que, por primera vez en nuestra historia se da el fenómeno de generación de cooperativas desde el propio Estado contradiciendo el principio mismo de la libre y voluntaria asociación, entre otros tantos que veremos, intrínsecos en el movimiento cooperativo.

La crisis argentina de 2001 generó, por un lado, la necesidad de crear cooperativas para mantener fuentes de trabajo y, por otro, el embrión de la iniciativa política para crearlas. En la última década, coexistieron dos tipos de políticas nacionales respecto a las cooperativas. Por un lado, las aplicadas a las cooperativas ya conformadas mediante la autogestión de trabajadores ante el cierre de su fuente de trabajo y, por otro lado, las que impulsan nuevas cooperativas para dar contención social. Dentro de las primeras, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) quién toma la iniciativa y responsabilidad de aplicación. El impulso a la creación de cooperativas para generar - no ya para sostener- nuevos puestos de trabajo fue asumido por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Sin embargo, se ha podido evidenciar que las políticas de creación o impulso a cooperativas para la generación de empleo entre los sectores vulnerables no son consideradas, más que colateralmente, en los Ministerios de Economía, de Agricultura o de Infraestructura. Todos ellos, con importantes partidas presupuestarias para el desarrollo productivo y de servicios y amplia capacidad de licitación de obras públicas; obras otorgadas en casi su totalidad a grandes empresas privadas, ignorando el llamado a cooperativas impulsadas por el propio Estado o las ya existentes en el movimiento cooperativo tradicional.

3. Rol de organizaciones sociales

Entre mayo de 2003 y marzo de 2004, el entonces presidente Néstor Kirchner torció el rumbo que habían tomado las políticas de Derechos Humanos impartidas por el Estado desde la sanción de las leyes de Punto Final, Obediencia Debida y los indultos menemistas.

La participación de las organizaciones sociales tiene su origen en la ausencia del Estado. Durante la presidencia de Néstor Kirchner se las convocó para formar parte de la reconstrucción de la Argentina. Este fenómeno se fue dando en toda Latinoamérica, por ejemplo, con el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, o el movimiento cocalero de Bolivia. Este último, particularmente, llevó al líder de aquella gesta a la presidencia, cuando la Patria Grande necesitaba líderes de los procesos de cambio.

La invitación al cambio de paradigma social en la Argentina no fue solamente ideológica, fue cultural, formativa, en síntesis, de inclusión. El rol de las organizaciones sociales en el desarrollo y ejecución del programa Argentina Trabaja fue fundamental para llevarlo adelante, para la generación de empleo con base territorial.

Tal fue la amalgama de la gestión con las organizaciones sociales que en muchos casos los dirigentes de aquellas formaron parte de la estructura del ministerio, generando una interpelación a la lógica tradicional de las políticas públicas.

Historización del proceso de organización cooperativa

Hacer una pequeña historización del proceso de las organizaciones cooperativas en nuestro país nos permitirá comprender el panorama en el cual se sumerge el desarrollo de la política pública que venimos analizando, por un lado, encontramos las cooperativas creadas al estilo de los inmigrantes europeos quienes, de manera autónoma e independiente del Estado, fueron conformando instituciones colectivas para darse respuesta a sus necesidades de inserción, protección y desarrollo. Más que cooperativas de trabajo -aunque sí las hubo-, fueron de servicios o de acopio y venta de producción agrícola, así como las de consumo y construcción de viviendas obreras, las que prevalecieron desde principios del siglo XX en adelante.

En los años '70 -entre los fenómenos sociales conocidos como el Cordobazo (1969) y el Rodrigazo (1975)- comienzan a observarse casos de resistencia de los trabajadores despedidos que encuentran en el modelo de la autogestión o cooperativo la manera de conservar su fuente de trabajo. La autogestión les permitió -con enorme sacrificio- hacer el intento de sostener y conservar un ingreso y encarar una lucha hacia la recuperación de los derechos laborales perdidos.

El advenimiento de la Dictadura Militar de 1976, frenó definitivamente todo tipo de protestas, reprimiendo a los sectores desfavorecidos y estableciendo de manera central

la represión de Estado y la vulneración de los derechos humanos. De modo que, las experiencias cooperativas o autogestivas quedan en el terreno menos propicio para sostenerse o recrearse. Desde mediados de la década de los '70 hasta el retorno a la democracia a fines de 1983, el movimiento cooperativo fue fuertemente obstaculizado desde lo político y lo económico, lo que provocó que muchas cooperativas desaparecieran o se fusionaran para subsistir; principalmente, aquellas relacionadas a la banca cooperativa y al consumo.

Más adelante, los años de neoliberalismo -iniciados con el Proceso de Reorganización Nacional (1976) y retomados con el gobierno de Carlos Menem (1989)- fueron dejando a su paso un tendal de empresas productoras de bienes de consumo y de servicios cerradas por quiebra o por el desmantelamiento de sus dueños que veían al sistema financiero más rentable que al productivo.

Con las consecuencias del modelo neoliberal, profundizado en los '90, y la crisis del 2001, se reavivan antiguas recetas y se las encuentran como prototipos de solución posible para el sostenimiento de la fuente laboral. Los altos índices de desocupación y las medidas de ajuste -solicitadas por organismos financieros internacionales para el pago de la deuda externa-, sometieron a la mayor parte de la población a la pobreza. Ello hizo que, las experiencias de autogestión crezcan exponencialmente, transformándose en un movimiento heterogéneo pero capaz de petitionar ante el Estado -con solidez y amplio consenso social- la asistencia económica y, ante la justicia, la expropiación y propiedad de los bienes considerados de interés social.

El Estado, como hemos señalado, ante las consecuencias de la crisis de 2001 fue buscando alternativas de políticas socioproductivas que permitieran la inclusión de los amplios sectores marginados del mundo del trabajo.

Aparecen así, las cooperativas estimuladas por el propio Estado como un modelo de generación de trabajo; y junto a ellas también el impulso a microemprendimientos o a la economía familiar mediante subsidios o microcréditos. En nuestro país fue la primera vez que, desde el Estado, se establecieron políticas de creación de cooperativas para generar puestos de trabajo, y destinadas a los sectores expulsados del sistema de mercado y sin perspectivas de ser reincorporados en un futuro mediato al mercado laboral hegemónico.

Por lo tanto, como un nuevo actor, de alguna manera hay que incluirlas en una clasificación que dé cuenta del nuevo presente en el movimiento cooperativo. Entonces,

podríamos hablar de tres tipos de cooperativas contenidas en el actual escenario cooperativo argentino.

Cooperativas convencionales, aquellas que se conformaron de manera voluntaria, que por decisión directa de sus miembros acuerdan dar respuesta a sus necesidades comunes creando una asociación cooperativa, sin impulso estatal, siguiendo los Principios y Valores Cooperativos universales y ajustándose a las reglamentaciones de la Ley de Cooperativas vigente. Al mismo tiempo, las encontramos reunidas en Federaciones (Cooperar/ConInAgro) independientes del poder estatal. Que, si bien pueden encontrar diferentes grados de afinidad con los gobiernos de turno, se constituyen en el rol de peticionantes de normativas afines a sus intereses, declarándose parte del cooperativismo internacional e ideológicamente independiente o neutral, al menos formalmente.

Una segunda categoría a las que daremos el nombre de *cooperativas resilientes*, aquellas constituidas por la necesidad de dar continuidad a fuentes de trabajo previas, que mayoritariamente provienen de una actividad en la economía de mercado que dejó de funcionar por distintos factores y que decantan en cooperativas por decisión de todos o parte de los ex-trabajadores para poder mantener su sustento y acceder a políticas públicas de apoyo y normativas jurídicas que le otorguen amparo e impulso para reconstituir un núcleo productivo con nuevas características de conducción y toma de decisiones. También en esta categoría, podremos encontrar algunos casos de cooperativas convencionales en quiebra, cuyos asociados o parte de ellos, se reúnen bajo una nueva cooperativa, pero ligada al proceso de quiebra de la anterior.

Asimismo, desde la crisis del 2001, la mayoría de las mismas se han integrado en Federaciones de Cooperativas de Trabajo en búsqueda de presionar al Poder Judicial y Ejecutivo sobre sus demandas en relación a la expropiación y cesión de inmuebles y/o maquinarias en proceso judicial, amenazas de desalojos, necesidad de apoyo financiero y capacitación, así como reclamos relativos a la seguridad social de sus asociados. Si bien, hay varias Federaciones que responden a diferentes corrientes ideológicas, las mismas se nuclean para dar contención y apoyo a cada experiencia. Con el correr de los años en la mayoría de los casos, se nota entre los trabajadores de estas, también llamadas Empresas Recuperadas, un aprendizaje y aceptación más convincente de que la autogestión y el trabajar sin patrones es un modelo posible y así queda expresado en los congresos y encuentros que habitualmente se realizan. Comparten reclamos puntuales que, al actuar en conjunto, los posiciona como actores más fortalecidos en el campo de la disputa política-jurídica-económica. Las resilientes tuvieron apoyo estatal,

principalmente a través el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, colateralmente por el Ministerio de Desarrollo Social en cuanto al financiamiento de algunos subsidios.

Finalmente, encontramos a las cooperativas -hasta aquí conocidas como las N° 2038/3026- y que llamaremos *en construcción*. Aquellas generadas por y desde las políticas públicas de estos últimos años con la finalidad de crear nuevos puestos de trabajo entre los sectores vulnerables de la sociedad. Aquellas en la que, de parte de los asociados, no hubo decisión previa tanto en lo que refiere a su conformación como al rubro de producción o prestación por el que se agruparan como trabajadores. Estas últimas son tuteladas por el MDS desde el Instituto Nacional de la Economía Social, no desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como el caso de las resilientes.

Desde la perspectiva estatal se plantea una divisoria del Movimiento Cooperativo. Por un lado, las cooperativas resilientes y las en construcción son diferenciadas de las cooperativas convencionales. Estas últimas se sostienen mediante una estructura propia, creada por fuera de las instituciones estatales como lo es el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Federaciones de Cooperativas (Cooperar-Coninagro) con más de 70 años de constitución por voluntad de los cooperatistas. Los canales de vinculación con el Estado son mediante el INAES, en cuanto a Ente Regulador de todo el sector de la Economía Social, y mediante acuerdos de conveniencia mutua. Realiza sus reclamos y peticona generalmente proponiendo al Poder Legislativo, leyes que les permitan mejorar sus condiciones de desarrollo dentro de un modelo socioeconómico adverso.

Con el retorno del país al sistema democrático (1983), el Estado -bajo el gobierno de Raúl Alfonsín- implementó algunas políticas de reactivación de cooperativas convencionales con riesgo económico por procesos de quiebra o endeudamiento debidos a las políticas económicas neoliberales de la Dictadura. El Proceso de Reorganización Nacional dejó que el sistema financiero aniquile a las cooperativas de crédito y las de consumo; quedando sólo en pie el Credicoop y el Hogar Obrero, entre las más destacadas. Con más una década de economía neoliberal, bajo el gobierno de Carlos Menem, el movimiento cooperativo convencional volvió a debilitarse y muchas de sus cooperativas se fueron reconvirtiendo en otros rubros o, en muchos casos para competir abiertamente el un mercado adverso, se transformaron en empresa más similares a las privadas en cuanto a que las decisiones estratégicas quedan en manos de la gerencia o autoridades más que en la de sus asociados.

Las cooperativas resilientes han reactivado la opción cooperativa como posibilidad a un modelo productivo alternativo al capitalista; más allá de que -como dicen sus asociados-

fue por necesidad más que por voluntad, volvió a poner en el tapete la opción de autogestión colectiva e inspiró, en alguna medida, al planteo de nuevas políticas públicas llamadas socioproductivas. Más allá de que actualmente hay acercamientos, las cooperativas resilientes nacen sin vinculación directa con las convencionales y sus Federaciones. Por sus necesidades particulares se fueron reagrupando entre sí con el apoyo de Universidades y profesionales que aportaron sus esfuerzos al sostén jurídico y/o productivo, en tanto que el Estado se vincula con ellas, como decíamos, desde el Ministerio de Trabajo más que desde otros ámbitos. De modo que, se produce una nueva divisoria, en este caso por diferenciarlas en cuanto a sus políticas de sostén. Las resilientes encuentran principalmente encause en políticas públicas del Ministerio de Trabajo, en tanto que, las cooperativas en construcción quedan en manos del Ministerio de Desarrollo Social, más allá de que son ambas cooperativas de trabajo.

Las políticas públicas socioproductivas aplicadas en el período 2003-2015 se inspiraron en diversos lineamientos propuestos por Organismos Internacionales para revertir los efectos negativos resultantes del modelo neoliberal de los '80-'90.

En la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en 2002, se establece la Resolución N° 193 con el objetivo de promocionar a las cooperativas como un recurso para la generación de empleo sostenido, que transparente derechos y expanda las condiciones de vida de los habitantes de los países miembros mediante una economía más emparentada al desarrollo local; reconoce la importancia de las cooperativas para "la creación de empleos, la movilización de recursos y la generación de inversiones, así como su contribución a la economía" al tiempo que... "promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social" (OIT, 2008)

En dicha resolución la cooperativa es definida como una "asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática". (OIT, 2008)

Por otro lado, la OIT genera el concepto "trabajo decente" y lo propone como un modelo a ser replicado en el mercado laboral de sus Estados miembros. Así, el uso del término se reitera en las sucesivas resoluciones. En la 97° Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 10 de junio de 2008, se propone la Agenda de Trabajo Decente donde definitivamente se institucionaliza el concepto desarrollado por el organismo desde 1999 y se lo impulsa más categóricamente.

En el portal de la OIT se sostiene que: “El trabajo decente resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres”.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, retomando recomendaciones anteriores, aprueba en 2010 la Resolución N°64/136 que resalta la importancia de las cooperativas en el desarrollo social, reconociendo “que las cooperativas, en sus distintas formas, promueven la máxima participación posible de todas las personas en el desarrollo económico y social, (...) son cada vez más un factor clave del desarrollo económico y social y contribuyen a la erradicación de la pobreza (...) [y] la generación de empleo pleno y productivo y una mayor integración social”. (ONU A/RES/64/136, 2010). Por lo tanto, se reconoce a las cooperativas como una estructura de organización que permitiría garantizar el trabajo decente, al tiempo que impulsar el desarrollo social.

Nuestro país ha adherido a la Resolución N° 193 y al concepto de Trabajo Decente de la OIT y recomienda su aplicación en todas las políticas de generación de empleo y planes de desarrollo económico-social. El Decreto presidencial N° 75/2011 declara al 2011 como “Año del Trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los Trabajadores”.

En contexto de crisis económica, las cooperativas de trabajo no se gestan con la motivación de aprovechar oportunidades para ejercer una actividad requerida socialmente, sino que se trata, mayoritariamente en nuestro país, de una reconversión de una empresa capitalista que -en quiebra o por vaciamiento- es abandonada por su/s dueño/s. Los empleados, condenados a un mercado de trabajo dominado por la estrechez y la precariedad, buscan el recurso de constituirse en cooperativistas para, mediante la ley de expropiación vigente, intentar conservar su fuente de trabajo.

En las cooperativas generadas por las políticas públicas el adelanto o anticipo de retorno que reciben mensualmente es un monto fijo, común a todos los asociados de todas las cooperativas sin distinción y preestablecido por el Estado que lo subsidia; y que no se regula en función del excedente futuro puesto que no lo habrá mientras la cooperativa solo ejecute una obra predeterminada por el Estado, sea municipal o nacional. En estos casos, se fija un monto de retorno que no sólo incluye el trabajo aplicado por el asociado sino también su presentismo y capacitación.

El asociado a las cooperativas de trabajo se encuentra con las dificultades de todo monotributista social. Las prestaciones del Programa Ingreso Social con Trabajo en teoría cuentan con una cobertura del 100% en Obra Social que incluye al monotributista y a su grupo familiar; sin embargo, en la práctica la Cobertura Médica Obligatoria es limitada y muchos servicios, estudios o internaciones y prácticas son negada por el bajo ingreso aportado en relación a los efectuados por los empleados no monotributistas.

Es menester considerar un régimen especial jubilatorio que contemple las problemáticas de las cooperativas resilientes y las en construcción, permitiendo una adecuada respuesta a una situación económica social que ha atravesado a varias generaciones de trabajadores. Es valioso, por un lado, sumarlos al régimen de trabajo registrado, pero para promover no para limitar sus aspiraciones de crecimiento cuando ellas son posibles. Lamentablemente, algunas evaluaciones no son optimistas: “En pocas palabras, el incremento de la desigualdad ha sido menos persistente de lo que muchos suponíamos; pero su contracara también parece cierta: la recuperación posterior quizás sea menos estable de lo que deseáramos” (Kessler, 2014: 113). Algunos analistas encuentran un tope a la posibilidad de continuar creciendo y mejorar las condiciones en que se encuentran las cooperativas de trabajo a mediados de 2015.

Teniendo en cuenta este contexto la Federación de Cooperativas de Trabajo (Fecotra), en 2012, elaboró y presentó en el Parlamento un anteproyecto de Ley de Cooperativas de Trabajo -el cual nunca logró su tratamiento-buscando consolidar y dar mayor seguridad jurídica a las cooperativas (en construcción y resilientes) creadas o sostenidas por las políticas estatales teniendo en cuenta que, -ya agrupadas en Federaciones- son representativas en cuanto a número y como alternativa de organización productiva. Para ello, definen su perfil y plantean la necesidad de mayor autonomía. Colectivamente, buscan encontrar soluciones a los problemas que hemos planteado anteriormente. Su primer artículo decía: “Art. 1° La cooperativa de trabajo tiene como objetivo social único brindar trabajo a sus asociados, para ello podrá producir bienes y servicios, mediante el trabajo personal de sus asociados, quienes conjuntamente asumen el riesgo” (Fecotra, 2012). Se busca mayor independencia de las políticas gubernamentales, consolidando una ley que, en el caso de aprobarse, las cooperativas en construcción tendrían la opción de generar su propio excedente y asimilarse a las resilientes en cuanto a su organización y determinación.

Por otro lado, proponen: “Art. 15° A efecto de los regímenes provisionales los asociados de las cooperativas de trabajo serán considerados trabajadores autónomos. Sin embargo, por resolución de la asamblea, podrán decidir la continuación o permanencia

en el régimen de los trabajadores dependientes de la misma actividad. En todos los casos, la cooperativa será agente de retención de los aportes de los asociados y responsable de su pago en término” (Feccotra, 2012). Este artículo es relevante en tanto a que no hace mención al Monotributo Social, condición que actualmente el Estado exige para integrarse a una cooperativa impulsada por sus políticas, siendo también su agente de retención. Al asociado se lo equipara a un trabajador autónomo, de modo que el valor de su trabajo quedaría regido por el régimen del salario mínimo y vital a la hora de establecer el monto equivalente a su tarea y, a su vez, abre la opción de regirse por los convenios salariales de los trabajadores dependientes en el mismo rubro. De este modo, se aspira a una mayor equiparación salarial entre trabajadores de un mismo sector y/o evitar recibir valores menores a los mínimos socialmente establecidos.

Así se evitaría, a su vez, el uso frecuente de creación de pseudo-cooperativas por parte de ciertos empresarios para evadir impuestos y pagar salarios por debajo de los establecidos por los convenios sectoriales. Tal es el caso de cooperativas textiles o de procesamiento de pescado fresco, permanentemente denunciadas.

Para frenar los abusos en la paga por el uso de la mano de obra se propone: “Art. 27°. Las cooperativas de trabajo deberán asegurar a sus asociados una retribución de trabajo no inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil” (Feccotra, 2012), quedando eximidas sólo en casos extraordinarios. Por lo tanto, las cooperativas en construcción, quedarían fuera de esta posibilidad de exención y el Estado debe asumir la responsabilidad de generar políticas que respeten los derechos a los que, por otro lado, adhiere como en el caso de trabajo decente propuesto por la OIT.

Finalmente, para darle continuidad y desarrollo autónomo a dichas cooperativas, el Proyecto de Ley propició resguardar el derecho de: “Art. 34 (...) b) de continuidad laboral de las cooperativas emergentes de políticas públicas que brindan servicios al Estado Nacional, Provincial o Municipal, sujeto a la demostrada capacidad de brindar dichos servicios y a su capacidad para garantizar condiciones de trabajo dignas (...) e) de ser priorizada la contratación de sus cooperativas por el Estado (...) g) de ser priorizado el acceso por parte de sus cooperativas a todas las políticas públicas dirigidas a las pequeñas y medianas empresas” (Feccotra, 2012).

De este modo, se estaría dando la responsabilidad al Estado de no solo generar puestos de trabajo dignos sino de consolidarlos, al tiempo que privilegia a las cooperativas por encima de las empresas privadas en todas sus reparticiones. De este modo, sí se estaría promoviendo al sistema cooperativo como alternativo al capitalista. Al menos

dando un paso hacia un cambio que implique, a su vez, que todas las dependencias y las políticas públicas del Estado privilegien efectivamente “otra economía”, otra forma de producción y de redistribución.

4. Intersectorialidad e Interdisciplina

La intersectorialidad fue la clave fundacional de la gestión de la Dra. Alicia Kirchner durante las tres presidencias que abarcó. En lo que respecta al programa Argentina Trabaja en particular, implicó la articulación interministerial para su ejecución con el Ministerio de Planificación e Infraestructura Federal, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, en un trabajo mancomunado con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Asimismo, participaron otras estructuras provinciales, municipales y entes autárquicos como el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social), la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo, universidades nacionales, la UOCRA Unión de la Construcción Obrera Argentina, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, entre otros.

En la transversalización del programa Argentina Trabaja y Ellas Hacen fue fundamental la articulación con el Ministerio de Educación de la Nación a través de los que se llamaba “Plan FinES” (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios) diseñado mediante la articulación entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuyo objetivo era brindar a jóvenes y adultos que no habían podido terminar su escolaridad el apoyo y las herramientas para finalizar los estudios.

En igual sentido, es importante destacar que las y los cooperativistas al momento de acceder al programa quedaban vinculados al “Monotributo Social” como efectores sociales, de esta forma se les garantizaba desde el Estado el acceso al sistema de salud a través de las obras sociales.

Asimismo, otra articulación interministerial importantísima para la puesta en marcha del programa a nivel nacional tuvo que ver con el Ministerio de Planificación de la Nación, desde donde se ponían en diálogo las necesidades locales de obra pública y el programa.

Desde el Ministerio de Planificación Federal de la Nación se afectaron los programas vigentes dependientes de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación y la

Subsecretaría de Vivienda de Nación en articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación para los beneficiarios de los planes sociales. La idea rectora de aquel proyecto se basó en vincular a las propuestas de la obra pública nacional y municipal, generando así trabajo genuino y capacitación laboral, como así también la construcción de los Centros Integradores Comunitarios construidos por cooperativistas

Desde el año 2006 se trabajó con cooperativas en el Programa de Centros Integradores Comunitarios, llegando a 230 Centros construidos en la primera etapa, 130 en una segunda etapa y una tercera de 170 obras. Estas últimas estuvieron específicamente orientadas para trabajar con el Plan Ahí y consistieron en Centros de Integración Comunitaria para poblaciones pequeñas y localidades rurales. También se construyeron playones deportivos, en articulación con la Secretaría de Deportes de la Nación, con las mismas cooperativas de trabajo que hicieron los Centros de Integración Comunitaria.

Desde la experiencia que estamos sistematizando, consideramos que la intersectorialidad e interdisciplina constituyeron estrategias fundantes, que interpelaron el modo de concebir la dimensión del trabajo a la luz de la fragmentación de las esferas de la vida propias de la nueva cuestión social (Castel, 1997). De este modo, la esfera del trabajo reingresó a la agenda pública como ordenadora de la vida social, pero considerando los condicionantes sociales que la había puesto en jaque en las últimas décadas.

5. Integralidad

La integralidad de las políticas públicas de la gestión de la Dra. Alicia Kirchner tuvieron su sustento en la mirada del ciudadano como sujeto complejo, entendiendo que las políticas neoliberales desajustaron la vida del pueblo en diferentes aspectos, por eso el desafío y la decisión política se vinculó a poder comprender a los sujetos de derechos en su complejidad y como un todo. Diseñar políticas públicas que le devolvieran la dignidad a un pueblo destrozado y condenado socioeconómicamente a la pobreza e indigencia requirió tener en cuenta la multicausalidad y la multiplicidad de factores.

Como ejemplo de ello, se conformaron mesas de abordaje territorial con el objetivo de tratar las problemáticas en cada una de las localidades y provincias a lo largo y a lo ancho del país, desde las cuales se trabajaba, en función de las necesidades locales, interdisciplinaria e integralmente. El Ministerio de Desarrollo Social tenía políticas de inclusión laboral, pero también educativas, de salud, proyectos culturales,

microemprendimientos, etc. Esas reuniones de participación colectiva se desarrollaban en los clubes o Centros de Integración Comunitaria, participaban las fuerzas vivas de la sociedad, secretarías municipales y agrupaciones vecinales también. La amplitud de actores territoriales tuvo que ver con la mirada respecto de la necesidad de integralidad de las políticas públicas que se llevaban adelante desde el ministerio.

A continuación, para profundizar en estas cuestiones, intentaremos indagar sobre las siguientes preguntas: las políticas de “inclusión social con trabajo” ¿fueron integrales? ¿Por qué?

Como venimos explicando, algunas políticas socioproductivas hasta el 2015 impulsaron la conformación de cooperativas de trabajo como propuesta de inclusión social de los sectores marginados del mercado, pero no dejaron establecido -ni explícita o implícitamente- intenciones futuras que pretendan impulsar al cooperativismo como modelo contra hegemónico. El impulso a la formación de cooperativas fue coyuntural, un paliativo emergente para generar puestos de trabajo y el sostenimiento del formato cooperativo fue más operativo que valorativo.

En ese marco es dable rescatar la posibilidad que dichas políticas aportaron a la integración, la participación, al aprendizaje y a la generación de autoestima resaltadas por algunos asociados al sentirse parte de actividades aplicadas al bienestar comunitario.

La cooperativa es una vieja receta de cómo se establecen mejores relaciones económicas y sociales, cómo se mejora la calidad de vida y el bienestar social colectivo. Argentina, históricamente y en su presente, posee un vigoroso movimiento cooperativista que quedó relegado y fuertemente combatido en los años de la Dictadura Militar y en los '90 con las políticas neoliberales. Es el modelo alternativo a reconstruir; y no es insignificante, hay mucha experiencia dada que para absorberla requiere de un crecimiento consciente “de abajo hacia arriba”. La cooperativa no es una manera de agruparse sino un sistema solidario de construcción colectiva, es decir, una cultura.

El programa Argentina Trabaja y Ellas Hacen estuvo caracterizado por la articulación interministerial como hemos comentado, el origen de esa decisión tuvo que ver en parte con la necesidad de mejorar diferentes aristas de la vida de los ciudadanos, proponerles la terminalidad educativa como eje de contraprestación, es un claro ejemplo del estado comprometido con devolverle a las personas la dignidad de la formación, del trabajo, de la salud.

6. Justicia social

Partimos de la premisa que las políticas sociales durante la gestión de la Dra. Alicia Kirchner construyeron justicia social, en tanto se consagraron como políticas sociales participativas, de construcción de ciudadanía y restitución de derechos.

En términos de nuestro proyecto político, la justicia social es entendida como brindar al pueblo la posibilidad de ejercer los derechos consagrados en la constitución, es redistribución de la riqueza, es gestionar de cara a devolverle la dignidad a todos los argentinos, especialmente a los sectores más vulnerabilizados, y utilizamos ese término teniendo en cuenta que han sido las decisiones políticas del neoliberalismo las que han impedido el crecimiento y desarrollo de los ciudadanos.

En este sentido, la pregunta que vamos a intentar indagar a continuación es si, específicamente, las políticas de “inclusión social con trabajo” construyeron justicia social, cómo y por qué.

Desde nuestra propuesta, las políticas de “inclusión social con trabajo” sí construyeron justicia social porque les dio a los destinatarios la posibilidad de proyectar y organizar su propia vida y la de su familia, les dio la posibilidad de garantizar las necesidades básicas a la vez que les permitió concretar sus estudios primarios, secundarios, y con ello la posibilidad de acceso a la universidad pública. Cuando la redistribución de la riqueza tiene como garante al estado, el cambio es irreversible en términos económicos y culturales.

El desarrollo y ejecución del programa tuvo como desafío disputar el sentido de los “planes sociales” llevados adelante en el menemismo, para pensar políticas de estado, ya no desde una mirada “caritativa”, sino desde la concepción de sujetos de derechos, de priorizar la organización popular y fortalecer las redes territoriales.

Allí se entrecruzan saberes transmitidos, el aprendizaje en oficios y “adquisición de hábitos de trabajo” por los destinatarios/as. El trabajo como organizador de la vida, la formación como la posibilidad de construir colectivamente conocimientos, poner en valor los saberes de las/os destinatarios y profundizarlos siempre desde una perspectiva de la educación popular.

Avanzar hacia una construcción real de un nuevo modelo requiere, a nuestro criterio, de políticas transversales de modo que los Ministerios y/o Secretarías coordinen y prioricen

-dentro de sus responsabilidades competentes- las acciones hacia la Economía Social o el impulso del cooperativismo otorgándole centralidad. La construcción de un modelo de producción y de reinserción laboral basado en la solidaridad requiere que el Estado se transforme en el garante de lo alternativo, distanciándose del modelo de mercado cuyo principio es el de la maximización de la ganancia, la competencia, la concentración de la riqueza y la expulsión de amplios sectores sociales. Se debería priorizar en la gestión, por ejemplo, el impulso de cooperativas más que pymes; aplicar políticas que incentiven la propiedad colectiva a la individual; proveerse de insumos y servicios producidos por las cooperativas más que de las empresas privadas. Si se quiere dar impulso a dicho movimiento, el Estado debería garantizar la reproducción de aquellos puestos de trabajo generados en el sector de la Economía Social y no como lo viene realizando históricamente en los sectores propios del capitalismo.

A lo largo de nuestro análisis, hemos efectuado algunas conclusiones preliminares lo que nos ha permitido observar cómo quedaron conformadas las cooperativas impulsadas por las políticas públicas y su comparación con el concepto de cooperativa reconocido por el Movimiento Cooperativo Internacional.

¿La promoción de cooperativas por parte del Estado alcanza el objetivo propuesto de reinserción social de los sectores vulnerables? Debemos decir que es difícil establecer la influencia que tendrían las cooperativas de trabajo, generadas por los diversos Planes y Programas en esos años, respecto a la generación de empleo y como mecanismo de transferencia de recursos que permitan la inclusión de determinados sectores sociales excluidos del mercado del trabajo. Dentro de la estructura social, y más específicamente en el mercado de trabajo, son muchas las variables que confluyen en dicho espacio.

Luego de la crisis de 2001, transcurridos algunos años, Argentina recupera su economía aprovechando determinadas ventajas competitivas en el mercado global de intercambio comercial. El alza de los precios de los commodities agropecuarios y la apertura al turismo y consumo internacional, reactivaron el mercado formal generando un superávit económico extraordinario. Ello permitió que parte de dicho recurso presupuestario se volcase a los sectores más vulnerables.

“En momentos de expansión económica se incrementó la demanda de fuerza de trabajo, lo cual implicaba la creación de ocupaciones en los sectores más integrados de las economías, la reducción de la informalidad o la subocupación, y la recuperación de los niveles salariales. Por el contrario, los momentos de crisis erosionaba estos logros,

al mismo tiempo que los períodos de inflación impactaron de un modo muy nocivo en los ingresos de las personas” (López, 2005: 20).

Efectivamente, crecen los puestos de trabajo tanto en el mercado formal como en el informal; las cooperativas de trabajo generadas desde el Estado nacen en una formalidad caracterizada por el Monotributo Social, pero quedan distantes de los niveles de recuperación salarial que se evidenciaron en los sectores formales de la economía.

Las cooperativas en construcción, aunque se inician desde 2004, tienen un espacio limitado dentro del sector de nuevos empleos. Algunas ya venían funcionando en el sector informal y alcanzaron su matrícula con los acuerdos firmados con el Plan “Manos a la Obra” -hablamos de las cooperativas sociales previas al 2004 y bajo iniciativa popular para sobrevivir a la crisis de fines de los '90-; las posteriores, dada la necesidad de una capacitación mayor a la planificada o por las dificultades planteadas en los Municipios, podríamos decir que recién comienzan a producir o a consolidarse desde el año 2013/14, es decir, al límite del periodo tomado para nuestro análisis pero, se las observa con dificultades de apropiarse de sus propios proyectos, de proyectarse en una actividad futura y sin el apoyo y asesoramiento externo sea estatal o del movimiento cooperativo. Se contabilizó a cada “asociado” como un nuevo puesto de trabajo, pero, la realidad nos demuestra que las políticas derivaron más en la capacitación y contención que en efectivos empleos productivos.

De acuerdo a lo observado, en cuanto a las políticas desarrolladas en los diversos Ministerios, el Estado Nacional no aplicó un único criterio a la hora de brindar oportunidades de trabajo o de generarlo. Por ejemplo, el Ministerio de Economía impulsó prioritariamente a las pymes o los microemprendimientos, quedando el apoyo a las cooperativas casi exclusivamente circunscripto al Ministerio de Desarrollo Social y, en parte, al Ministerio de Trabajo. Es decir, relegadas a las políticas de desarrollo social más que a las de desarrollo económico.

El circuito de la economía formal se nutre con las instituciones propias del capitalismo y habilitó la existencia de un circuito paralelo o subordinado en manos de políticas de sostén social, que no tuvo injerencia en el mercado e imposibilitado de motorizar un nuevo paradigma productivo.

Estas medidas de inserción desde una propuesta cooperativa, fueron paliativos por parte del Estado que auxilió a los sectores que el mercado relega, tratando de incluirlos socialmente y reactivando oportunidades, pero sin cuestionar el sistema formal de la

economía que toma de la sociedad solo lo estrictamente necesario para producir bajo las relaciones de explotación y de propiedad del capitalismo.

El Estado opera sobre aquello que el mercado descarta y los asocia a un modelo, que nace alternativo, pero que lo sostiene relegado a un plano secundario y restringido solo a los sectores vulnerables, no fue estimulado como recurso para toda la sociedad en su conjunto.

En la medida que se sostengan las cooperativas vigentes y la capacitación, aquella forma de pensar lo económico traída por los inmigrantes de una Europa expulsora de mediados y fines de siglo XIX. Un modelo donde lo producido y la distribución sean más equitativos y donde, no sólo se lo pensaba centrado en los sectores vulnerables sino en el conjunto de la clase trabajadora. Para ello, obviamente, se deberá superar la generación de cooperativas con esquemas que reproducen las relaciones de explotación y de propiedad, donde el empresario queda reemplazado por el Estado. Ello será cuando los asociados tengan en sus manos el destino de su cooperativa y se proyecten socialmente desde la misma; cuando, a su vez, tengan el mismo status o se las privilegie por sobre las pymes o las grandes empresas.

Retomando las nociones de Marx acerca de cómo están constituidas las relaciones de producción, en cuanto a las relaciones de explotación, el solo hecho de obtener una paga inferior a un salario mínimo del sector formal bastaría para demostrarlo. Asimismo, las tareas son asignadas en función de las necesidades del Municipio o la institución que requiere de sus servicios y por el capataz o capacitador. Quién emplea la fuerza de trabajo se mantiene en la categoría subordinada de aprendiz que solo logrará superarla en tanto el núcleo de asociados tome en sus manos a la cooperativa. Actualmente su participación depende del capataz o del puntero, del capacitador o el gestor que toman el rol del patrón.

Si nos referimos a las relaciones de propiedad, el Estado entrega a las cooperativas un kit que luego pasa a ser parte de su capital inicial y subsidia el pago de la mano de obra de los asociados, pero no lo hace depositando los fondos en una cuenta perteneciente a la cooperativa para que la misma luego resuelva qué y a quienes otorgar los anticipos de excedente en Asamblea, sino que es depositado en cuentas bancarias individuales a cada destinatario, quedando ajena la cooperativa de toda decisión al respecto.

“En el proceso de implementación del Programa con Ingreso social con Trabajo, se materializa la tensión planteada entre trabajo y asistencia. En las experiencias cooperativas relevadas, se manifiesta concretamente en: A) el modo en que se

constituyen las cooperativas y la forma de pago del subsidio. B) la organización cotidiana de las tareas que realizan y las condiciones laborales. Ambas tienen como consecuencia c) las dificultades materiales y simbólicas para sostener la cooperativa en tanto alternativa laboral decente”. (Hopp y Frega, 2012)

El empleo no es exclusivamente productivo, consiste -en un alto porcentaje- de capacitación. La capacitación sobre cooperativismo y para ejercer un oficio, pero, fundamentalmente, la capacitación formal educativa de la que fueron relegados por décadas. Entonces, en el caso de las políticas socioproductivas implementadas por el Estado, particularmente las que impulsaron la formación de cooperativas, la inserción no está dada desde el trabajo colectivo como fue propuesta sino por otros canales.

Consideramos que el hecho de que un grupo de cooperativas en construcción sean capacitadas y asistidas por Federaciones de Cooperativas de Trabajo, es un paso trascendente al respecto puesto que, éstas, transmiten sus experiencias y las contienen en un marco y estrategia de consolidación más afín a las propias del movimiento cooperativo. Las insertan en un espacio que trasciende el de su propio territorio. Se busca evitar así la débil circunstancia en la que fueron creadas, es decir, dependientes de los aportes estatales en un período de cierta abundancia presupuestaria y de la voluntad de ejecución en este tipo de políticas, aun en forma discrecional.

En el caso del desarrollo del programa Argentina trabaja y Ellas Hacen, en tanto políticas socioproductivas de generación de empleo desde la conformación de cooperativas es necesario profundizar si tenemos en cuenta que el estado de vulnerabilidad de los destinatarios requiere de políticas previas como lo es la alfabetización y educación formal, la capacitación en oficios, la resolución de problemas de identificación, de salud, de violencia familiar, etc. Carencias todas que limitan la posibilidad de adquirir la autoestima y confianza suficiente como para vislumbrar posibilidades y alternativas de bienestar desde una perspectiva interdisciplinaria.

Cierto es que los avances que hacía este camino se han dado con el Programa Ingreso Social con Trabajo-Capacitación con Obra y el Programa Ingreso Social con Trabajo “Ellas Hacen”, puesto que superan las propuestas del Plan “Manos a la Obra” y a las primeras instancias del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en cuanto a las cualidades que hemos mencionado; sabiendo que resta mucho camino por recorrer.

Los fondos invertidos en este tipo de políticas que apostaron a la conformación de cooperativas para generar trabajo, más allá de las críticas que puedan hacerse respecto

al modo de gestionarse y lo resultante, creemos que deben ser aprovechados de manera que sean fructíferos al movimiento cooperativo global; la continuidad de estas experiencias debe ser sostenidas y defendidas; perfeccionadas notablemente y adecuadas al modelo de cooperativismo que resulte del debate entre sus miembros.

El movimiento cooperativo argentino parece bregar en aunar voluntades y fortalecerse, así es como quedó consensuado en el Congreso Argentino de las Cooperativas (CAC 2012), realizado el 6 y 7 de septiembre de 2012 en la Ciudad de Rosario, donde todos los sectores adhirieron a la propuesta de Naciones Unidas que declaró al 2012 como Año Internacional de las Cooperativas. Al mes siguiente la ACI Regional-América, tomando las propuestas de Argentina y otros países vecinos, promueve en la Asamblea General Extraordinaria de la ACI celebrada en Manchester, la construcción de un Plan Estratégico común destinado a favorecer la expansión sostenida del modelo cooperativo basándose en que: "...a partir de sus valores y sus principios, ha construido un modelo empresarial que ha permitido a trabajadores, consumidores, ahorristas, usuarios y pequeños empresarios rurales y urbanos disputar el control de la economía a los actores de mayor poder económico (...) Ello requiere ser eficaces y éticos en la construcción de caminos y herramientas para aumentar el nivel de participación y mejorar los sistemas de gestión, consolidar en cada ámbito de nuestras sociedades a las cooperativas como constructoras de sostenibilidad, consolidar el mensaje e identidad cooperativa, mejorar los marcos jurídicos, fortalecer la incorporación de capital a nuestras empresas y promover la educación cooperativa y la consolidación de redes de comunicación que disputen el necesario espacio de nuestro mensaje frente a los medios de comunicación hegemónicos, comprometidos con la economía de la especulación y la depredación" (ACI América, 2012: 2)

Desde el Estado, creado en función de una economía capitalista, tampoco podemos tener expectativas de un cambio de sistema; pero sí lograr apoyo, mejores condiciones de desarrollo, mayor inserción y centralidad en sus políticas para el desarrollo del cooperativismo; es en dicho movimiento y en su crecimiento donde se pueden gestar una visión superadora, es el protagonista genuino que desde sus inicios viene peticionando dichos cambios.

Algunas políticas socioproductivas hasta el 2015, impulsaron la conformación de cooperativas de trabajo como propuesta de inclusión social de los sectores marginados del mercado, pero no dejan establecido -ni explícita o implícitamente- intenciones futuras que pretendan impulsar al cooperativismo como modelo contra hegemónico. El impulso a la formación de cooperativas fue coyuntural, un paliativo emergente para generar

puestos de trabajo y el sostenimiento del formato cooperativo es más operativo que valorativo.

En ese marco es dable rescatar la posibilidad que dichas políticas aportan a la integración, la participación, al aprendizaje y a la generación de autoestima resaltadas por algunos asociados al sentirse parte de actividades aplicadas al bienestar comunitario.

La cooperativa es una vieja receta de cómo se establecen mejores relaciones económicas y sociales, cómo se mejora la calidad de vida y el bienestar social colectivo. Argentina, históricamente y en su presente, posee un vigoroso movimiento cooperativista que quedó relegado y fuertemente combatido en los años de la Dictadura Militar y en los '90 con las políticas neoliberales. Es el modelo alternativo a reconstruir; y no es insignificante, hay mucha experiencia dada que para absorberla requiere de un crecimiento consciente "de abajo hacia arriba". La cooperativa no es una manera de agruparse sino un sistema solidario de construcción colectiva, es decir, una cultura.

7. Fortalecimiento y organización del tejido social

Si tenemos en cuenta la memoria histórica del cooperativismo en Argentina -traído de la mano de los inmigrantes europeos de mediados de siglo XIX ávidos de soluciones a sus múltiples necesidades y escasos recursos- cabe hacer hincapié en que el mismo se gesta en la época en que nuestro país comienza a constituirse como Nación una vez calmados los tiempos de luchas internas y ensambla territorial. El movimiento cooperativo nace independiente del Estado, sostenido por sus asociados y por el Partido Socialista y otras corrientes de izquierda que impulsaron la creación de innumerables cooperativas de consumo, de vivienda y de trabajo desde finales del siglo XIX y principios del XX.

En las experiencias cooperativas Karl Marx ve un movimiento embrionario que permitiría a la clase trabajadora establecer un modelo de conquista hacia un modo de producción social que rompiese con las estructuras de propiedad y explotación capitalista, trazando el posible camino hacia una etapa superadora.

En este sentido, el anclaje territorial de las experiencias sistematizadas implicó que esos procesos de organización y subjetivación se basaran en las comunidades, volviendo su producto hacia ellas mismas. Ampliaremos en los siguientes párrafos esta cuestión.

Para ubicar las zonas de mayor vulnerabilidad donde construir los Centros de Integración Comunitaria, se cruzaron indicadores con el Ministerio de Salud y también con los Ministerios de Desarrollo Social y Salud provinciales, financiados por el Ministerio de Planificación Federal de la Nación. Dado que la finalidad de la iniciativa nacional residió en que sean las propias comunidades quienes puedan construir su Centro Integrador Comunitario, se impulsó la construcción de dichos espacios con cooperativas de trabajo que se armaron específicamente para ese fin con jefes y jefas de hogar principalmente desocupados.

Para llevar adelante este proceso se conformaron cooperativas de trabajo inscriptas y matriculadas en Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, donde también recibían capacitación en cooperativismo, socialización del trabajo y formación laboral, a fin de poder transformar en “titulares de derechos” a los beneficiarios de planes sociales, gestando ese salto cualitativo y cuantitativo social.

Si tenemos en cuenta el informe de mayo de 2021 del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular que expone un total de 2.093.850 trabajadores registrados en el período comprendido entre julio de 2020 y febrero de 2021, con una metodología dual en la hay un componente objetivo -un filtro que contempla la definición conceptual de economía popular y la normativa vigente- y uno subjetivo -la autopercepción de quienes se inscriben-. Es importante destacar que el registro permitió la inscripción de trabajadores argentinos con residencia permanente o temporaria, que no empleen a terceros ni trabajen en relación de dependencia y desarrollen una actividad económica independiente en alguna de estas ramas de la economía popular.

Los indicadores generales muestran que del total de los inscriptos se observa una mayoría de mujeres (57,1%) mientras que los varones conforman el 42,9%, feminización que se contrapone con las cifras del mercado laboral asalariado privado, registrado por el SIPA (67% varones contra 33% de mujeres). Asimismo, el 95,7% de los inscriptos son argentinos, lo que se corresponde con la composición general del país relevada por el Censo de 2010 (95%), Se observa que el 54,3% de los trabajadores inscriptos están entre los 25 y los 45 años, y particularmente, el 30,2% está en la franja de 16 a los 24 años. En comparación con los asalariados del sector privado.

En ese marco el sentido del programa Argentina Trabaja y Ellas Hacen tomó una dimensión mucho más profunda, sosteniendo y profundizando la concepción cultural que implicó el trabajo cooperativo.

8. Desarrollo local - territorial

El desarrollo local tuvo como principios rectores el afectar la mano de obra local y el incentivo a la compra local o en mercados de cercanía de los insumos propios utilizados en las obras que ejecutaban las cooperativas. El común denominador de la conformación de las cooperativas tenía que ver con la organización social de villas y asentamientos. La construcción tenía la virtud de mover otras industrias y, por lo general, consumir y producir en los mismos lugares en los que se realiza el trabajo. Los municipios promocionan el compra local y los recursos del estado nacional que iban destinados a este programa también incentivaron el desarrollo local por la lógica del consumo, la demanda, la oferta y la productividad.

En materia educativa pasa exactamente lo mismo, por ejemplo pensemos en los docentes de los programas de terminalidad educativa, o en las capacitaciones de las distintas disciplinas de la construcción, el capital no es económico pero si es humano, instala capacidades de producción en formación profesional, dentro de las cooperativas y mayores posibilidades de ampliación de conocimiento para la ejecución de tareas de mayor complejidad, por ejemplo las plomeras, mujeres cooperativistas del ellas hacen, que realizaban capacitación en obra de instalaciones sanitarias, y después proveían con la mano de obra y el conocimiento adquirido la construcción de red de agua potable para las viviendas propias o de sus vecinos.

En materia de Atención Primaria de la Salud también podemos relacionar que cada cooperativista al que le otorgan la obra social le mejora la calidad de vida porque tiene la posibilidad de acceder a la salud, controles médicos, medicamentos, tratamientos crónicos etc. Una deuda histórica para que los sujetos de derecho logran tener un diagnóstico de su situación sociosanitaria-familiar y de salud.

Un ejemplo de ello lo podemos ver en el caso de Tecnópolis. El programa Argentina Trabaja, pensado y desarrollado desde la perspectiva del trabajo como eje organizador de la vida, tuvo como protagonistas, a la hora de poner en marcha el mencionado proyecto, más de 340 cooperativas, representando una construcción colectiva que significó el paso de más de 12.000 personas participando. Cuando pensamos en Tecnópolis es inexorable mencionar que el 53% de quienes llevaron adelante su construcción eran compañeras integrantes del programa Ellas Hacen, al cual le dedicaremos un acápite especial.

A modo de poner en palabras lo que significó subjetivamente el desarrollo de esta política pública, viene a mis recuerdos la noche de la inauguración de Tecnópolis mientras caminaba y conversaba con un grupo de cooperativistas de La Matanza que trabajaron durante todo el proceso de construcción poniendo mucho más que la “mano de obra” para que este sueño culminara. Ese día acudieron a dicha inauguración acompañados por sus familiares (parejas, hijos, hijas y amigos), fui testigo silencioso de la charla entre un cooperativista de nombre Juan Mendoza y su hijo de 7 años de edad. El niño, sorprendido por la masividad de aquel acto y rodeado de las construcciones y las luces impactantes e imponentes del predio, le preguntó a su padre quien había construido semejante obra, a lo que su padre Juan Mendoza le respondió “esto lo construimos nosotros, los cooperativistas”. El reflejo en los ojos de aquel niño, orgulloso de la potencia de ese trabajo colectivo en general y de saber que su propio padre había sido partícipe necesario para que aquella maravilla existiera y pudiera ser disfrutada por todos los ciudadanos, me hizo pensar que aquella admiración no era más que la dignidad que un estado presente le devuelve al pueblo.

Asimismo, otra articulación interministerial importantísima para la puesta en marcha del programa a nivel nacional tuvo que ver con el Ministerio de planificación de la nación, desde donde se ponían en diálogo las necesidades locales de obra pública y el programa.

Otro caso que podemos situar como ejemplo son los proyectos de construcción de viviendas en El Impenetrable salteño, con la comunidad Wichi.

En diciembre de 2012 el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación recibió una demanda específica ante la necesidad de la construcción de viviendas y obras de infraestructura (agua potable) en El Impenetrable salteño para las comunidades Wichi de Pozo del Toro y Pozo de la China, perteneciente al municipio de Santa Victoria Este, donde 63 familias vivían en situación de extrema vulnerabilidad económica y habitacional. La demanda consiste en la construcción de viviendas dignas y red de agua potable para la comunidad allí donde el Estado no había logrado llegar con las políticas públicas de inclusión.

El Programa “Argentina Trabaja” tuvo alcances de dicha magnitud, el Estado nacional una vez más fue convocado para constituir y reparar derechos humanos donde hubo ausencia y desidia durante décadas y es ahí donde un equipo interdisciplinario del ministerio (trabajadores sociales, abogados y profesionales de la construcción) se hizo

presente para realizar el relevamiento con la comunidad Wichi y acordar la construcción de viviendas para su comunidad y otras obras complementarias.

Luego de relevar y planificar el programa se puso en marcha contratando mano de obra local y cooperativistas de la provincia de Salta y llevó adelante en un periodo de 8 meses de trabajo intensivo la construcción de dichas viviendas entre otras labores sociales, al tiempo que se articulaba políticas públicas como la constitución de cooperativas en el lugar, asignación universal por hijo, DNI. En conclusión, no existía frontera, ni límite, ni barrera para que el programa transforma realidades adversas

9. Ciclo de las políticas públicas

Las etapas de planificación, ejecución y evaluación siempre tuvieron en el centro de la escena a los destinatarios de las políticas públicas, lo que garantizaba que las mismas tengan consonancia con las necesidades de estos, era el acompañamiento en la ejecución de las obras, dialogo permanente de los funcionarios del programa con las cooperativas en el territorio. Así se consolida un sistema comunicacional entre las cooperativas y el estado, la escucha permanente daba la posibilidad de pensar y generar otras políticas públicas, como fue el caso del Ellas Hacen, resultado de la escucha de las cooperativistas que muchas veces no podían cumplimentar las actividades sometidas a la violencia machista. De esta forma, podemos decir que el ciclo de las políticas públicas siempre se basó en el modelo situacional-estratégico.

En el año 2010 se llevó adelante el primer encuentro provincial del programa Argentina Trabaja, el mismo tuvo sede en el Mercado Central. Allí se congregaron las cooperativas de más de 100 municipios de la Provincia de Buenos Aires, el disparador propuesto para la reflexión colectiva fue: ¿quiénes éramos y porque estábamos ahí?

Allí se presentaron los objetivos sociales, políticos, culturales, de salud y educación del programa, además de las responsabilidades y funciones de cada una de las coordinaciones del programa, se anunció en ese evento la continuidad de los foros de transferencia y construcción colectiva de saberes en cada territorio. Ese fue el puntapié inicial para poder tener de primera mano el ida y vuelta necesario para evaluar permanentemente el avance y la consolidación de la política pública.

Al año siguiente, en 2011, la apuesta por el diálogo y la construcción con y desde el territorio se llevó adelante en lo que fue el primer encuentro nacional de cooperativistas

del programa Argentina Trabaja, realizado en Tecnópolis, al cual asistieron cooperativas de todo el país, el encuentro, además, de los espacios de reflexión contó con stands en los cuales los cooperativistas podrán exhibir sus trabajos en diferentes registros, desde fotografías, afiches, incluso productos artesanales. Esa muestra consolidó el proceso y ejecución del programa.

Por último, el tejido social en actividad y movimiento seguía fortaleciéndose a nivel distrital, con encuentros locales de todas las cooperativas.

El enfoque de estas políticas ha significado hacer efectiva la interdisciplinariedad que aparece como una herramienta necesaria para la comprensión de los problemas sociales estructurales.

10. Relato de una experiencia

- Construcción de salas de jardín de infantes

En el año 2014, CFK, lanza una de las proezas más importantes en materia de políticas de inclusión social educativas, trabaja con la ministra de desarrollo social de la nación, en la construcción de más de 600 salas de jardín de infante para niños y niñas de 3 años de todo el país que fueron construidas con las cooperativas del programa Argentina Trabaja y ellas hacen. Era la época en que las políticas de estado no tenían tinte asistencialista, sino que eran de promoción social.

Creamos Argentina Trabaja en un momento de profunda crisis en el mundo y en la Argentina. En aquella Argentina del año 2009 que se nos desplomaba, pensamos cómo diseñamos una política que pudiera generar trabajo ante esa crisis del mundo. No se trataba de regalar nada a nadie, sino dar trabajo a los argentinos a través del sistema de cooperativas.

Anunciamos que 15 mil cooperativistas del programa Argentina Trabaja construirán salitas de jardín de infantes para niñas y niños de 4 años, en los lugares más vulnerables del país, con una inversión de más \$ 292.500.000.

Se construirán salas amplias y luminosas de 50 m², espacios anexos de 25 m² (pasillos, accesos a las aulas); estarán adecuadas a las reglamentaciones vigentes, equipadas con servicios sanitarios y área de depósito para material didáctico; tendrán capacidad para 25 personas.

Este objetivo fue logrado gracias al compromiso y la decisión política de la cartera del ministerio de desarrollo social de la nación, que una vez más puso a disposición todos sus equipos territoriales para llevar adelante el proyecto.

Luego de todos estos logros colectivos narrados anacrónicamente (comenzamos en el año 2009 capacitando, incluyendo a las cooperativas como un actor principal de transformación socio culturales y económicas de productividad y trabajo), el programa argentina trabaja y el ellas hacen considerado el mayor programa de inclusión de todo Latinoamérica y del mundo, superó ampliamente los objetivos planificados por aquel agosto de 2009, no solo por el desarrollo de más de 630 salas de jardines, sino por haber fomentado y profundizado el engranaje del estado presente en aquella construcción social que soñaron Néstor, Cristina y Alicia; a lo ancho y a lo largo de toda nuestra extensa patria.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Los programas de inclusión social con trabajo no sólo promovieron un cambio de paradigma en términos alternativos al modelo vigente de política social, sino que se erigieron como hito contrahegemónico en un contexto mundial de desarmado del salariado como modo de organización de lo social. Ello implicó, fundamentalmente, reconsiderar la dimensión de los derechos a la hora de pensar al sujeto destinatario de las políticas públicas.

Esta perspectiva conllevó reconstruir las condiciones para el ejercicio de derechos, desde la experiencia vital de los propios sujetos: sus saberes transmitidos, el aprendizaje en oficios y la adquisición de hábitos de trabajo, a partir de una mirada que resaltaba al trabajo como organizador de la vida, la formación como la posibilidad de construir colectivamente conocimientos, poner en valor los saberes de las/os destinatarios y profundizarlos siempre desde una perspectiva de la educación popular.

Anexo 2

Bibliografía

-Alabarces, P. (1992): “Una introducción al pensamiento gramsciano”, material de Teorías y Prácticas de la Comunicación 2, cátedra Ford, carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

-Arroyo, D. (2007): “Prólogo”, en *Resultados de la Evaluación de Medio término. Plan Nacional Manos a la Obra*. Estudio Cuantitativo, PNUD SIEMPRO SISFAM.

-Arroyo, D. (2009): "El Desarrollo Local y las Políticas Sociales", material reservado de Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Buenos Aires.

-Arroyo, D. (2006): "El Desarrollo Local y las Políticas Sociales", en *El desarrollo Local como eje de la Política Social*, Ministerio de Desarrollo Social-PNUD, Buenos Aires

-Arroyo, D.(2003): "Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina", Jefatura de Gabinetes de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

-Arroyo, D (s/año): *Las Políticas Sociales Locales*, Universidad de Avellaneda.

-Bernatene, M (s/año): "Vivir con un emprendimiento", en *Indicadores para la evaluación integral de áreas administrativas, de relaciones laborales, diseño, producción y desarrollo local*. Facultad de Bellas Artes - Universidad Nacional de la Plata, La Plata.

-Bogado, C. (2011): "Representaciones y prácticas en las políticas de empleo. La experiencia del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" en la Provincia de Misiones". Tesis de Maestría en Políticas Sociales, FHyCS – UNaM. Inédito.

-Bogado, C. (2015): "Sistematización de la Red de Ferias Francas de la Provincia de Misiones en el Programa de Promoción del microcrédito para el desarrollo de la Economía Social "Carlos Cajade", Ponencia presentada en Congreso Provincial de Antropología, Posadas, Misiones.

-Carballeda, A. (2008): *Los cuerpos fragmentados*, Paidós, Buenos Aires.

-Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires.

-Cifuentes, R. (2010). Sistematización de experiencias en trabajo social: desafío inminente e inaplazable. III Congreso Internacional Trabajo Social "Formación profesional, investigación, sistematización e identidad profesional en la modernidad, preguntas y respuestas", Arequipa, Perú.

-Equipo de Educación Popular de la UPMPM (2004): "Revolución en las plazas y en las casas", Ediciones Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires.

-Gramsci, A. (1997): *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

-Gauto, M; Bogado, C; Gil Navarro, M. (2014): Sistematización de la experiencia de la "Red Creer es Crecer" de Posadas, Misiones. 8 Jornadas de Economías Regionales "Desigualdades sociales y regionales. Políticas más allá de las fronteras". Posadas, Misiones.

-Gagneten, M; Colombo, G. (2017): "Construcción de conocimiento colectivo: una propuesta". Revista Contenidos. Cultura y Ciencias Sociales. Número 7, pp- 3-16.

-Gagneten, M. (1987) *Hacia una metodología de sistematización de la práctica*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.

-Gagneten, M., Tierno, P., Colombo, G. (2017) *Hacia una epistemología de la práctica*. En Revista Conceptos 498, Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires.

-Geertz, C.(1987): "Descripción densa: hacia una teoría interpretativa de la cultura". En *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.

-Guber, R. (2014): *La etnografía: método, campo y reflexividad*, siglo XXI, Buenos Aires.

-Informe de Avance sobre la Experiencia Universitaria de las Mujeres integrantes al programa Ellas Hacen. Sede Eldorado y Posadas (2015), FHyCS, UMaM.

-Kirchner, A. (1997): *La gestión de los Saberes Social* (inédito)-

-Livingston, R. (1994): *Polémicas*, ediciones La urraca, Buenos Aires.

-Martini, S. (2002):"La sociedad y sus imaginarios", material de Teorías y Prácticas de la Comunicación 2, cátedra Martini, carrera de Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

-Meschini, P. (2013). *La enseñanza de la metodología de sistematización de la intervención social en la formación académica de Trabajadores Sociales: el caso del taller de extensión de cátedra "Sistematización de la intervención social institucional*

supervisada” en la UNMDP (2012 – 2013). XXI Encuentro Nacional de la FAUATS “Políticas y prácticas de enseñanza y aprendizaje en Trabajo Social”, Misiones, Argentina.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2008), en Sistematización del Banco Popular de la Buena Fe. “De vuelta en pie 2002 al 2007”, Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2008), en Informe de Diagnóstico Institucional de la CONAMI, Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009), en Memoria Encuentro Nacional BPBF, Río Tercero, Córdoba.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010), en Nuestra Palabra tiene crédito. 1º Congreso Latinoamericano de Microcrédito, Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). Políticas Sociales del Bicentenario Tomo I, Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2007). La Bisagra. Memoria/ Verdad/ Justicia/ Organización Social. Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2010), en Políticas Sociales del Bicentenario, Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014): 1º Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (s.d.), en Territorios. Huellas y horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). Políticas Públicas con impacto social. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

-Milanese, E. (2017): Tratamiento comunitario, Patagonia Media, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

-Nosetto, L. (2009): "Teorías de la Economía Social y el caso de las cooperativas de servicios públicos", en material reservado de la Diplomatura Superior en Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Buenos Aires.

-Nuria Cunill Grau (2014): La Intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico conceptual.

-Oszlak, Oscar (2003): "El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina", En Revista Desarrollo Económico, Vol. 42 N°168 .Enero – Marzo 2003, Buenos Aires, Argentina.

-Pastore, R. (2010): "Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina", en Revista de Ciencias Sociales, año 2, n° 18, primavera de 2010. UNQ, Bernal.

-Pastore, R. (2008): "Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social", Documento 54, Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

-Preciado, P. (2020, 29 de marzo). "Encerrar y vigilar: Paul Preciado y la gestión de las epidemias como un reflejo de la soberanía política". En El País. Recuperado de <https://www.lavaca.org/portada/encerrar-y-vigilar-paul-preciado-y-la-gestion-de-las-epidemias-como-un-reflejo-de-la-soberania-politica/>

-Palma, R. (1992) La sistematización como estrategia de conocimiento en la educación popular. Santiago de Chile: CEAAL.

-Petitto Fernandez, E. (2020): "Política Pública de microcrédito para el desarrollo de la economía social: La gestión del Banco Popular de la Buena Fe entre 2003 y 2015", Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

-Razeto, Luis. (1997): "Factor C", en Conferencia en Escuela Cooperativa Rosario Arjona/ CECOSOLA, Venezuela.

-Rofman, A. (2006): "El enfoque del desarrollo local: conflictos y limitaciones", en la compilación "Desarrollo Local – Una visión crítica del debate" efectuada por Rofman, Adriana y Villar, Alejandro, Editorial Espacio, Buenos Aires.

-Reglamento de Funcionamiento de la Unidad Evaluadora Provincia Nación (UEP-N) Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" Pág. 1 y 2.

Repetto, Fabián. La historia reciente de la política social en Argentina ¿Es posible la redistribución? Año 2009

-Svampa, M (2005): La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires, Taurus.

-Suppa Altman J; Maier, B: "Las primeras leyes cazaperejiles. Inteligencia policial". Revista THC, edición, N° 70. marzo de 2014, páginas 34 a 37.

-Tamayo Sáez M. (1997): "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad

-Ulloa, F, (1969), "Psicología de las instituciones, una aproximación psicoanalítica", en revista Psicoanálisis, (N° 26).

-Villar, A. (2010): "El Área Metropolitana de Buenos Aires ante el Bicentenario", en García Delgado, Daniel (comp.) - Rol del Estado y Desarrollo productivo inclusivo. Ideas para el Bicentenario, CICCUS, Buenos Aires.