

Revista

Perspectivas de
Políticas Públicas

Vol. 5 No. 9, julio-diciembre 2015

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Año 5 No. 9
Publicación semestral
del Departamento de
Planificación y Políticas
Públicas

Propietario:
Universidad Nacional
de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.152.660

ISSN 1853-9254

Revista catalogada
“Nivel 1” por el
CAICyT

Se imprimió en
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.
Manuel Castro 851/855.
Remedios de Escalada,
Provincia de Buenos Aires

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana Jaramillo*
Vicerrector *Nerio Neirotti*

Departamento
de Planificación y Políticas Públicas

Director *Francisco José Pestanha*

Comité Editorial

Paula Amaya, Universidad Nacional Arturo Jauretche
Horacio Cao, Universidad de Buenos Aires
Orietta Favaro, Universidad Nacional del Comahue
Belén Fernández, Universidad Nacional de Lanús
Juan Carlos Geneyro, Universidad Nacional de Lanús
Oscar Madoery, Universidad Nacional de Rosario
María Elena Martínez, Universidad Nacional de La Plata
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Instituto Nacional de Administración Pública
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vommaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*
Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*
Colaboradores *Fernando Durán / Sebastián Tapia*

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Director *Claudio Loiseau*
Coordinadora *Andrea Michel*

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

Purpose

Perspectives on Public Policies Review is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peer review.



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:
29 de Septiembre 3901
1826 Remedios de Escalada
Pcia.de Buenos Aires, Argentina
Tel: (+54 11) 5533-5600
int. 5138 / Canjes: int. 5225
perspectivas@unla.edu.ar
www.unla.edu.ar

Revista catalogada
“Nivel 1” por el
CAICyT

Los textos publicados en la Revista
Perspectivas de Políticas Públicas
son responsabilidad exclusiva de sus
autores y no reflejan necesariamente
la opinión de la Dirección ni de
la UNLa y sus autoridades.

Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Norberto ALAYÓN,
Universidad de Buenos Aires, Argentina
Luis Fernando AYERBE,
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil
José BELL LARA,
Universidad de La Habana, Cuba
Emelio BETANCES,
Gettysburg College, Estados Unidos
Barry CARR,
Australian National University, Australia
André CORTEN,
Université de Quebec, Canadá
Carlos DE LA TORRE,
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador
Fernando DÍAZ ORUETA,
Universidad de Rioja, España
Arturo FERNÁNDEZ,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
José GANDARILLA SALGADO,
Universidad Nacional Autónoma de México
Richard HARRIS,
California State University, Estados Unidos
Alejandro ISLA,
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Argentina
Nicolás LYNCH GAMERO,
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,
Universidad de Salamanca, España
Pierre OSTIGUY,
Pontificia Universidad Católica de Chile
José Luis OSUNA,
Universidad de Sevilla, España
Berenice P. RAMIREZ LOPEZ,
Universidad Nacional Autónoma de México
Alexis ROMERO SALAZAR,
Universidad del Zulia, Venezuela
Guillermo SCHWEINHEIM,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Joan SUBIRATS,
Universidad Autónoma de Barcelona, España
Juan Carlos TEDESCO,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
Alfonso TORRES,
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia
Mabel THWAITES REY,
Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

ISSN 1853-9254

Año 5 No. 9

Julio-diciembre 2015

Presentación, pág. 11-12

Artículos

Ricardo Donaire pág. 13-51

Acceso al sistema educativo de la población urbana argentina, 2001-2010.

Argentina's urban population access to the educational system, 2001-2010

Mónica Girolami pág. 53-88

Educación y Trabajo. Una mirada a los jóvenes pobres de Brasil y Argentina.

Education and Labor. Addressing poor youngsters in Brazil and Argentina

Pablo Molina Derteano pág. 89-115

Segmentación residencial e informalidad económica: un ejercicio de tipologías.

Residential segmentation and economic informality: an exercise in typologies.

Pilar Arcidiácono, Ana María Bestard,

Rocío Riesco y Carla Zibecchi pág. 117-137

Asignaciones familiares, licencias e infraestructura de cuidado. Avances en la intervención judicial.

Family subsidies, maternity leave and the care infrastructure: improvements in the judges' view.

Carolina Schillagi pág. 139-170

Responsabilidad política, actores y controversias en torno a la inseguridad en la Argentina. Un análisis a partir del "caso Blumberg".

Political accountability, actors and controversies around the matter of insecurity in Argentina. An analysis from the "Blumberg case".

Matías Manuel Ianovsky pág. 171-202

La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires como política pública: Estudio de caso (2007-2014)

The Metropolitan Police of Buenos Aires City as public policy: A case study (2007-2014)

Susana Olarte *pág. 203-219*

Contribución de la política alimentaria al descenso de la desnutrición en el Ecuador.

The Contribution of Food Policy to the Descent of Malnutrition in Ecuador.

Gisela Signorelli *pág. 221-240*

Liderando procesos de gestión participativa en localidades intermedias: Un estudio de caso (Firmat, Provincia de Santa Fe)

Leading processes of participatory management in mid-size cities: A case study (Firmat, Santa Fe Province).

Reseñas

Isidoro Cheresky, *El nuevo rostro de la democracia.*

Reseña de Paula Clerici *pág. 241-243*

François Dubet, ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)

Reseña de Ana Farber *pág. 245-249*

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

El impulso a la educación pública en sus diferentes niveles y modalidades constituye una de las dimensiones más notorias de los programas y las políticas públicas en varios países sudamericanos con gobiernos de orientación reformista. Los artículos con los que se abre el presente número de la Revista refieren, desde ángulos diferentes pero complementarios, a este asunto. El artículo de Ricardo Donaire discute el impacto de esas políticas en el acceso de diferentes grupos y capas sociales al sistema educativo en Argentina en la primera década del siglo en curso. Basado en amplia información estadística, el autor encuentra que si bien se ha registrado un importante crecimiento en términos generales, persisten restricciones que afectan a determinados grupos de población que constituyen otros tantos desafíos al diseño e implementación de políticas, que no sólo refieren al sistema educativo en sí mismo sino a una variedad de áreas socioeconómicas. Por su lado, el texto de Mónica Girolami presenta los resultados de un estudio comparado de la interconexión entre educación, trabajo y pobreza en jóvenes residentes de “villas” de la ciudad de Buenos Aires y favelas de Río de Janeiro. El estudio pone de relieve las limitaciones de muchos de los mecanismos institucionales que, dentro y fuera de las escuelas, impulsan la transición laboral de los jóvenes, tanto del desempleo al empleo, como del empleo informal al formal. La principal recomendación de política de la autora plantea la necesidad de crear un sistema de protección social y una trama de articulaciones entre servicios educativos, educación superior, centros de educación profesional, servicios de información y orientación socio laboral y otros dispositivos de las políticas de empleo, enfatizando la creación de puentes institucionales y oportunidades a aquellos que las tendencias inequitativas de la sociedad dejan afuera por más esfuerzo individual que realicen.

Los textos de Donaire y Girolami develan asimismo la pluralidad de circunstancias específicas que derivan de las múltiples articulaciones entre las variables tomadas en cuenta y por lo tanto de la complejidad de la problemática involucrada. El trabajo de Pablo Molina Derteano aporta una perspectiva metodológica orientada a la sistematización de esa diversidad a través de la construcción de una tipología que da cuenta de la misma, de modo relevante para las intervenciones de política pública.

La problemática del cuidado ha sido el objeto de varios artículos publicados en números anteriores de la Revista. En ellos se destacó la ausencia de políticas específicas, y el modo en que las herramientas institucionales refuerzan sesgos de género y en esa medida constituyen mecanismos de reproducción de la desigualdad. El texto de Pilar Arcidiácono, Ana María Bestard, Rocío Riesco y Carla Zibecchi señala, a través del análisis de varios casos de intervención judicial,

la contribución de los esquemas normativos e interpretativos predominantes tanto en este tema como en el de las asignaciones familiares, la manera en que por su intermedio se organizan identidades sexuales y de género, prescribiendo responsabilidades y roles. Los casos tratados por las autoras ilustran sobre la intervención del poder judicial y su gravitación en la preservación y fortalecimiento de esos sesgos –un efecto de clara naturaleza político-ideológica.

La inseguridad ciudadana se ha instalado en todo el continente como un asunto central en las agendas de políticas públicas con implicación de una amplia y no siempre discernible variedad de actores directos, mediatos y circunstanciales. Los textos de Carolina Schillagi y Matías Ianovsky encaran dos dimensiones del mismo. El primero analiza el proceso político a través del cual se configuraron respuestas al problema de la inseguridad en diversos ámbitos y niveles institucionales durante el año 2004 en la Argentina, cuando tuvo lugar el llamado “caso Blumberg”, de amplia repercusión colectiva. Desde la perspectiva de la sociología de los problemas públicos y en base a entrevistas a actores clave, discursos políticos, planes oficiales y debates legislativos, Schillagi estudia las acciones encaradas por los actores políticos que asumieron la responsabilidad de ofrecer respuestas al tema inseguridad en esa determinada coyuntura, en medio de una interconexión de hechos, percepciones e intenciones. Por su parte el artículo de Matías Ianovsky enfoca la creación de la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como proceso de diseño e implementación de política pública.

La agenda de política social ha ampliado notoriamente su complejidad y alcances en un conjunto de gobierno nacional-populares en América del Sur. El artículo de Susana Olarte se detiene en la contribución de la política alimentaria desarrollada por el gobierno de Alianza País en Ecuador en el descenso de la desnutrición en ese país. Olarte llama la atención sobre el amplio arco de acciones institucionales ejecutadas al respecto, así como las restricciones que emergen del mercado.

En frecuentes ocasiones se ha señalado que una de las más evidentes limitaciones de las políticas públicas ejecutadas por gobiernos de notoria sensibilidad social es su fuerte sesgo “top-down”: las políticas se toman “desde arriba” y esto dificulta una efectiva participación ciudadana, incluso de los grupos a quienes esas acciones se dirigen, o bien se reduce casi exclusivamente a la faz operativa o de implementación puntual. Las variadas experiencias de presupuesto participativo se orientan a la superación, o reducción hasta donde sea factible, de este hiato, en lo que toca a la asignación de recursos fiscales a determinados objetivos locales, con resultados en general muy variados. El artículo de Carolina Schillagi enfoca el inicio de una experiencia de este tipo en una localidad intermedia en la Provincia de Santa Fe, ilustrando el camino frecuentemente azaroso que estas iniciativas deben recorrer para consolidarse como dimensión de una democracia en la que las aspiraciones participativas de los ciudadanos interactúan con las inercias decisionistas de las instancias gubernamentales.

El Director

Acceso al sistema educativo de la población urbana argentina, 2001-2010

Argentina's urban population access to the educational system, 2001-2010

Ricardo Donaire

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina. Su libro más recientes es *Los maestros en el siglo XXI: ¿empobrecidos o proletarizados?*
ricdonaire@gmail.com

Resumen

El ejercicio que presentamos en este trabajo se inserta en el debate reciente sobre el impacto de determinadas políticas públicas en el acceso de la población al sistema educativo. Se busca una aproximación a la forma en que los diferentes grupos y capas sociales acceden al sistema educativo en Argentina, de manera tal de poder avanzar en el conocimiento respecto de hasta qué punto se ha erosionado o no el carácter de clase del acceso a determinados niveles educativos y, complementariamente, a la educación de carácter privado. Como fuente utilizaremos información correspondiente a censos y estadísticas oficiales sobre la población urbana correspondiente a los años 2001 y 2010.

Palabras clave: sistema educativo, estructura social, clases sociales, población urbana, Argentina.

Abstract

The exercise presented in this paper is framed within the recent debate about how some public policies have affected access to the educational system. It seeks an approach to the way in which different social groups and strata access to the educational system in Argentina, so as to advance in the knowledge regarding to what extent class character of the access to certain educational levels, and additionally to private education, has eroded or not. Census infor-

Fecha de recepción:

9.4.15

Fecha de aceptación:

24.6.15

mation and official statistics on urban population for the years 2001 and 2010 will be used as source.

Keywords: *educational system, social structure, social classes, urban population, Argentina.*

Educación y estructura social

Es ampliamente reconocida la relación existente entre educación y estructura social. Dado el carácter inherentemente clasista de la sociedad capitalista, no toda la población logra acceder al sistema educativo, y entre quienes acceden, no todos consiguen llegar a los mismos niveles de enseñanza. Sin embargo, y tal como sucede con otras condiciones de vida, esta constatación se suele trastocar en su contrario: se ha generalizado el supuesto de que quienes acceden a altos niveles de enseñanza serían necesariamente propietarios de un capital, bienes o recursos escolares o culturales que los ubicarían de por sí en puestos privilegiados de la estructura social¹. Al margen de que esta concepción atribuye el carácter de poseedora de “capital” a población que ocupa posiciones sociales que no necesariamente se apropian de trabajo ajeno, esta presunción tiene cierto fundamento en sociedades con un sistema educativo poco desarrollado y con acceso restringido, donde la educación asume el rasgo de un privilegio de clase ¿pero qué sucede cuando este acceso se extiende y se hace progresivamente masivo?

A primera vista, pareciera que este proceso se estaría desarrollando en la sociedad argentina. Hace medio siglo más de la mitad de la población joven y adulta no lograba completar el nivel primario y menos de una décima parte completaba el secundario. Los datos más recientes muestran que la primera proporción se redujo a poco más de un décimo de la población mientras que la segunda se sextuplicó.

Cuadro 1

Población de 15 años y más* según máximo nivel educativo. Argentina, 1960-2010

Máximo nivel educativo alcanzado	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Sin instrucción o primario incompleto	54,4	45,9	35,0	22,9	17,9	13,8
Primario completo o secundario incompleto	38,5	42,4	47,9	51,2	48,9	45,6
Secundario completo o superior incompleto	5,7	9,9	13,8	19,6	24,5	29,0
Superior completo	1,4	1,8	3,3	6,3	8,7	11,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* En 1960 y 1970: 14 años y más.

Fuente: para los años 1960 a 2001, datos elaborados en base a Censos Nacionales de Población en Iñigo (2004). Para los datos de 2010, estimación propia a partir de procesamiento de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010.

Resulta esperable entonces que el acceso al sistema educativo de los distintos grupos sociales se haya transformado en los últimos cincuenta años. ¿Cuál es la situación actual? Esta cuestión ha aparecido en el debate público en los últimos años bajo la forma de distintas polémicas puntuales. Por un lado, respecto a la existencia o no de una ampliación del acceso y retención en el sistema educativo de las capas pobres de la población, especialmente en los niveles inicial y secundario a partir de la implementación del subsidio denominado “Asignación Universal por Hijo”², y en el nivel superior debido a la creación de nuevas universidades³. Por otro, respecto al pasaje de alumnos, especialmente aquellos de familias “humildes” o “de bajos recursos”, hacia la educación privada⁴, la cual tradicionalmente en la Argentina ha tenido un carácter restringido, puesto que, a diferencia de la escuela pública, es mayoritariamente arancelada⁵. Finalmente, en un sentido más amplio, estos debates se relacionan con las transformaciones en el sistema educativo introducidas por la Ley de Educación Nacional en el año 2006, particularmente la extensión de los años de escolaridad obligatoria, desde determinadas salas del nivel inicial hasta la finalización del nivel secundario, con la inherente disposición hacia la universalización de dichas instancias y la concomitante posibilidad de expansión de la población en condiciones de acceder a los estudios superiores.

Sin embargo, la cuestión no ha sido abordada desde el acceso de los diferentes grupos sociales sino más bien en relación con el ingreso de los hogares (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2010, Jaume, 2013, SEL Consultores, 2011, Pereyra 2008). Aunque este tipo de aproximaciones permite observar el acceso diferencial al sistema educativo entre las familias con ingresos más bajos y más altos (a los cuales, se suele identificar vagamente como “pobres” en contraposición a “no pobres” o “ricos”) impide conocer qué sucede concretamente con las distintas posiciones sociales, la mayor parte de las cuales suele terminar agrupada en el variopinto conjunto denominado como sectores, clases o estratos “medios”.

El ejercicio que presentamos en este trabajo busca precisamente una aproximación a la forma en que los diferentes grupos y capas sociales acceden al sistema educativo en la Argentina reciente, de manera tal de poder avanzar en el conocimiento respecto de hasta qué punto se ha erosionado o no el carácter de clase del acceso a determinados niveles educativos y, complementariamente, a la educación de carácter privado.

En función de ello, hemos estructurado el presente trabajo de la siguiente manera. En primer lugar, precisaremos algunas cuestiones metodológicas, particularmente referidas a las limitaciones y ventajas de las fuentes utilizadas, para luego exponer la conceptualización teórica de los distintos grupos y capas sociales analizados, su correspondiente operacionalización, y la descripción de los distintos atributos utilizados para aproximarnos a su acceso al sistema educativo. A continuación, describiremos los datos resultantes del ejercicio, ordenados según cada uno de los diferentes niveles de enseñanza, y al

interior de cada cual se comparará el grado de acceso y la distribución de los diferentes grupos y capas. Por último, intentaremos una lectura global de los resultados y una reflexión final en función de las preguntas planteadas.

Precisiones metodológicas

Como fuente utilizaremos información correspondiente al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 (CNPHyV01) y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2010 (EAHU10), ambos desarrollados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

A pesar de las diferencias entre fuentes, ambas permiten comparar el conjunto de población urbana residente en hogares. La población urbana constituye la inmensa mayoría del país: 89,4% en 2001 y 91% en 2010. De esa población aproximadamente sólo un 1% en ambos años reside en instituciones colectivas y no en hogares.

La ventaja de los datos censales reside en que se trata de la única fuente que permite contar con datos comparables para todos los grupos analizados. Sin embargo, lamentablemente aún no se encuentra disponible el conjunto de la información necesaria que permita realizar este ejercicio con datos del último censo realizado en el año 2010. Por esa razón, utilizamos los correspondientes a la mencionada encuesta de hogares de ese mismo año y, a fines comparativos, restringimos la información del censo del 2001 a la población urbana.

Además, la EAHU10 relevó determinadas características de la población pertinentes para nuestra investigación que, aunque contempladas en el relevamiento censal de 2001, no fueron incluidas en el del 2010 (por caso, el sector de gestión del establecimiento educativo). La información estadística cuenta con la desventaja de que la desagregación posible de los datos está limitada por el grado de representatividad muestral. De todas formas, eventualmente los datos correspondientes a 2010 podrán ser comparados con la información censal de dicho año, cuando ésta se encuentre disponible.

Una primera comparación posible, a partir de los datos existentes, corresponde a la proporción de población urbana asistente a un establecimiento escolar.

Cuadro 2
Proporción de asistentes a un establecimiento escolar según edad.
Población urbana. Comparación entre fuentes.

Edades	CNPHyV 2001	CNPHyV 2010	EAHU 2010
3 a 5	55,4%	69,2%	66,8%
6 a 12	98,4%	99,0%	99,1%
13 a 17	87,6%	88,5%	90,3%
18 a 24	39,1%	38,8%	41,9%
25 o más	4,9%	6,2%	4,1%
Total	33,0%	32,4%	31,9%

Fuente: elaboración propia en base a datos de Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda 2001 y 2010 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2010.

Según el rango de edad, la encuesta de hogares sobre o subestima la población asistente en una diferencia que oscila entre -2,4 y 3,1 puntos porcentuales según el rango de edad. Por esta razón, los datos resultantes deben ser analizados considerando este margen de variación.

Aproximación a los grupos y capas sociales

Como señalamos, la utilización de fuentes censales y estadísticas oficiales presenta la ventaja de hacer posible la comparación de datos con amplio grado de universalidad sobre la población a estudiar. Sin embargo, al mismo tiempo, como en todos los estudios sociales que se apoyan en estas fuentes secundarias, la investigación queda condicionada tanto por el instrumento de recolección utilizado (y sus definiciones conceptuales y operacionales previas) como por el nivel de agregación con el que se difunden los datos y, en el caso de información estadística, el grado de error permitido por la muestra.

Esto supone una limitación importante en nuestra aproximación, respecto de la delimitación de los distintos grupos de población, para los cuales se debió construir un agrupamiento en categorías según su relevancia teórica pero a partir de, por un lado, los indicadores posibles de construir a partir de la información disponible y, por otro, su representatividad muestral (la cual afecta a la información de la encuesta de hogares y por ende debe ser considerada para la comparabilidad con los datos censales).

A continuación explicitamos la aproximación desarrollada a partir de la perspectiva teórica aquí asumida.

En las sociedades donde dominan las relaciones capitalistas la forma de acceso a los medios de vida (y la educación es uno de ellos), no es la misma para los distintos grupos de

población. Una parte de ella se encuentra expropiada de sus condiciones de existencia, entre las cuales se encuentran no sólo sus medios de vida sino también los medios de trabajo a través de los cuales acceder a su subsistencia. Dado su carácter de expropiada, para acceder a ellos se ve obligada a vender su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Esta fuerza de trabajo es comprada precisamente por aquella otra porción de la población que es propietaria de condiciones de existencia, no sólo de las propias sino de medios de vida y de trabajo para otros (Marx, 1986: 608).

Pero ni el carácter de propietario ni el de no propietario determina de por sí condiciones de vida uniformes al interior de cada uno de estos grupos. Los expropiados pueden vender su fuerza de trabajo en condiciones sumamente diferentes entre sí, desde las capas más acomodadas hasta aquellas que no logran vender su fuerza de trabajo y se hunden en el pauperismo. Aunque los primeros accedan a condiciones de vida relativamente mejores que los segundos, esto en ningún modo niega su carácter de expropiados, es decir, su condición de proletarios⁶. De la misma manera, es posible encontrar diferentes condiciones de vida entre las distintas capas de los propietarios, desde las más acomodadas hasta las más pobres, según el grado en que concentren medios de vida y de trabajo de terceros.

En este sentido, entonces, diferentes condiciones de vida no expresan mecánicamente distintas posiciones sociales, puesto que no refieren inmediatamente ni a las condiciones de existencia ni a la propiedad sobre las mismas. De ahí, la necesidad de distinguir no sólo entre los grupos sociales fundamentales sino entre las diferentes capas (acomodadas y pobres) al interior de cada uno de ellos.

Para delimitar en forma precisa las distintas capas de propietarios deberíamos distinguir entonces a este grupo según la propiedad de medios de vida y de trabajo, exclusivamente propios o también para terceros, y en este segundo caso, en qué grado. De esta manera, podríamos delimitar quiénes son sólo propietarios de sus propios medios de vida y trabajo: pequeños comerciantes, trabajadores independientes de oficio y similares, etc., respecto de los patrones, los cuales, además de ser propietarios de sus propias condiciones materiales de existencia, son a su vez propietarios de los medios de vida y de trabajo de otros. Al interior de estos, a su vez, sería necesario distinguir nuevamente entre aquellos pequeños patrones cuya propiedad no necesariamente alcanza el nivel necesario para eximirlos de participar del proceso productivo, y los medianos y grandes, cuya propiedad sobre los medios de vida y trabajo de otros sí alcanza un grado tal que les da la posibilidad de dedicarse en forma exclusiva al ejercicio de las funciones de dirección, planificación y vigilancia sobre dicho proceso.

Aunque todas estas capas constituyen parte de la pequeña burguesía, su distinción resulta pertinente en tanto cada una de ellas supone diferencias de grado en la apropiación

de un excedente, y por ende, diferentes posibilidades de acceso a medios y condiciones de vida por encima de aquellas consideradas socialmente normales. Así, sería esperable la restricción de estos medios entre el grueso de los pequeños propietarios, que conforman las capas más pobres, puesto que no explotan fuerza de trabajo y, por tanto, no se apropian de excedente producido por otros. Distinto sería el caso de los patrones que explotan una cantidad más o menos numerosa de trabajadores, lo suficientemente considerable como para, mediante la apropiación del excedente, lograr acceder a diferentes condiciones de vida. Aunque dada su situación intermedia los pequeños patrones no necesariamente puedan acceder a ellas, sí debe ser posible ya para los medianos. Y más aún para los grandes, personificación del gran capital, esto es, propietarios no ya sólo de condiciones de existencia propias y ajenas sino de las del conjunto de las fuerzas productivas sociales.

Sin embargo, la información disponible a partir de la fuente que utilizamos no nos permite distinguir en un grado tan preciso entre estas relaciones. Por esta razón, debemos aproximarnos a estas capas mediante características relevadas tales como la categoría ocupacional, la calificación de la ocupación y el tamaño del establecimiento. De esta manera, delimitamos tres grupos:

- a) grandes y medianos patrones: patrones de empresas de más de cinco asalariados⁷,
- b) pequeños patrones: patrones de empresas de uno a cinco asalariados,
- c) pequeños propietarios: trabajadores por cuenta propia de calificación operativa o no calificados⁸.

Pero además, es necesario considerar así como el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y de la división del trabajo permite que una parte de los propietarios quede exceptuada del proceso productivo inmediato y se aboque exclusivamente a las funciones de mando sobre dicho proceso, a su vez ese mismo desarrollo permite también que una parte de este grupo pueda abocarse en forma exclusiva a los asuntos públicos, las ciencias, las artes, etc., a todas aquellas funciones denominadas “intelectuales”⁹, aún cuando individualmente quienes las ejercen no se encuentren necesariamente en la posición de propietarios de medios de vida y de trabajo para otros.

Por ende, entre los intelectuales podemos distinguir entre una porción que cumple en sentido estricto funciones auxiliares de mando para los propietarios de capital bajo la forma de directivos o gerentes asalariados de grandes, medianas y pequeñas empresas (así como de establecimientos públicos), como otra porción que, aunque sin mando directo, cumple funciones intelectuales auxiliares ya sea en forma independiente o asalariada. Aunque es posible encontrar intelectuales entre distintas capas, en general se tiende a agruparlos entre la pequeña burguesía acomodada.

La aproximación a este grupo se realiza mediante la categoría:

d) profesionales, técnicos y directivos¹⁰.

De la misma manera, para una delimitación certera las distintas capas de no propietarios, es decir del proletariado, deberían ser consideradas según las condiciones de venta de su fuerza de trabajo y el grado en que éstas suponen la obtención de mejores o peores condiciones de vida de manera más o menos prolongada en el tiempo (Engels, 1974). Estas condiciones están generalmente ligadas al grado de desarrollo de las fuerzas productivas en las distintas ramas de actividad en la que se encuentran ocupados.

Sin embargo, en el marco de la información disponible y de su representatividad muestral, para aproximarnos a estos grupos consideramos los siguientes aspectos: por un lado el carácter de registrados o no como asalariados en el sistema de previsión social, en tanto indicador de su acceso a mejores (y relativamente estables) condiciones de venta de fuerza de trabajo bajo las condiciones legales vigentes, y por otro, el tipo de empleador, según sea un establecimiento estatal, una empresa privada u hogares con servicio doméstico. Además de los distintos grupos de asalariados ocupados de calificación operativa y no calificada delimitados a partir de estas dimensiones, consideramos también a los desocupados en su conjunto como otra de las categorías correspondientes a la población no propietaria, en tanto corresponden a grandes trazos a las capas más pobres de la misma.

De esta manera, quedan delimitados los siguientes grupos de asalariados:

- e) asalariados operativos y no calificados registrados del sector público y privado,
- f) asalariados operativos y no calificados no registrados del sector público y privado, asalariados del servicio doméstico y desocupados.

Finalmente, en una categoría residual quedan aquellos que por falta de información disponible no pueden ser clasificados según grupo social, principalmente por tratarse de pensionados y jubilados o amas de casa, los cuales quedan agrupados en:

- g) inactivos.

Aproximación al acceso al sistema educativo

Dado que el grueso del acceso al sistema educativo se realiza en una etapa del ciclo vital que se corresponde mayoritariamente con la infancia, la niñez y la adolescencia, no comparamos las categorías descritas en el punto anterior según su propio nivel educativo adquirido sino con aquel que pueden proveer a sus propios hijos.

Esto supone dos decisiones metodológicas. En primer lugar, circunscribir el universo analizado a quienes tienen hijos (o hijastros) conviviendo en sus propios hogares. En se-

gundo, delimitar a aquellos que ocupan el lugar de jefes en sus hogares, de manera tal de poder asignar cada hijo unívocamente a un determinado grupo social correspondiente a la ocupación del jefe de hogar.

Estas decisiones delimitan de la siguiente forma la población analizada:

Sólo el 25% de la población de 14 años o más¹¹ ocupa el lugar de jefe y convive con hijos en su hogar. Aunque con variaciones, la proporción al interior de cada grupo es similar en 2001 y 2010. A su vez, no todos los hijos se encuentran en edad escolar. Si delimitamos el conjunto de quienes tienen entre 3 y 24 años¹², representan aproximadamente el 80% de los hijos en los hogares considerados (la única excepción se produce en los hogares con jefe inactivo, donde sólo la mitad de los hijos corresponde a estas edades)¹³. Finalmente, no toda la población en edad de asistir a la educación común ocupa el lugar de hijo en sus hogares, los cuales, sin embargo, representan el 82 y 80% de la población urbana entre 3 y 24 años en 2001 y 2010 respectivamente. La población de esa edad que ocupa otras situaciones en sus hogares no se encuentra incluida en el universo analizado¹⁴.

El universo analizado queda así conformado por un conjunto de más de 10 millones de hijos de 3 a 24 años. Entre 2001 y 2010 esta población aumentó un 5,7%: de 10,5 a 11,1 millones.

Cada uno de los distintos grupos etarios de los hijos es analizado según su acceso al nivel educativo teóricamente esperable para el respectivo rango de edad¹⁵.

Al respecto cabe una aclaración relativa a los recientes cambios en el sistema educativo producidos en forma previa a cada una de las mediciones. Al momento de realizarse el censo 2001, se encontraba en vigencia la Ley Federal de Educación (N° 24.195) sancionada en el año 1993. Aunque no en todas, en la mayoría de las provincias se había implementado entonces la nueva estructura educativa establecida por dicha ley. Aun así, el proceso de transformación educativa se había completado en algunas jurisdicciones, mientras que en otras convivía la nueva estructura con la anterior. Posteriormente, en el año 2006, el sistema educativo es reformado nuevamente por la Ley de Educación Nacional (N° 26.206). La estructura definida por dicha ley estaba aún en proceso de implementación, y con distintos grados de avance, en las diferentes jurisdicciones provinciales al momento de la realización de la encuesta anual de hogares correspondiente a 2010, por lo que coexistía esa estructura con la previa. La convivencia de distintas estructuras en un mismo momento obligó, a fines de hacer comparables los datos, a establecer una serie de decisiones metodológicas, las cuales detallaremos más adelante a propósito de cada nivel de enseñanza.

Finalmente, para simplificar la exposición, los datos de asistencia escolar de esta población fueron agrupados en las siguientes categorías:

- asiste: corresponde a quienes asisten al nivel de referencia en la edad teórica prevista¹⁶,
- asiste a nivel previo: refiere a quienes asisten a un establecimiento escolar, pero a un nivel previo al teóricamente esperable según su edad¹⁷,
- asistió pero no asiste: corresponde a quienes teniendo la edad teórica prevista, en algún momento asistieron al nivel de referencia pero por alguna razón ya no lo hacen al momento de la toma del dato¹⁸,
- nunca asistió: se trata de quienes aún teniendo la edad teórica correspondiente al nivel, nunca asistieron, sea porque nunca accedieron al sistema educativo o porque sólo llegaron a asistir a niveles previos al de referencia.

Complementariamente analizamos el carácter público o privado de los establecimientos a los que esta población accede.

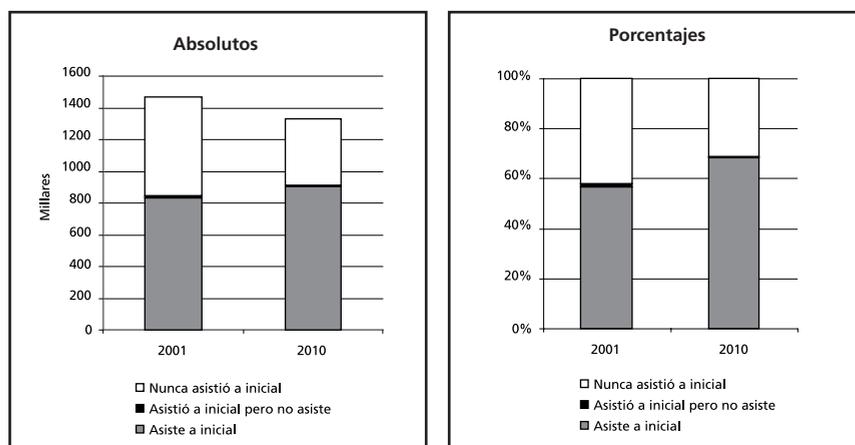
Asistencia según edades

a) Jardín de infantes

La ley vigente en 2001 establecía el nivel de educación inicial entre los 3 y los 5 años de edad (al que denominaba como jardín de infantes, en contraposición al servicio de jardín maternal para menores de 3 años), pero sólo daba carácter obligatorio a la sala de 5 años. Más adelante, en el año 2006 se amplía el nivel inicial desde los 45 días de edad, pero se mantiene el carácter obligatorio exclusivamente para los 5 años¹⁹.

Gráfico 1a y 1b

Hijos de 3 a 5 años según asistencia escolar. Población urbana, 2001-2010.



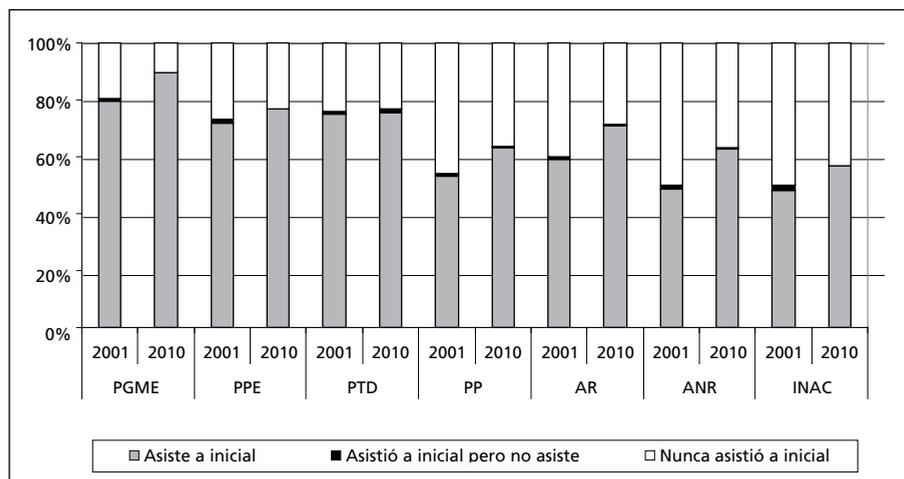
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Nota: En 2010 no se incluye un 0,1% de población sin información.

La población de hijos de 3 a 5 años se reduce de casi 1,5 a poco más de 1,3 millones entre 2001 y 2010²⁰. Sin embargo, la proporción de asistencia escolar se elevó del 56,4 al 68,1%.

Gráfico 2

Hijos de 3 a 5 años. Asistencia escolar según ocupación del jefe de hogar. Población urbana, 2001-2010.



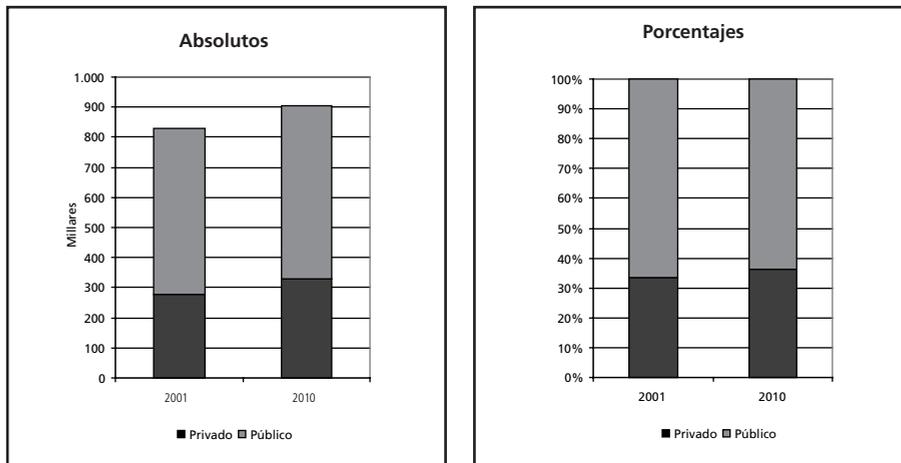
PGME	Patrones de gr. y med. empresas	AR	Asalariados registrados operativos y no calificados
PPE	Patrones de pequeñas empresas	ANR	Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados
PTD	Prof., técnicos y directivos		
PP	Pequeños propietarios	INAC	Inactivos

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010
 Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,3% en 2001 y 2,3% en 2010). En 2010 en las categorías correspondientes a patrones los coeficientes de variación exceden el 20%

Y, aunque se observan diferencias entre los distintos grupos, aún entre los hijos de las capas más pobres de la pequeña burguesía y del proletariado, la asistencia en 2010 rondaba los dos tercios²¹.

Gráfico 3a y 3b

Hijos de 3 a 5 años escolarizados en el nivel inicial. Asistencia según tipo de establecimiento escolar. Población urbana, 2001-2010.



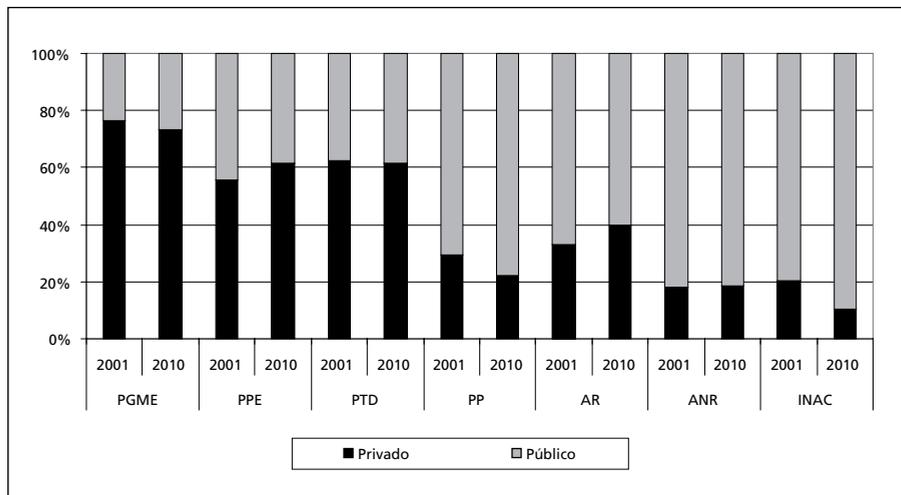
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: En 2010 no se incluye un 0,2% de población no clasificable por falta de información.

A la par, la asistencia a establecimientos privados aumentó en mayor medida que en los públicos (19% y 4% respectivamente), por lo que los primeros pasaron de representar un 33,4 a un 36,4% del total de alumnos²².

Gráfico 4

Hijos de 3 a 5 años escolarizados en el nivel inicial. Tipo de establecimiento escolar según ocupación del jefe de hogar. Población urbana, 2001-2010.



- | | | | |
|------|---------------------------------|------|---|
| PGME | Patrones de gr. y med. empresas | AR | Asalariados registrados operativos y no calificados |
| PPE | Patrones de pequeñas empresas | ANR | Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados |
| PTD | Prof., técnicos y directivos | INAC | Inactivos |
| PP | Pequeños propietarios | | |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,8% en 2001 y 2,5% en 2010). En 2010 en las categorías correspondientes a patrones, pequeños propietarios e inactivos, los coeficientes de variación exceden el 20%.

Sin embargo, el acceso difiere según los distintos grupos. Aproximadamente tres cuartas partes de los hijos de medianos patrones que asistían al nivel inicial, concurrían a un establecimiento privado. Lo mismo sucedía con casi dos tercios de los hijos de los pequeños patrones y de profesionales, técnicos y directivos. En contraposición, entre las capas inferiores de la pequeña burguesía y del proletariado, el acceso apenas supera una quinta parte²³. Sin embargo, entre las capas acomodadas del proletariado el acceso a establecimientos privados parece extenderse desde un 33% a un 40% entre 2001 y 2010.

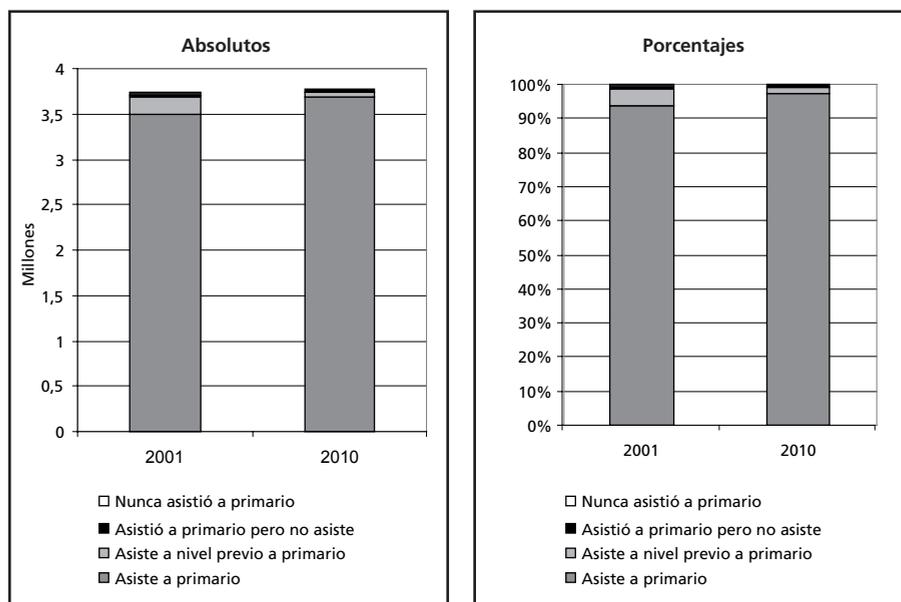
b) Nivel primario

En cuanto al nivel de enseñanza siguiente, la ley vigente en 2001 establecía lo que denominaba como educación general básica, de carácter obligatorio entre los 6 y los 14 años. Posteriormente en 2006 se reestablece el nivel primario, pero permitiendo optar a las jurisdicciones provinciales entre una duración de seis o siete años (es decir, entre los

6 y los 11 o 12 años de edad según cada sistema educativo provincial).²⁴ A fines de hacer comparable la información tomamos como parámetro el nivel primario de siete años, homologando los datos del resto de las estructuras educativas a éste. De esta manera, se considera como asistente a este nivel a quienes estuvieran cursando desde el primer grado hasta el séptimo grado en las jurisdicciones con primario de siete años de duración, el primer año del secundario en aquellas donde el primario dura seis años, o bien el séptimo grado de educación general básica en aquellas donde persistía la estructura de la Ley Federal de Educación.

Gráfico 5a y 5b

Hijos de 6 a 12 años según asistencia escolar. Población urbana, 2001-2010.

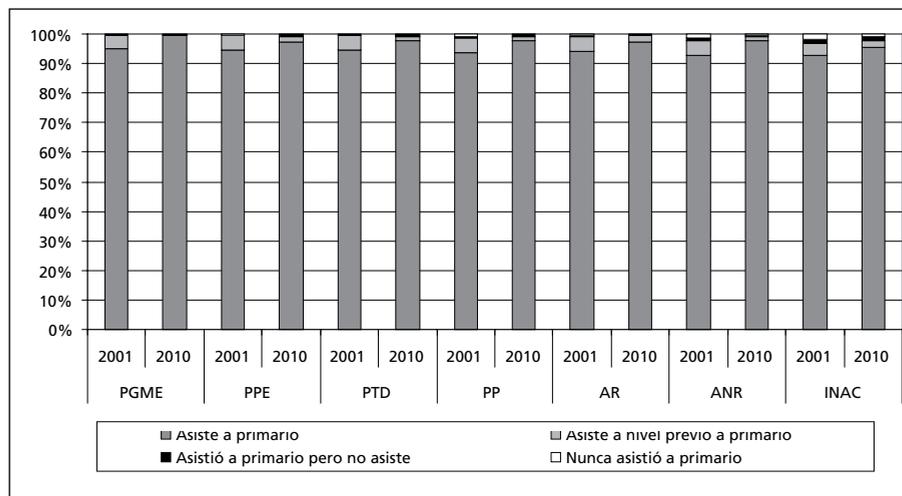


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Nota: En 2010 no se incluye un 0,01% de población sin información.

La población analizada de 6 a 12 años creció levemente, de 3,74 a 3,78 millones de personas. A la par, la proporción que asiste al nivel primario pasó del 93,6 a 97,3% de esa población.

Gráfico 6
Hijos de 6 a 12 años. Asistencia escolar según ocupación del jefe de hogar.
Población urbana, 2001-2010.



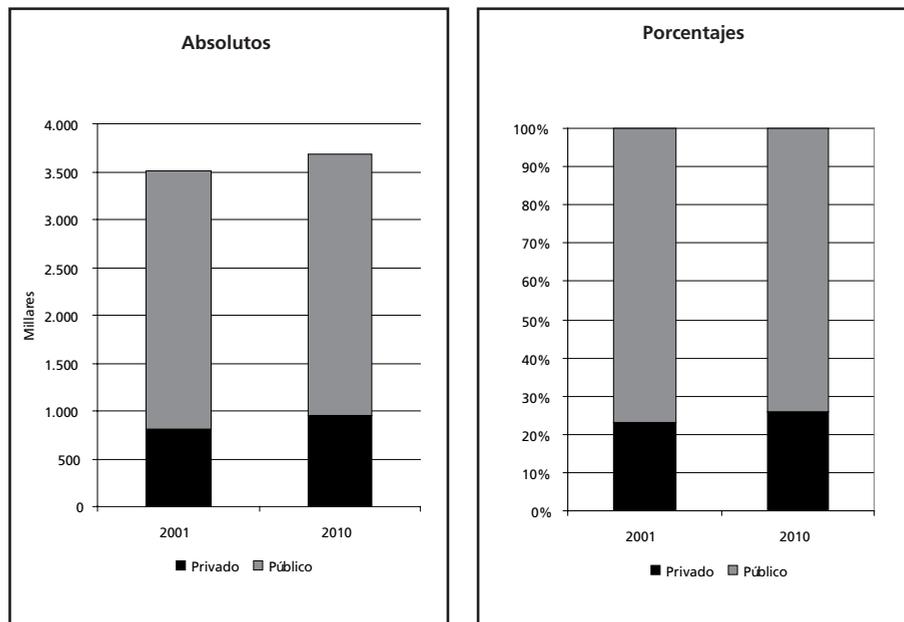
PGME	Patrones de gr. y med. empresas	AR	Asalariados registrados operativos y no calificados
PPE	Patrones de pequeñas empresas	ANR	Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados
PTD	Prof., técnicos y directivos		
PP	Pequeños propietarios	INAC	Inactivos

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.
 Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,5% en 2001 y 1,6% en 2010).

La asistencia al nivel primario se encuentra prácticamente universalizada en todos los grupos seleccionados.

Gráfico 7a y 7b

Hijos de 6 a 12 años escolarizados en el nivel primario. Asistencia según tipo de establecimiento escolar. Población urbana, 2001-2010.



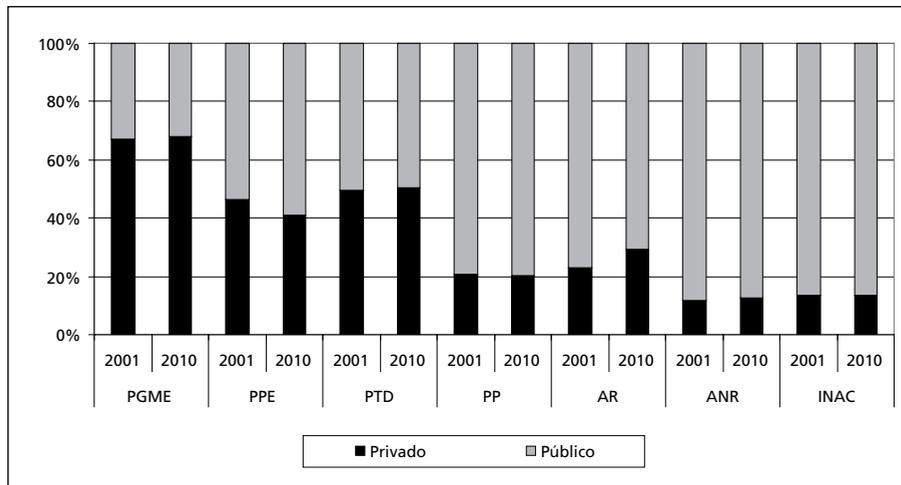
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: En 2010 no se incluye un 0,02% de población no clasificable por falta de información.

La asistencia a establecimientos privados aumenta en casi una quinta parte (un 19% más de alumnos en 2010 que en 2001), mientras que en los públicos se mantiene prácticamente estable (crece menos de un 1%). En consecuencia, los primeros pasan de un 22,9 a un 25,9% del total de alumnos²⁵.

Gráfico 8

Hijos de 6 a 12 años escolarizados en el nivel primario. Tipo de establecimiento escolar según ocupación del jefe de hogar. Población urbana, 2001-2010.



- | | | | |
|------|---------------------------------|------|---|
| PGME | Patrones de gr. y med. empresas | AR | Asalariados registrados operativos y no calificados |
| PPE | Patrones de pequeñas empresas | ANR | Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados |
| PTD | Prof., técnicos y directivos | | |
| PP | Pequeños propietarios | INAC | Inactivos |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,5% en 2001 y 1,6% en 2010). En 2010 en la categoría correspondiente a grandes y medianos patrones, los coeficientes de variación exceden el 20%.

El acceso a establecimientos privados es el que marca nuevamente la diferencia entre las capas. Más de dos tercios de los hijos escolarizados de los grandes y medianos patrones asisten a establecimientos privados. En el otro extremo, entre las capas pobres de la pequeña burguesía esa proporción ronda una quinta parte y entre las capas pobres del proletariado apenas supera un décimo. Sin embargo, también aquí es posible observar que, entre los asalariados registrados, el acceso a establecimientos privados parece extenderse desde un 23% a un 29% entre 2001 y 2010.

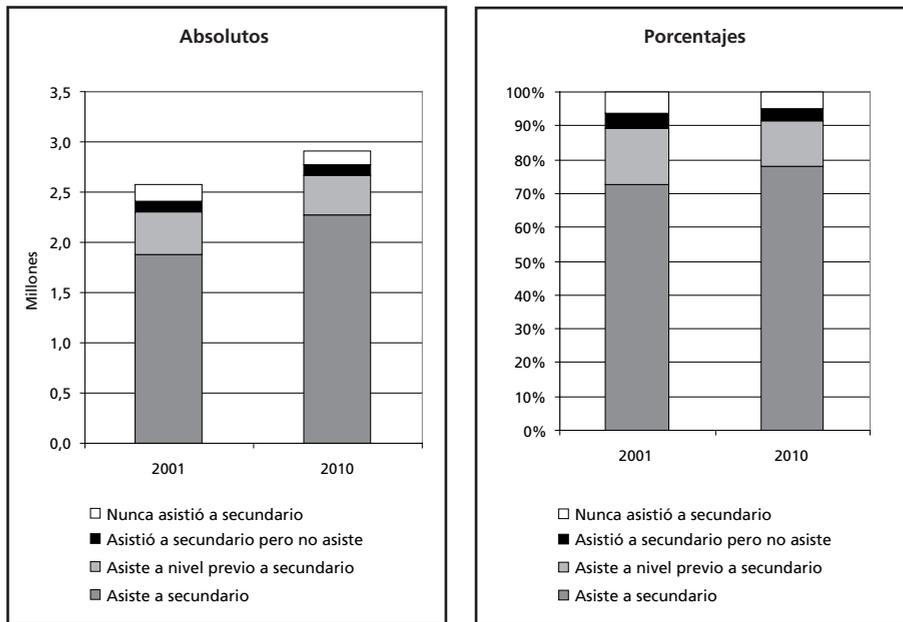
c) Nivel secundario

En lo que respecta al nivel medio, la ley vigente en 2001 establecía el denominado polimodal, de tres años de duración, entre los 15 y 17 años. Sin embargo, entre los cambios establecidos en 2006, se le da carácter obligatorio al nivel secundario, para el cual además se estipula una duración de 5 o 6 años, comenzando a los 12 o 13 años de edad,

según sea la duración asignada por cada jurisdicción al nivel primario. A fines de hacer comparable la información tomamos como parámetro el nivel secundario de cinco años, homologando la información del resto de las estructuras educativas a éste. De esta manera, se considera como asistente a este nivel a quienes estuvieran cursando desde el primero hasta el quinto año en las jurisdicciones con secundario de cinco años de duración²⁶, o bien desde segundo hasta el sexto año del secundario en aquellas donde dura seis años, o bien desde el octavo grado de la educación general básica hasta el tercero del polimodal en aquellas donde persiste la estructura de la Ley Federal de Educación.

Gráfico 9a y 9b

Hijos de 13 a 17 años según asistencia escolar.

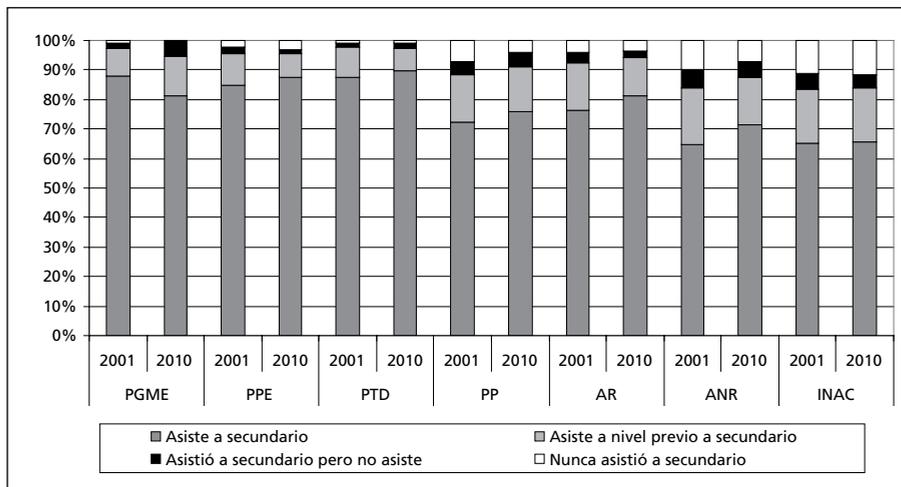


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Nota: En 2010 no se incluye un 0,5% de población sin información.

Los hijos en edad escolar para este nivel pasan de casi 2,6 a 2,9 millones de personas. La proporción que asiste al secundario asciende a la par desde un 72,8 a un 78%.

Gráfico 10
Hijos de 13 a 17 años. Asistencia escolar según ocupación del jefe de hogar.
Población urbana, 2001-2010.



PGME	Patrones de gr. y med. empresas	AR	Asalariados registrados operativos y no calificados
PPE	Patrones de pequeñas empresas	ANR	Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados
PTD	Prof., técnicos y directivos	INAC	Inactivos
PP	Pequeños propietarios		

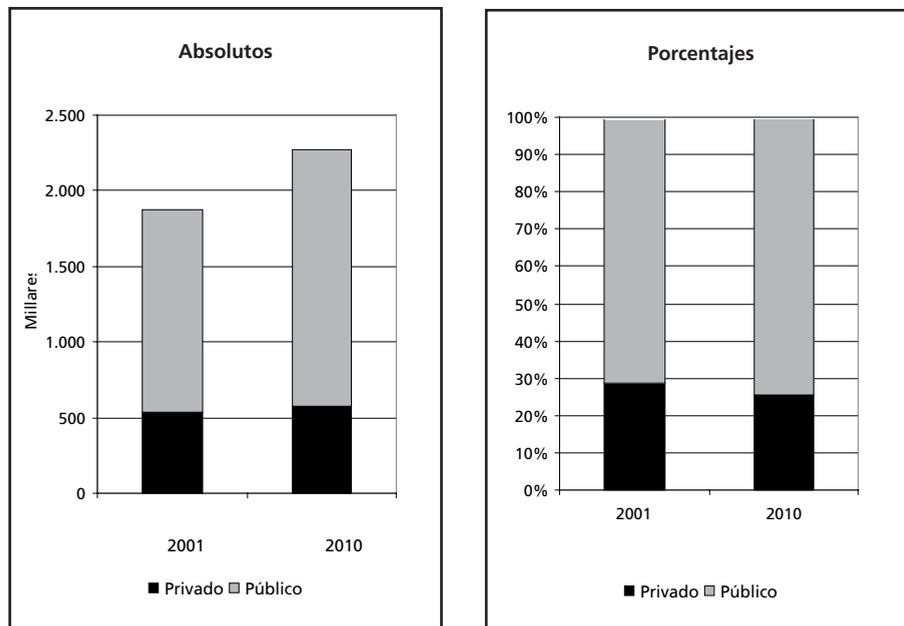
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,5% en 2001 y 1,9% en 2010). En 2010 en la categoría correspondiente a grandes y medianos patrones, los coeficientes de variación exceden el 20%.

En este rango de edad, se vuelven a observar diferencias según grupos pero, incluso entre las capas más pobres del proletariado, la asistencia se encontraba en alrededor de dos terceras partes (65%) en 2001 y pasa al 72% en 2010. El incremento de la población que accede a este nivel se observa en la mayor parte de los grupos analizados²⁷.

Gráfico 11a y 11b

Hijos de 13 a 17 años escolarizados en el nivel secundario. Asistencia según tipo de establecimiento escolar. Población urbana, 2001-2010.



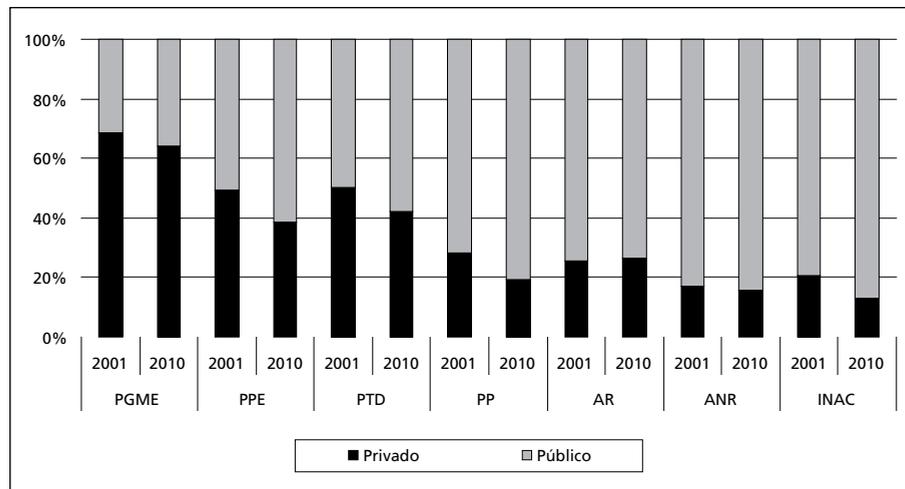
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: En 2010 no se incluye un 0,1% de población no clasificable por falta de información.

A diferencia de lo observado en los niveles anteriores, aquí llamativamente los asistentes a establecimientos públicos parecen crecer a un ritmo mayor que los privados (un 27% contra un 7%, respectivamente). En consecuencia la participación de estos últimos se contrae del 28,8 al 25,4%. Este movimiento en parte puede estar influido por el crecimiento de la población de 13 a 17 años que asiste a la educación de adultos, la cual no es posible discriminar mediante las fuentes que aquí utilizamos, y por ende es de difícil estimación su grado de incidencia²⁸.

Gráfico 12

Hijos de 13 a 17 años escolarizados en el nivel secundario. Tipo de establecimiento escolar según ocupación del jefe de hogar. Población urbana, 2001-2010.



PGME	Patrones de gr. y med. empresas	AR	Asalariados registrados operativos y no calificados
PPE	Patrones de pequeñas empresas	ANR	Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados
PTD	Prof., técnicos y directivos	INAC	Inactivos
PP	Pequeños propietarios		

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,5% en 2001 y 1,9% en 2010). En 2010 en la categoría correspondiente a grandes y medianos patrones, los coeficientes de variación exceden el 20%.

Esta aparente disminución de la participación del sector privado se observa en todos los grupos. Sólo aumenta levemente entre los asalariados registrados (25,4 a 26,2%). De todas formas, persisten las diferencias. Mientras que entre los hijos de grandes y medianos patrones, los asistentes al sector privado superan el 60%, entre los hijos de los asalariados no registrados, del servicio doméstico y desocupados es menor al 20%.

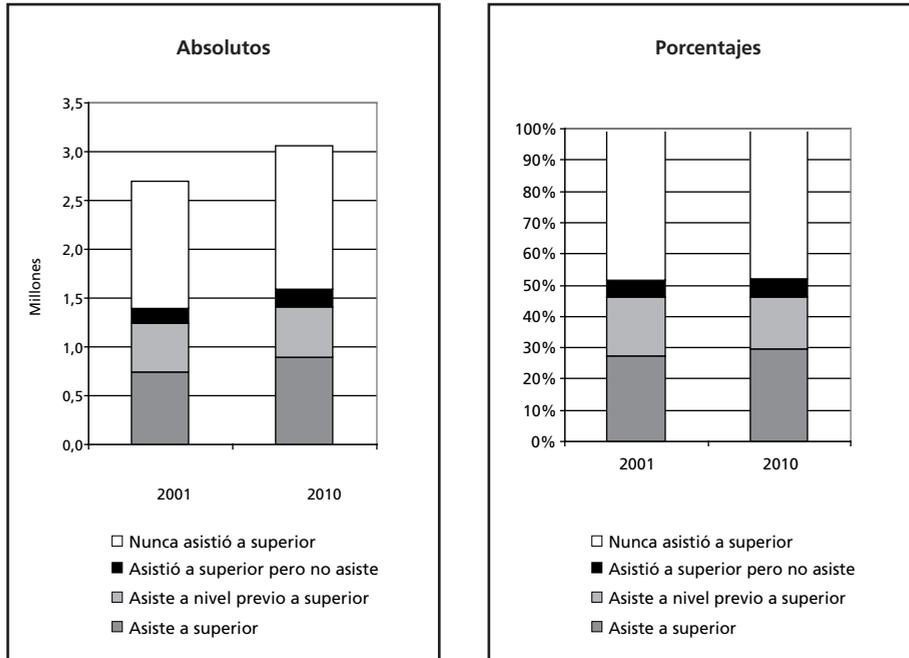
d) Nivel superior

Finalmente, el nivel de enseñanza superior está regido desde 1995 por la Ley de Educación Superior (N° 24.521) y se divide en dos grandes subsistemas: universitario y no universitario (o terciario). La educación universitaria tiene por finalidad la capacitación científica y profesional específica en distintas carreras, mientras que las funciones básicas de la enseñanza no universitaria son la formación y capacitación para el ejercicio de la

docencia en los niveles no universitarios del sistema educativo y la formación superior de carácter instrumental en las áreas humanísticas, sociales, técnico-profesionales y artísticas.

Gráfico 13a y 13b

Hijos de 18 a 24 años según asistencia escolar. Población urbana, 2001-2010.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.
 Nota: En 2010 no se incluye un 0,1% de población sin información.

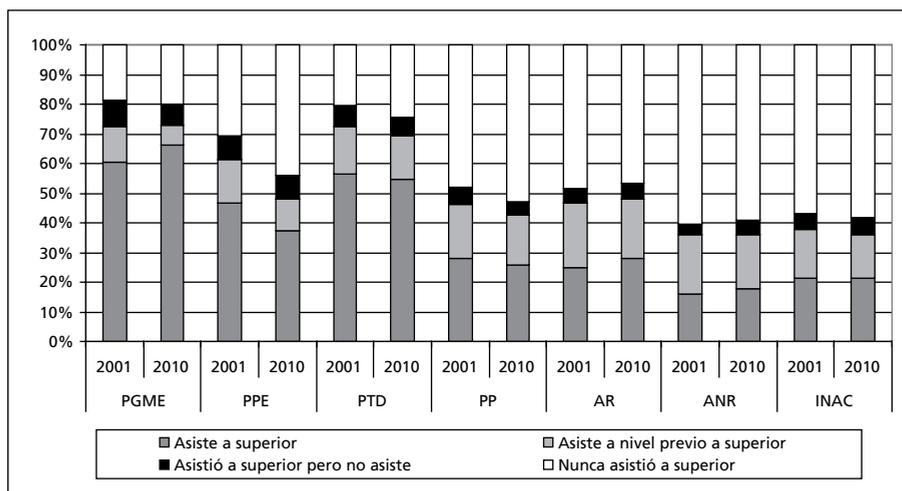
La población analizada creció de 2,7 a poco más de 3 millones de personas. La proporción que asiste al nivel superior pasó en el mismo lapso del 27,5 al 29,5%.²⁹

De todas formas, debe considerarse una serie de elementos para el análisis de estos datos. Por un lado, al no ser un nivel de enseñanza obligatorio, las edades teóricas definidas (18 a 24 años) son relativamente arbitrarias, aunque son las generalmente utilizadas para el cálculo de la cobertura escolar³⁰. Por otro, se trata de edades donde una parte importante de la población comienza a dejar de ocupar el lugar de hijos en sus hogares para comenzar a formar hogares propios, en los cuales puede ocupar la posición o bien de jefe o bien de cónyuge³¹. De todas formas, se trata de una porción significativa de la

población analizada, si consideramos que del total de asistentes al nivel superior, poco menos de la mitad eran personas de 18 a 24 años que ocupaban el lugar de hijos en sus hogares (47,5% en 2001 y 45,9% en 2010).

Gráfico 14

Hijos de 18 a 24 años. Asistencia escolar según ocupación del jefe de hogar. Población urbana, 2001-2010.



- | | | | |
|------|---------------------------------|------|---|
| PGME | Patrones de gr. y med. empresas | AR | Asalariados registrados operativos y no calificados |
| PPE | Patrones de pequeñas empresas | ANR | Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados |
| PTD | Prof., técnicos y directivos | INAC | Inactivos |
| PP | Pequeños propietarios | | |

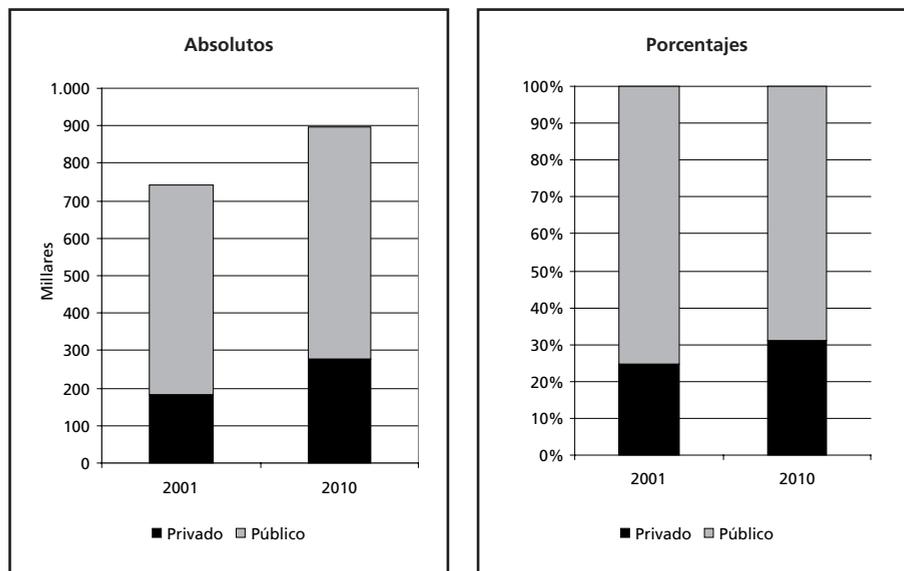
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,2% en 2001 y 1,6% en 2010).

Considerando estas restricciones, el nivel superior es donde encontramos la mayor diferencia de acceso según grupos sociales. Entre los hijos de patrones grandes, medianos y pequeños, y entre los de profesionales, técnicos y directivos, más de la mitad asiste al nivel superior. Esta proporción se reduce a menos de una quinta parte entre los asalariados no registrados, del servicio doméstico y desocupados³².

Gráfico 15a y 15b

Hijos de 18 a 24 años escolarizados en el nivel superior. Asistencia según tipo de establecimiento escolar. Población urbana, 2001-2010.



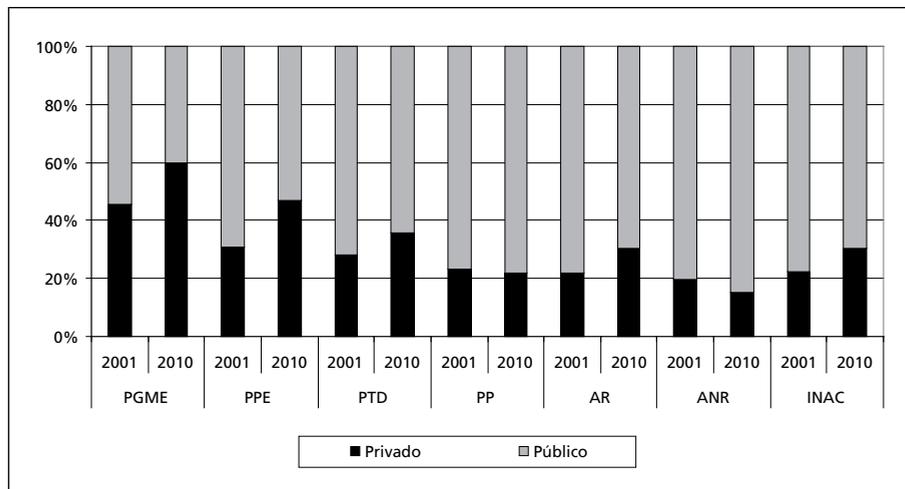
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: En 2010 no se incluye un 0,3% de población no clasificable por falta de información.

El incremento en la población asistente al nivel superior se produce en mayor medida en los establecimientos privados donde crece un 52%, contra un 10% en los públicos. El peso del primer sector aumenta así del 24,7% al 31,1%³³.

Gráfico 16

Hijos de 18 a 24 años escolarizados en el nivel superior. Tipo de establecimiento escolar según ocupación del jefe de hogar. Población urbana, 2001-2010.



- | | | | |
|------|---------------------------------|------|---|
| PGME | Patrones de gr. y med. empresas | AR | Asalariados registrados operativos y no calificados |
| PPE | Patrones de pequeñas empresas | ANR | Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados |
| PTD | Prof., técnicos y directivos | INAC | Inactivos |
| PP | Pequeños propietarios | | |

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,4% en 2001 y 1,4% en 2010). En 2010 en las categorías correspondientes a grandes y medianos patrones y a pequeños patrones, los coeficientes de variación exceden el 20%.

La participación del sector privado aumenta en todas las categorías asociadas a las capas acomodadas de la pequeña burguesía. Pero también entre los asalariados registrados. Aún así se mantiene la diferencia en el acceso: mientras que el 60% de los hijos de grandes y medianos patrones asiste a un establecimiento privado, esa proporción es menor al 20% entre los hijos de las capas pobres del proletariado

Resultados

Los datos expuestos permiten distinguir a grandes rasgos los distintos niveles educativos según los diferentes grados de acceso de las diferentes capas sociales a los mismos.

En primer lugar, existen niveles de enseñanza cuyo acceso es generalizado entre las distintas capas de la población, incluidas las más pobres. Los niveles inicial (específicamente

el denominado jardín de infantes), primario y secundario pueden ser incluidos aquí. Esto no significa ni que toda la población que asiste a estos niveles, logre egresar efectivamente de los mismos (ni que cuando lo logre, lo haga en los plazos esperados por el sistema escolar), ni tampoco significa que toda la población correspondiente a estas capas acceda a estos niveles. En todo caso, dada su generalización, puede considerarse que quienes no acceden no alcanzan las condiciones de vida consideradas como socialmente normales. Rasgo que coincide con la tendencia a la ampliación de los años de escolaridad considerados legalmente obligatorios, los cuales actualmente abarcan desde la sala de cinco años (extendida a la de cuatro a partir de 2015) hasta la finalización del nivel secundario. Este proceso de generalización es precisamente el que se observa como movimiento en la sociedad argentina tanto en el largo plazo como en el período particular analizado en este ejercicio³⁴.

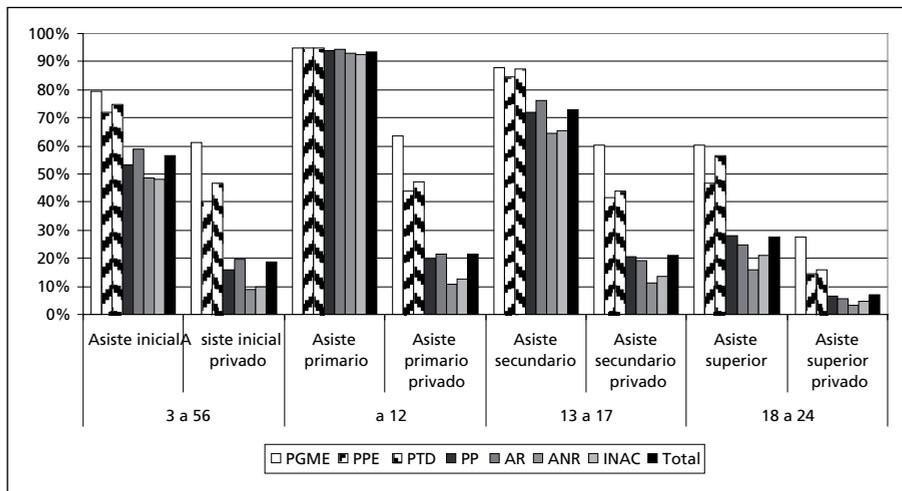
Sin embargo, a la par, en estos niveles una forma de discriminación se impone mediante el acceso a establecimientos privados, a los que sólo acceden proporciones significativas de los hijos de los patrones y de los profesionales, directivos y técnicos³⁵.

En contraste con los niveles anteriores, el acceso mismo al nivel superior parece más restringido³⁶, al alcance de sólo una minoría de los hijos del proletariado y de los pequeños propietarios. Y a los que acceden en mayor proporción los hijos de las capas de grandes y medianos patrones, es decir, las capas cuya capacidad de ahorro procede de la acumulación de capital, y los de quienes por su funciones intelectuales han sido tradicionalmente asociados a esas capas: profesionales, directivos y técnicos. De todas formas, una aproximación más certera debería considerar al conjunto de la población que asiste al nivel superior más allá de su edad y de su posición en el hogar.

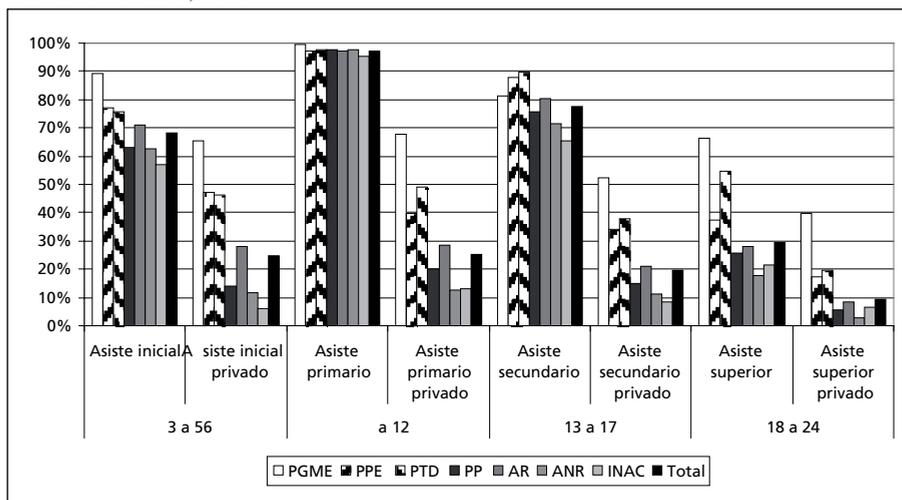
Gráfico 17a y 17b

Hijos de 3 a 24 años de edad. Asistencia al nivel de referencia y al sector privado según rangos etarios y según ocupación del jefe de hogar.

Población urbana, 2001



Población urbana, 2010



PGME	Patrones de gr. y med. empresas	AR	Asalariados registrados operativos y no calificados
PPE	Patrones de pequeñas empresas	ANR	Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados
PTD	Prof., técnicos y directivos		
PP	Pequeños propietarios	INAC	Inactivos

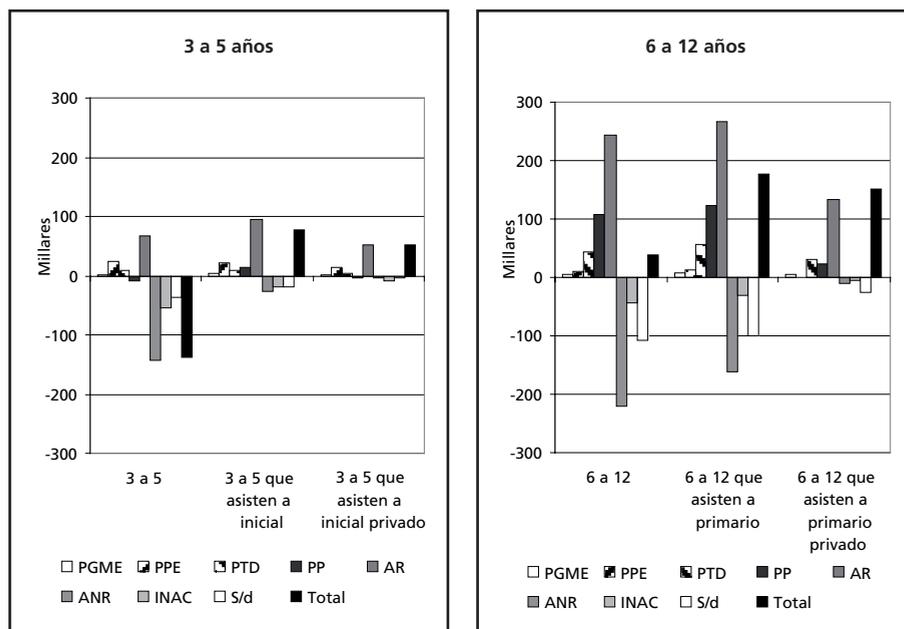
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010. Notas: No se incluye la población no clasificable por falta de información (4,4% en 2001 y 1,6% en 2010). En 2010, especialmente los datos referidos a la asistencia al sector privado, especialmente en los niveles inicial y superior y los referidos a la categoría grandes y medianos patrones pueden estar afectados por coeficientes de variación que exceden el 20%.

Entre los años analizados se destaca particularmente un leve cambio en el grado y forma de participación de las capas acomodadas del proletariado en el sistema educativo. Por un lado, se observa en el incremento en la proporción de hijos de asalariados registrados operativos y no calificados en establecimientos privados de nivel inicial y primario.

Gráfico 18a y 18b

Variación absoluta de hijos en edad escolar, escolarizados y asistentes a establecimientos privados según capas.

Población urbana, 2001-2010



PGME	Patrones de gr. y med. empresas	AR	Asalariados registrados operativos y no calificados
PPE	Patrones de pequeñas empresas	ANR	Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados
PTD	Prof., técnicos y directivos		
PP	Pequeños propietarios	INAC	Inactivos

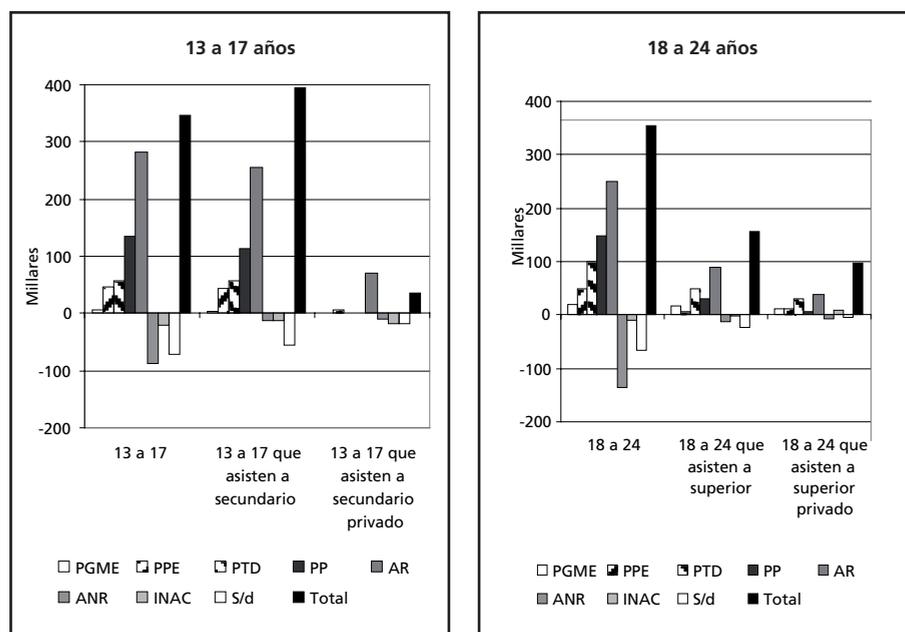
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

El grueso del incremento de la participación del sector privado en ambos niveles se explica principalmente por el acceso de hijos de estas capas (en el inicial representa el 101% en relación con la variación total, y en el primario, el 89%). Dicho incremento debe ponerse en el contexto de la fuerte reducción de la desocupación entre ambos años analizados³⁷ y por ende, en la disminución de hogares con jefes desocupados y,

consecuentemente, de los niños que forman parte de esos hogares. Los jefes de hogares desocupados con hijos pasaron de 921 mil a 216 mil, y concomitantemente, sus hijos pasaron de poco más de 2,3 a menos de 0,5 millones en el mismo período. En contrapartida, aumentó la proporción de jefes ocupados con hijos: especialmente, los jefes asalariados registrados operativos y no calificados aumentaron de casi 1,3 millones a poco menos de 1,9 y sus hijos, de 3,1 a 4 millones. A esto se agrega, la reducción absoluta del conjunto de los hijos menores de 6 años como consecuencia del envejecimiento poblacional. Ambos fenómenos afectan el movimiento de la población en edad escolar y su distribución según capas sobre las cuales hemos calculado las proporciones de escolarizados. Y explican la reducción en términos absolutos en la cantidad de hijos de las capas pobres del proletariado que asisten al sistema educativo.

Gráfico 19a y 19b
Variación absoluta de hijos en edad escolar, escolarizados y asistentes a establecimientos privados según capas.

Población urbana, 2001-2010



PGME	Patrones de gr. y med. empresas	AR	Asalariados registrados operativos y no calificados
PPE	Patrones de pequeñas empresas	ANR	Asalariados no registrados operativos y no calificados, del servicios doméstico y desocupados
PTD	Prof., técnicos y directivos		
PP	Pequeños propietarios	INAC	Inactivos

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001 y Encuesta Anual de Hogares Urbanos, 2010.

El grado en que inciden estas variaciones aparece también particularmente en el acceso al nivel secundario. Allí se observa un aumento en el acceso de la población más allá del grupo al que pertenezca. Sin embargo, en el caso de los hijos de las capas más pobres del proletariado ese incremento corresponde más a la reducción en la cantidad de jefes de hogar desocupados entre ambos años antes que a la evolución del volumen de sus hijos asistentes al nivel secundario: mientras que el total de hijos de asalariados no registrados, del servicio doméstico y desocupados se reduce un 12%, el conjunto de sus hijos que se encuentran escolarizados en el nivel secundario se reduce un 2,5%.

En contraste, y debido al aumento del empleo de una parte de los desocupados como asalariados registrados, los hijos de este grupo representan la mayor parte del incremento del acceso al nivel secundario (64% sobre el incremento de población que asiste), y en menor medida, al nivel superior (56%). Aunque también aumenta el volumen de población de este grupo en la educación privada, en el caso del secundario dicha incremento es más leve (incluso considerando que la fuente aquí analizada pudiera estar sobreestimando el incremento del peso de la educación pública), y en el caso del superior, el incremento no llega a modificar el acceso restringido a este nivel.

Educación y clases sociales en la Argentina reciente

Como señalamos en la introducción de este trabajo, estos movimientos coyunturales son expresión de un movimiento orgánico de largo plazo en la sociedad argentina caracterizado en parte por el creciente aumento del nivel educativo de la población. ¿Cómo caracterizar la relación actual entre grupos sociales y sistema educativo como parte de esta tendencia de largo plazo?

Si la educación constituye parte de la masa de medios de vida considerados socialmente necesarios (Marx, 1986: 125), requeridos por una determinada capa social para reproducir sus condiciones de existencia como tal, los datos presentados nos permiten una primera aproximación, para el caso de la Argentina reciente, a la distinción entre aquellos niveles educativos determinados por el capital como necesarios para el conjunto de la población obrera y aquellos que son reservados como instancias de privilegio para el acceso para las capas acomodadas de la burguesía.

Una primera clasificación general de los medios de vida es aquella que clásicamente los distingue entre necesarios y suntuarios. Los primeros son aquellos que

“se destinan al consumo de la clase obrera y que, en cuanto representan artículos de primera necesidad, forman también parte del consumo de la clase capitalista, aunque con frecuencia difieren en cuanto a la calidad y el valor de

los que consumen los obreros. Toda esta categoría podemos agruparla... bajo la rúbrica de medios de vida necesarios, siendo indiferente para estos efectos el que se trate de productos como el tabaco, que pueden no ser artículos de consumo necesarios desde un punto de vista fisiológico; basta que se consideren habitualmente como tales". [Los segundos, refieren a] "medios de consumo de lujo, que sólo se destinan al consumo de la clase capitalista y que, por tanto, sólo pueden cambiarse por la plusvalía invertida como renta, la cual no corresponde jamás a los obreros (Marx, 1986: 360)".

En este sentido, los servicios de educación inicial, primaria e incluso secundaria pueden ser considerados como parte de los medios de vida necesarios. Pueden acceder a ellos el grueso del conjunto denominado clásicamente como "masa trabajadora y explotada", el cual constituye la masa del pueblo: es decir, quienes, sean o no propietarios de sus condiciones de existencia, es decir, sean proletarios o pequeños propietarios, reproducen su vida por su propio trabajo y son explotados o expoliados por diversos mecanismos. Por tanto, puede considerarse que la población que queda excluida de estos servicios educativos no accede a parte de las condiciones de vida consideradas socialmente normales. Obviamente, dichas condiciones no son estáticas, sino que van variando históricamente, con la posibilidad de generalizarse a medida que se desarrollan las fuerzas productivas de la sociedad. Sin embargo, el hecho de que el acceso a cierto tipo de medios de vida tienda a generalizarse no necesariamente significa que sus características sean las mismas para todos los grupos de población. Los medios pueden ser similares pero variar sustantivamente en calidad, precio, forma de acceso, etc. La discriminación entre los grupos sociales puede trasladarse y expresarse entonces a través de dichos rasgos. Y de hecho, en la educación misma pueden existir diferencias relativas a la calidad en los aprendizajes, a su carácter arancelado o gratuito, a su acceso restringido o promocionado (por ej., mediante la existencia de becas, etc.). En los mencionados niveles educativos, una forma de restricción al acceso (aunque no necesariamente la única) está relacionada con el carácter privado de una parte de los establecimientos que los dictan. Dicho carácter restringido, como hemos señalado al comienzo de este trabajo, está ligado a su condición mayoritariamente arancelada, no necesariamente asociada a una superioridad en la calidad del servicio brindado, puesto que bien sabido es que las necesidades que determinados valores de uso satisfacen pueden bien brotar "de la fantasía", por utilizar la expresión clásica (Marx, 1986, 3). Esto no significa negar que una parte de la masa del pueblo acceda a ella³⁸. De hecho, en el período analizado hemos observado un aumento en el acceso, especialmente, en la proporción de las capas acomodadas del proletariado. Pero aun cuando dicho incremento no sea meramente coyuntural³⁹, dicha porción es aún minoritaria. La restricción en el acceso, que se manifiesta principalmente en el pre-

cio de estos servicios, hace que el grueso de la masa del pueblo quede excluida y, por el contrario, acceda la mayor parte de los hijos de aquellas capas que se apropian de excedente producido por otros y de los cuadros auxiliares tradicionalmente asociados a ellas. Lo expuesto no se contrapone a la existencia de otros rasgos que diferencien a los distintos establecimientos entre sí, no sólo entre los propios privados, sino también entre los públicos. De hecho, una parte del debate respecto de la caracterización del acceso al sistema educativo en las últimas décadas refiere a si su creciente “masificación” o “democratización” ha sido acompañada o no por un proceso que distintos autores varían en conceptualizar como de “segmentación”, “fragmentación” o “segregación”⁴⁰. Aquí hemos enfatizado en la distinción entre públicos y privados, principalmente porque una parte de las polémicas de los últimos años ha girado en torno al grado en que los segundos habrían perdido o no su carácter restringido. Los datos aportados muestran la persistencia de dicha restricción poniendo en cuestión la imagen de acceso generalizado de las capas pobres. Lamentablemente, las fuentes a partir de las cuales se ha realizado el presente ejercicio no aportan elementos para el análisis de otras características de los establecimientos que pudieran incidir en la discriminación en el acceso de los distintos grupos. Su profundización requerirá entonces de otras fuentes de información.

Una conceptualización similar parece aplicarse a la educación superior, pero aquí el acceso a este nivel en sí mismo parece adoptar un carácter de clase. A pesar de que los resultados alcanzados deberían ampliarse al conjunto de la población asistente, aun en este nivel es llamativo que entre casi una quinta parte y poca más de un cuarto del proletariado y de las capas pobres de la pequeña burguesía accedan a la enseñanza superior. En principio, entonces, no tendríamos datos para afirmar que la ampliación en el acceso haya erosionado plenamente su carácter restringido. De todas formas, algunas preguntas quedan pendientes: ¿varían estas proporciones según se trate de la educación universitaria y terciaria? ¿y según carreras? ¿cuántos de los estudiantes procedentes de los diferentes grupos logran egresar efectivamente?

No obstante, sintetizando lo expuesto, es posible afirmar que a partir del presente ejercicio se verifica: a) el crecimiento del acceso de la población al sistema educativo en el período considerado como parte de un proceso de más largo aliento, b) la persistencia de formas de restricción según grupos sociales, a través del acceso limitado tanto a establecimientos privados en los niveles de enseñanza obligatorios, como al nivel superior en su conjunto. Y aunque la articulación entre estructura social y sistema educativo no se circunscribe sólo a los aspectos aquí analizados, el estudio del acceso a los distintos niveles de enseñanza permite una primera aproximación necesaria para la futura profundización del examen de otras dimensiones.

¹ Aún cuando buena parte de quienes sostienen este tipo de nociones suele reconocerse como tributarios de la conceptualización propuesta por Bourdieu (1998), no suelen explicitar la forma concreta en que se articulan posiciones sociales y acceso a la educación en sus distintos niveles, e incluso, no es poco común que la noción de clases utilizada refiera más bien a alguna concepción de estratificación.

² La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una prestación no contributiva vigente desde noviembre de 2009 y consiste en una asignación monetaria mensual, de carácter no retributivo, que se abona por cada hijo menor de 18 años (o sin límite de edad, cuando se trata de discapacitados), hasta un máximo de cinco hijos. Los destinatarios son aquellos grupos familiares que, además de no recibir ningún tipo de prestación, se encuentran desocupados, registrados como monotributistas sociales, se desempeñan en el mercado de trabajo informal o en tareas de servicio doméstico y perciben una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil. En agosto de 2010, la cantidad de población cubierta por esta prestación era de casi 3,4 millones de personas, oscilando entre esa cifra y aproximadamente 3,6 millones desde esa fecha hasta junio de 2012 (Administración Nacional de Seguridad Social, 2012). El hecho que una parte del monto asignado está ligado a la asistencia al sistema educativo, dio origen a una fuerte polémica respecto de sus consecuencias efectivas. El entonces Director General de Cultura y Educación bonaerense, Mario Oporto señaló que con la asignación universal “ha llegado a la escuela el sector que estaba fuera del colegio, el sector de más baja escolaridad. La asignación universal tiene una gran política de retención: el chico, frente al fracaso escolar no se va, se queda en la escuela. Eso es un éxito para nosotros, pese a que repitan de grado” (Cornejo, 2011). En cambio, según Alieto Gadagni, miembro de la Academia Nacional de Educación, “que la Asignación Universal por Hijo no haya generado un incremento significativo en la escolaridad es un dato preocupante, si al mismo tiempo, la escuela estatal retrocede en su cobertura es un dato que debe ser asumido, es hora que las autoridades y los gremios docentes asuman su responsabilidad para revertir esta decadencia (Guadagni, 2011).

³ Entre 2007 y 2010 se crearon nueve universidades estatales, cinco de ellas en el conurbano bonaerense: Avellaneda, Moreno, del Oeste (en Merlo), Arturo Jauretche (en Florencio Varela) y de José C. Paz, y otras cuatro en el interior del país: de Río Negro y de Tierra del Fuego, del Chaco Austral y de Villa Mercedes. En Avellaneda el 83% sería primera generación de universitarios en sus familias (San Martín, 2011), lo mismo sucedería con los matriculados en primer año de la Universidad Arturo Jauretche (Tiempo Argentino, 2012). A pesar de esto, según otras fuentes, entre 2005 y 2010 habría caído un 34% la cantidad de jóvenes de 20 a 25 años de nivel “socioeconómico bajo” que cursaban estudios universitarios (Sigal, 2010).

⁴ Pasaje que ha llegado a ser calificado y difundido en términos de “huida” o “fuga” (Rey, 2011; San Martín, 2012), aun cuando la matrícula de educación común de todos los niveles en el sector privado entre los años 2001 y 2010 haya crecido del 24,8 al 28,3% (Fuente: Relevamiento Anual 2001 y 2010, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación). Una buena síntesis sobre los debates respecto a la evolución reciente del peso de la educación privada puede encontrarse en Bottinelli (2013).

⁵ No contamos con datos a nivel nacional sobre los aranceles de los establecimientos de educación privada. En la Ciudad de Buenos Aires, donde estos establecimientos reúnen aproximadamente la mitad de la matrícula de la educación común, las autoridades educativas fijan máximos arancelarios para aquellos que reciben subsidios estatales. Comparando esos valores en el año 2011 (según Disposición N° 20/11 de la Dirección General de Educación de Gestión Privada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y el promedio de ingresos familiares totales por deciles de población en la Ciudad (según la Encuesta Anual de Hogares Urbanos realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos) es posible ver lo siguiente. Para una familia ubicada en el primer decil, el arancel más barato estipulado (una escuela de nivel inicial o primario de jornada simple) representa el 9,7% de sus ingresos. En contraste, la opción más cara (una escuela que dicta los mismos niveles pero en jornada completa) representa el 4,2% para una familia del décimo decil, el de más altos ingresos. Es decir, en términos de presupuesto familiar una alternativa relativamente barata para un hogar de ingresos bajos representa más del doble que una opción relativamente cara para una familia de ingresos altos. Aunque estos guarismos refieren a los máximos arancelarios para establecimientos subsidiados (pueden existir establecimientos más baratos e incluso algunos gratuitos y también establecimientos no subsidiados más caros), permiten una primera aproximación al carácter restrictivo de la educación privada.

⁶ Por esta razón la condición de proletario no necesariamente coincide con la de pobre (Marx, 1986, t1: 521/2).

⁷ En este ejercicio no distinguimos a los grandes patrones respecto de los medianos, en parte por razones de representatividad muestral, y en parte porque la delimitación de la gran burguesía requeriría de otros elementos, y porque sus condiciones de vida, cualitativamente distintivas, incluso respecto de las capas acomodadas de la pequeña burguesía, deberían ser analizadas a partir de otros indicadores.

⁸ La categoría “trabajadores por cuenta propia” incluye principalmente a los pequeños propietarios, pero encubre también una porción relativamente importante de proletariado (especialmente bajo la forma de trabajadores ocasionales, changarines, trabajadores domiciliarios, servicio doméstico, vendedores ambulantes). La magnitud de esta porción “encubierta” ha sido estimada en torno de una cuarta parte de los trabajadores por cuenta propia de los principales aglomerados urbanos en 2001 (Donaire, 2004). A pesar de que a partir de la encuesta de hogares es posible delimitar en forma más precisa esta porción de población, se ha priorizado la comparabilidad con los datos censales, donde no es posible lograr una aproximación tan certera.

⁹ Entendemos “funciones intelectuales” en un sentido amplio, es decir, como “categorías especializadas formadas históricamente para el ejercicio de la función intelectual”. En este sentido, la distinción entre trabajo intelectual y no intelectual no remite al contenido del proceso de trabajo realizado sino a su función en la sociedad: “todos los hombres son intelectuales, podría decirse por lo tanto; pero no todos los hombres tienen en la sociedad la función de intelectuales (de igual modo, porque puede darse que cualquiera en cualquier momento se fría dos huevos o se remiende un desgarrón del abrigo, no se dirá que todos son cocineros y sastres)” (Gramsci, 1986: 355/6).

¹⁰ Según las definiciones utilizadas en la estadística oficial, este grupo se caracterizaría por la realización de tareas múltiples, diversas y de secuencia cambiante, pero mientras que las profesionales (y las directivas, como parte de ellas) suponen conocimientos teóricos de orden general y específico acerca de las propiedades y características de los objetos e instrumentos de trabajo y de las leyes y reglas que rigen los procesos, las técnicas suponen habilidades manipulativas y conocimientos teóricos sólo de orden específico (Instituto Nacional de Estadística y Censos, s/f). Puesto que ambos grados de calificación, a diferencia del operativo y del no calificado, suponen la realización de tareas que tienen como requisito la aplicación de conocimientos teóricos, utilizamos dicho criterio como delimitación del universo de intelectuales. Su caracterización como parte de la “pequeña burguesía acomodada” no niega la existencia de posibles procesos de proletarianización y empobrecimiento que se encuentren transformando su posición en la estructura social (ver Donaire, 2010 y Donaire, 2012).

¹¹ Dado que cada fuente utilizada considera distintos límites etarios a partir de los cuales considerar la actividad de la población, se consideró la población de 14 años y más con el objetivo de hacer comparables los datos de ambas.

¹² La delimitación a partir de los 3 años responde a que a partir de esa edad se cuenta con información comparable sobre asistencia escolar para 2001 y 2010. En cada uno de estos años los hijos menores de 3 años representaban un 9,5 y 8%, respectivamente.

¹³ Esto se debe a que del total de jefes inactivos con hijos, alrededor de dos tercios son jubilados o pensionados y aproximadamente la mitad tienen 65 años o más.

¹⁴ Por ende, no forman parte de este análisis quienes, por ejemplo, ocupan el lugar de nietos en sus hogares, cuya proporción en 2010 era del 19% entre la población urbana de 3 a 5 años, de 12% entre los 6 y 12 años, 7% entre los 13 y 17 años y 5% entre los 18 y 24 años.

¹⁵ Las edades teóricas refieren a la educación común, es decir, la destinada a la mayor parte de la población. Aunque en los datos del censo del 2001 no se especifica cómo se clasifica a la población asistente a la educación especial (es decir, la dirigida a la población con discapacidad permanente o temporal), en la encuesta de hogares del 2010 se los considera en una categoría aparte. En tanto que, por las propias características de esta modalidad educativa, no existen edades teóricas de referencia, se asumió por omisión, en los casos que correspondiera, su asistencia al nivel correspondiente, a excepción del superior puesto que el sistema educativo no contempla este nivel en la modalidad especial. De todas formas, se trata de pocos casos: del total de hijos de 3 a 24 años de edad que asisten o asistieron a algún nivel educativo, alrededor del 1% corresponden a la educación especial.

¹⁶ En esta categoría se incluye una pequeña proporción no significativa (0,2% en 2001 y 1% en 2010) que asiste a niveles educativos posteriores a la edad correspondiente.

¹⁷ La magnitud de la población en esta categoría puede estar sobreestimada puesto que las edades consideradas corresponden a los años cumplidos al momento de cada relevamiento (mediados de noviembre en 2001 y julio a septiembre en 2010), mientras que la inscripción a los distintos niveles de enseñanza se realiza según la edad cumplida al 30 de junio de cada año. De esta manera, por caso, un niño que cumpla 6 años en la segunda parte del año, puede estar cursando el jardín de infantes no porque esté desfasado de nivel respecto a su edad sino porque su inscripción al primario corresponderá ser efectuada recién al año siguiente.

¹⁸ Esta categoría incluye también a quienes declaran ya no asistir por haber completado el nivel esperado para su edad, pero que representan menos del 1% de los hijos de 3 a 24 años.

¹⁹ Posteriormente a la redacción de este trabajo, en diciembre de 2014, la obligatoriedad se extendió a las salas de cuatro años (Ley N° 27.045/14).

²⁰ Reducción que se enmarca en el proceso de envejecimiento poblacional observado en el período: entre

ambos años el conjunto de la población urbana de 3 a 5 años descendió un 0,8%.

²¹ De todas formas, debe considerarse que el acceso a las distintas salas es muy desigual. Mientras que para el conjunto de la población de 5 años, el acceso a salas de la edad respectiva era del 78,8% en 2001, la proporción correspondiente para la sala de 4 años se reducía al 48,2% y, para la sala de 3, al 29,9%. Aunque todas estas cifras crecieron en 2010 (al 91,4; 69,8 y 40,4% respectivamente), el acceso continúa siendo diferencial (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012).

²² La tendencia al aumento de la participación del sector privado coincide con el observado a partir de otras fuentes: según datos del Relevamiento Anual, la matrícula en establecimientos privados de nivel inicial en el conjunto del país pasó del 28,3 al 32,2% en el período analizado (Bottinelli, 2013).

²³ La reducción del acceso a establecimientos privados entre los hijos de los pequeños propietarios puede llegar a deberse, además de la incidencia del error muestral, a que en 2010 esta categoría encubra una parte del proletariado (trabajadores ocasionales y changarines) que en 2001 aparecían como desocupados.

²⁴ Las jurisdicciones donde se adopta una estructura consistente en un primario de seis años de duración (y complementariamente un secundario de otros seis años) son: provincia de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, San Juan, San Luis, Tucumán y Tierra del Fuego. Las jurisdicciones en las que existe un primario de siete años de duración (y complementariamente un secundario de cinco años) son: Ciudad de Buenos Aires, Chaco, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz, Santa Fe y Santiago del Estero (Lara y Cappellacci, 2013).

²⁵ También aquí la tendencia coincide con la observada a través de los datos del Relevamiento Anual, según el cual, la participación de los establecimientos privados en todo el país pasó del 20,5 al 24,9% de la matrícula del nivel primario entre los años considerados (Bottinelli, 2013).

²⁶ En estas jurisdicciones pueden existir también secundarias técnicas de seis años de duración, pero la fuente no brinda información para distinguirlos.

²⁷ Excepto entre los hijos de grandes y medianos patrones donde los guarismos pueden estar afectados por el alto coeficiente de variación de los datos estadísticos de 2010.

²⁸ De hecho, este descenso en la proporción de asistentes a establecimientos públicos privados contrasta con la información sobre la evolución de la matrícula a partir de otras fuentes, donde se observa una participación estable del sector privado durante el período analizado. Según datos del Relevamiento Anual mientras que en 2001 el 27% de la matrícula de educación secundaria común correspondía al sector privado, en 2010 es proporción es del 27,8%. Por ende, a diferencia del incremento del peso de la educación privada observada en los restantes niveles, en el secundario común parece mantenerse estable y con muy leves oscilaciones durante toda la década (Bottinelli, 2013). La contracción de la educación privada observada a partir de la información de la EAHU se confirma incluso dentro de los márgenes del error muestral y se mantiene en los mismos niveles al año siguiente, por lo que queda pendiente el análisis sobre las causas de los distintos resultados en comparación a otras fuentes, entre los cuales no habría que descartar: la distinta cobertura geográfica (nacional contra urbana), la población abarcada (conjunto de la matrícula contra hijos en edad escolar teórica), distinta forma de homologar las estructuras previas y posteriores a la vigencia de la Ley de Educación Nacional u otras. Sin embargo, uno de los elementos principales en esta diferencia podría ser el crecimiento de la población asistente a la educación secundaria, especialmente, aquella en el rango de las 13 a 17 años de edad, pero no en su modalidad común, sino en la modalidad para jóvenes y adultos, en la cual el peso del sector estatal es predominante. Según datos especialmente procesados por la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación, la matrícula de la secundaria de adultos creció un 26%, de 415 mil a 522 mil alumnos, entre 2001 y 2010. En la franja de 13 a 17 años este crecimiento fue de un 111% en el mismo período. A la vez, en el conjunto de la matrícula secundaria de adultos el peso de la educación privada se mantiene estable en torno del 9% en ambos años, pero entre los adolescentes de 13 a 17 años se contrae del 17,4% al 12,3%.

²⁹ Como las carreras en el nivel superior tienen duraciones diversas, una parte de la población analizada puede aparecer bajo la categoría "asistió pero ya no asiste", y no necesariamente haber abandonado la cursada, sino haber egresado de las carreras más cortas aún antes de los 24 años. Aunque los hijos en esta situación representan un 45,4 y un 51,8% de quienes ya no asisten pero asistieron a la educación superior en cada año relevado, considerados en relación al conjunto de los hijos de 18 a 24 años, este grupo representa sólo un 2,3 y un 2,9% en cada uno de los años considerados.

³⁰ Del total de población urbana asistente al nivel superior en 2010 (independientemente de su relación de parentesco en el hogar), alrededor del 63% tenía hasta 24 años de edad, seguidos por un 21% entre 25 y 29 años y un 8% entre 30 y 34 años. El 8% restante tenía 35 años o más. En 2001 las proporciones eran muy similares: 61, 20, 8 y 11%, respectivamente.

³¹ Si entre los jóvenes de 13 a 17 años el 89% ocupa el lugar de hijos en sus hogares (y 96% si se suma a los que ocupan el lugar de nietos), entre el grupo de 18 a 24 años, estos porcentajes pasan a 69 y 74% respectivamente.

Aparece en esta última franja de edad un 9% de jefes de hogar y un 7% de cónyuges. La proporción de quienes ocupan el lugar de hijos desciende gradualmente desde un 83% a los 18 años hasta un 57% a los 24 años. Aunque todos estos datos corresponden a 2010, las proporciones en 2001 eran muy similares a grandes rasgos.

³² Queda pendiente para una instancia posterior de la investigación si la reducción en la asistencia a este nivel en determinados grupos (por ejemplo, hijos de pequeños y medianos patrones), se debe a la incidencia (y en qué grado) de la proporción que egresó de este nivel antes de los 24 años, la cual, como se señaló previamente, aparece aquí confundida con la que abandonó los estudios superiores.

³³ A través de los datos de matrícula escolar del Relevamiento Anual, es posible observar tendencias diferentes según se trate de la educación superior terciaria o universitaria. Mientras que en la primera el peso del sector privado sufre fuertes oscilaciones (crece del 41,5 en 2001 al 47,5 en 2006 y se reduce nuevamente al 42,4% en 2010), en la segunda se incrementa en forma constante (desde 14,4% al 20,5% al final del período) (Bottinelli, 2013).

³⁴ De hecho, los primeros datos censales publicados sobre el año 2010 confirman esta evolución en el conjunto de la población del país. Se observa un creciente acceso en todos los niveles, pero especialmente al jardín de infantes. Entre 2001 y 2010 la población de entre 3 y 4 años que asiste a un establecimiento educativo pasó del 39,1 al 55,2 % y entre la de 5 años, del 78,8 al 91,4%. Entre la población de 6 a 11 años, el aumento fue del 98,2 al 99%. Y en los tramos de 12 a 14 y 15 a 17, del 95,1 al 96,5 y del 79,4 a 81,6% respectivamente (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012).

³⁵ Es posible observar hasta qué punto opera esta discriminación en la diferencia entre asistencia y egreso efectivo: la participación del sector privado sobre el total de matrícula del primer año del secundario, que ronda el 25%, contra esa misma proporción entre los egresados de ese nivel: 41% (Fuente: Relevamiento Anual 2010, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación de la Nación).

³⁶ Aunque el acceso al nivel superior de la población de 18 a 24 años creció también en el conjunto del país, lo hizo muy levemente, desde el 36,9 en 2001, al 37,3% en 2010 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2012).

³⁷ Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la tasa de desocupación a fines del 2010 era del 7,5%, en comparación al 18,3% de fines de 2001. Además, debe considerarse que el censo de este año, que aquí utilizamos como fuente, arrojó como resultado una tasa aún más elevada, 28,5%, diferencia que fue atribuida a divergencias técnicas en la forma de captación de la información en cada uno de los relevamientos, cuyo resultado fue principalmente que una parte de la población registrada como subocupada según la EPH quedó agrupada como desocupada en el censo de población (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s/f).

³⁸ En todo caso, será necesario incorporar otros elementos al análisis, como por ejemplo, diferencias cualitativas tanto al interior de estos servicios como en la forma de acceso a los mismos. Una porción de las capas acomodadas del proletariado puede acceder a servicios educativos brindados por establecimientos pertenecientes a las propias organizaciones sindicales de esas capas (y en este sentido, "privados"); otras porciones, no sólo acomodadas sino también pobres, pueden acceder a servicios privados mediante becas y otros subsidios directos o indirectos (por ej., a la educación religiosa solventada en forma pública).

³⁹ Aquí debe considerarse el contexto del carácter prolongado de la recesión y la profundidad de la crisis del año 2001, durante la cual una parte de las capas acomodadas del proletariado se encontraban desocupadas. La posibilidad posterior de que una parte de ellos lograra que sus hijos accediera a la educación privada ¿expresa el acceso a distintas condiciones de vida por parte de esta capa o refleja simplemente un retorno a determinadas condiciones ya existentes dada la renovada posibilidad de hacer efectiva la venta de su fuerza de trabajo? Más allá de la respuesta a esta pregunta, los resultados obtenidos sí ponen en cuestión la imagen generalizada sobre el acceso de las capas más pobres a la educación de este tipo.

⁴⁰ Entre los trabajos de referencia se encuentran: Braslavsky (1985), Kessler (2002), Tiramonti (2007) y más recientemente, Veleza (2012). Lamentablemente, al basarse en técnicas cualitativas, el grueso de los estudios que giran en torno de esta problemática permite identificar el fenómeno pero no conocer su grado de generalización.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de la Seguridad Social (2012) *La asignación universal por hijo para protección social. Decreto 1602/09*. http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/PPT%20-%20AUH%20II%20C%202012_F.pdf accesado el 15 de noviembre de 2013.

Bottinelli, Leandro (2013) *El debate sobre el crecimiento reciente de la educación privada*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

Bourdieu, Pierre (1998) *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

Braslavsky, Cecilia (1985) *La discriminación educativa en Argentina*. Buenos Aires: Flacso.

Cornejo, Jesús (2011) "Por la asignación por hijo, los que repiten no dejan la escuela". *La Nación*, 29 de julio.

Donaire, Ricardo (2012) *Los docentes en el siglo XXI, ¿empobrecidos o proletarizados?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Donaire, Ricardo (2010) "Los trabajadores intelectuales en Argentina: formulación de un sistema de problemas a partir de una caracterización general de su inserción ocupacional". *PIMSA Documentos y Comunicaciones* 13, 7-49.

Donaire, Ricardo (2004) "Diferentes fracciones sociales encubiertas bajo la categoría ocupacional 'trabajadores por cuenta propia'". *PIMSA Documentos y Comunicaciones* 8: 7-27.

Engels, Federico (1974) *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Buenos Aires: Ediciones Diáspora.

Gramsci, Antonio (1986) *Cuadernos de la cárcel. Tomo IV*. México D.F.: Era.

Guadagni, Alieto (2011) "La escolaridad no despega". *Clarín*, 30 de noviembre.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2012) *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2010. Resultados Definitivos. Serie B, Nro. 2, Tomo 1*. Buenos Aires: INDEC.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (s/f) *Clasificador Nacional de Ocupaciones del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Apéndice metodológico*. <http://>

www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01 accesado el 30 de junio de 2007.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (s/f) *Evaluación de la Información Ocupacional del Censo 2001. Análisis del nivel de desocupación*. http://www.indec.gov.ar/censo2001s2/ampliada_index.asp?mode=01 accesado el 30 de junio de 2007.

Iñigo Luisa (2004) “Extensión de la escolaridad promedio en la Argentina: ¿producción de atributos productivos de la fuerza de trabajo?”. Ponencia presentada al *Congreso Internacional de Sociología de la Educación*, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Jaume, David (2013) *Un estudio sobre el incremento de la segregación escolar en Argentina*. La Plata: CEDLYS/UNLP.

Kessler, Gabriel (2002) *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE/Unesco.

Lara, Lina y Cappellacci, Inés (2013) “Principales tendencias en la escolaridad obligatoria (1997–2010)”. Ponencia presentada en *X Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1 a 6 de Julio de 2013.

Marx, Carlos (1986) *El Capital. Crítica de la Economía Política*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Ministerio de Educación (2013) *A propósito del debate sobre la evolución de la matrícula en el sector privado*. Buenos Aires: MEN.

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2010) *Persistentes desigualdades en el acceso a la educación*. Buenos Aires: Fundación Arcor/UCA.

Pereyra, Ana (2008) “La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada”. *Perfiles educativos* 120: 132–146.

Rey, Alejandra (2011) “La escuela, un espejo social del país”. *La Nación*, 23 de febrero.

San Martín, Raquel (2012) “Fuga a la escuela privada en la era K”. *La Nación*, 2 de septiembre.

San Martín, Raquel (2011) “Más universidades, causa de polémica”, *La Nación*, 16 de abril.

SEL Consultores (2011) “La educación pública pierde terreno frente a la privada (más intensamente en los hogares de bajos ingresos)”. *Newsletter sobre la situación laboral y social en Argentina*. <http://www.selconsultores.com.ar/newsletter/agosto-2011.pdf> accesado en 15 de noviembre de 2013.

Sigal, Pablo (2010) “Cayó un 34% la cantidad de universitarios de clase baja”. *Clarín*, 4 de octubre.

Tiempo Argentino (2012) “Los alumnos de ‘primera generación’ copan las universidades del Conurbano”. *Tiempo Argentino*, 11 de octubre.

Tiramonti, Guillermina, (2007) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Ed. Manantial.

Veleda, Cecilia (2012) *La segregación educativa. Entre la fragmentación de las clases medias y la regulación atomizada*. Buenos Aires: Editorial Stella/La Crujía.

Educación y Trabajo. Una mirada a los jóvenes pobres de Brasil y Argentina

Education and Labor. Addressing poor youngsters in Brazil and Argentina

Mónica Girolami

Doctora en Ciencias Sociales - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - Universidade de Brasília.
E-mail: monicagirolami@gmail.com

Resumen

El propósito central de la investigación fue analizar las conexiones existentes entre la educación y el proceso de la transición al mercado de trabajo de los jóvenes pobres. Se ha utilizado metodología comparada, cualitativa y datos estadísticos provenientes de la PNAD-IBGE (Brasil) y EPH-INDEC (Argentina). Se comparan las trayectorias educativo-laborales de los jóvenes que viven en favelas en Rio de Janeiro y villas miserias en la Ciudad de Buenos Aires. La selección de la trayectoria a recorrer por parte de estos jóvenes tendrá mayores o menores posibilidades de ser llevada a cabo en función de las restricciones que les impone el contexto objetivo en el cual viven. Entre ellos encontramos condicionantes económico –sociales, de hábitat, de circuito educativo caracterizados por la segmentación y baja calidad de los mismos, de género, de falta de capital social y discriminación. Todos estos condicionantes son desigualdades que interactúan y se refuerzan al acoplarse entre unas y otras, y se pueden interpretar como acoplamientos de dos tipos de exclusiones: la socioeconómica y la sociocultural. Cuando este acoplamiento ocurre, la exclusión tiende a reforzarse adquiriendo formas más extremas y persistentes. En los jóvenes pobres la amplia gama de situaciones de vulnerabilidad

Fecha de recepción:

30.1.15

Fecha de aceptación:

26.5.15

que presentan ponen de manifiesto la heterogeneidad de la pobreza, y la ampliación y complejización de las desigualdades en el acceso a recursos y oportunidades. Los elementos estructurales conforman la matriz de relaciones objetivas por la cual los individuos transitan, pero no explican en su totalidad las particularidades de las trayectorias. En las trayectorias educativas-laborales de los jóvenes pobres se han identificado cinco perfiles educativo-laborales: a) trayectorias de exclusión, b) trayectorias de riesgo, c) trayectorias de vulnerabilidad, d) trayectoria acumulativa, e) perfil de acumulación sucesiva. Los resultados muestran que el origen socioeconómico, el nivel educativo de la familia y la calidad del circuito educativo al que concurrieron parece ser los determinantes del destino laboral de los jóvenes pobres. A pesar de estas tendencias reproductoras, la investigación también muestra que algunos jóvenes con motivación y estrategias proactivas, logran entrar en trayectorias de acumulación. La educación profesional representa una alternativa importante, sobre todo para aquellos que no pueden acceder o permanecer en la universidad y/o se inclinan por carreras técnicas. Necesaria, es la existencia de mecanismos institucionales que pueden apoyar la transición al trabajo, con el fin de generar mayores oportunidades para los jóvenes en situación de pobreza.

Palabras clave: Juventud, Pobreza, Educación, Trabajo, Estudios Comparados, Argentina, Brasil.

Summary

The central purpose of this research is to analyze the relation between education and the transition of poor youth to the labor market. This research uses comparative, qualitative, and statistical data from the PNAD-IBGE (Brazil) and EPH-INDEC (Argentina) methodologies. It compares the job-to-education trajectories of young people living in favelas of Rio de Janeiro, to those living in slums in Buenos Aires. The selections of these young people's trajectories are carried out according to the

restrictions imposed by the objective context in which they live. These contexts include socio-economic conditions, habitats, educational circuits characterized by segmentation and low quality thereof, gender, lack of social capital, and discrimination. These constraints are inequalities that interact and reinforce to each other, and relationships can be interpreted as two types of exclusions: the socio-economic and socio-cultural. When this engagement occurs, exclusion tends to be reinforced and acquires more persistent and extreme forms. The broad range of vulnerabilities of poor youth highlight the heterogeneity of poverty, and the expansion and complexity of inequalities in access to resources and opportunities. Some individuals, even within the same social class, do not face the same situations nor do they conform to a vital route with the same characteristics. The structural elements form the matrix of objective relations through which individuals pass, but they do not fully explain the particularities of the trajectories. Five educational-labor profiles have been identified within the working- educational trajectories of poor young people, including: a) trajectories of exclusion, b) risk trajectories, c) trajectories of vulnerability, d) cumulative path, and e) successive accumulation. Findings show that socioeconomic background, the educational level of the family, and the quality of the educational circuit seem to determine the labor fate of poor young people. However, in spite of these breeding trends, research shows that young people who are motivated and proactive manage to enter trajectories of accumulation. Professional education is an important alternative, especially for those who cannot access or remain in college, or those who are more inclined to pursue technical careers; in this way anticipating faster access to the labor market, and under better conditions. Institutional mechanisms are necessary in order to support the transition into the workforce in order to generate greater opportunities for young people in poverty.

Keywords: Poverty, Youth, Workfare, Education, Comparative Methodology, Argentina, Brazil.

Introducción

Estudios recientes plantean que todos los jóvenes, y no sólo los pobres, tienen problemas para encontrar un empleo cuando intentan su primera inserción laboral; dos años después las dificultades de empleo son mucho mayores entre los menos educados (Jacinto 2010). Según Jacinto este dato está reflejando una de las paradojas de las relaciones actuales entre educación y empleo: se da al mismo tiempo un proceso de devaluación de credenciales educativas, junto con una valoración de la mayor escolaridad como condición necesaria, pero no suficiente, para acceder al trabajo en el marco de un mercado de empleo restringido.

El objetivo de la investigación que sirve de base a este artículo es contribuir al debate sobre la relación entre educación y trabajo en las nuevas condiciones de la juventud en situación de pobreza, a partir de un estudio comparado entre Argentina y Brasil.¹ La investigación partió del presupuesto que los sistemas de protección social y la mayor escolaridad (enseñanza media) son necesarios pero aún insuficientes para garantizar a los jóvenes pobres el acceso a trabajos que le permitan superar la situación de pobreza. La inclusión en redes sociales que posibilitan la formación de capital social y la educación profesional pueden ser dimensiones que incorporadas a las políticas públicas generen sinergias para la incorporación de estos jóvenes a trabajos de mayor calidad.

La estrategia de investigación está orientada por la triangulación metodológica, esto es, la combinación de datos, teorías y metodologías para el estudio de un mismo fenómeno. Según Forni (1993) la triangulación consiste en la aplicación de distintas metodologías en el análisis de una misma realidad social. En este caso se combina la utilización de datos estadísticos provenientes de las PNAD –IBGE (Brasil) y EPH- INDEC (Argentina), con metodología cualitativa, basada en entrevistas en profundidad para la construcción de trayectorias educativo-laborales en el marco de los estudios comparados.

El método comparativo busca establecer relaciones causales para los fenómenos que busca estudiar, con el fin de poder generar modelos explicativos y, eventualmente, predictivos. Todo ello teniendo en cuenta los límites inherentes a los objetos de estudio propios de las ciencias sociales. Dentro de la metodología comparativa existen dos empleos: el cualitativo y el cuantitativo, siendo el objeto de estudio, con sus propias características, lógicas y estructuras, el que determina el método y el empleo de éste.

Para Dieter Nohlen (2008) la situación propia de la comparación cualitativa es la de pocos casos que poseen una gran cantidad de variables. A diferencia del experimento en las ciencias naturales, al científico social le resulta imposible mantener constantes las condiciones marginales en el ámbito del objeto a investigar. Lo que puede hacer es suponer que las variables no sujetas a estudio se mantienen constantes, aun cuando

en realidad varíen con el tiempo, pero siempre y cuando estos cambios y desvíos no rebasen ciertos límites.

En cuanto a la aplicación del método comparativo Nohlen (2008) establece que es necesaria la definición de: I) **Ámbito del objeto:** estructuras amplias o de segmentos; II) **Contexto:** homogéneo o heterogéneo; III) **Tiempo:** dimensión diacrónica, la comparación aquí se hace de manera longitudinal entre diferentes períodos o lapsos de tiempo con un mismo caso, donde el contexto puede llegar a ser relativamente constante. La segunda dimensión es la sincrónica que compara diferentes casos en un mismo lapso de tiempo. Las variables de los contextos son difíciles de controlar y por eso se recomienda elegir unidades de análisis que posean un contexto bastante o medianamente homogéneo. La tercera manera de comparar es a través de lo que se conoce como comparación diferida en el tiempo. Este tipo de comparación enfoca diferentes casos en diferentes lapsos de tiempo. El contexto puede ser controlado eligiendo casos que tengan un contexto homogéneo, aunque no se hayan dado en el mismo tiempo. IV) **Espacio:** 1. Estados-Nación, sistemas políticos; 2. Intra-estatal, intranacional; 3. Supraestatal: se trata de regiones internacionales, de espacios de integración; 4. Mundial. Cruzando las posibilidades del espacio y del tiempo obtenemos los modos de aplicación de la comparación, los números de casos necesarios y si las variables contextuales deben ser homogéneas o heterogéneas. V) **Estrategias de investigación.** Nohlen (2008) destaca el “método de concordancia” y el “método de diferencia” El método de concordancia busca similitud en las variables operativas y heterogeneidad en las variables de contexto. El método de la diferencia requiere variables contextuales y variables operativas diferentes.

Estrategia de Investigación

Esta investigación está orientada por el método de la concordancia, que busca similitud en las variables operativas y heterogeneidad en las variables de contexto. Esta estrategia, a su vez, incluye una complementariedad de métodos ya que junto a la comparación se realizara un abordaje cualitativo a través de entrevistas en profundidad y la construcción de trayectorias educativo-laborales.

En esta investigación comparada el objeto de estudio son las trayectorias laborales de jóvenes pobres que: I) abandonaron la escuela, II) abandonaron la enseñanza media (o fueron expulsados por repetir sucesivamente) y retomaron sus estudios en el sistema de educación de jóvenes y adultos -EJA, y III) terminaron la escuela secundaria y están realizando educación profesional en el sistema formal de educación. Se excluyen todos aquellos jóvenes que realizan su formación profesional en programas del Estado -por ejemplo Proyecto Joven en Brasil, Proyecto Más y Mejor Trabajo en Argentina-.

El *tiempo* en esta investigación es sincrónico, compara en un mismo lapso a diferentes unidades de análisis. Las variables de los contextos son difíciles de controlar y por eso elegimos unidades de análisis que posean un contexto bastante o medianamente homogéneo.

Los *contextos territoriales* que fueron objeto de esta investigación son Argentina, -específicamente dos “villas miseria” de la Ciudad de Buenos Aires: Retiro y Villa Soldati- y Brasil -dos favelas de la Ciudad de Rio de Janeiro: Morro do Alemão y Cidade de Deus-.

En 2013 la población en Brasil era de 201,5 millones de habitantes (IBGE,2013), mientras que la de Argentina era de 41,7 millones (INDEC,2013). Tanto en Argentina como en Brasil la población joven representa 22% de la población total.

Ambos países han tenido un periodo de crecimiento significativo en la década pasada, y un buen inicio en la actual, aunque perdieron dinamismo en los últimos años. El crecimiento de la última década ha estado alimentado en buena parte por la evolución favorable de los términos de intercambio. Esta fuente de crecimiento ha sido afectada por las variaciones negativas de precios en los principales rubros de exportación, que ya no crecerán al ritmo que lo hicieron en la década anterior. La caída del consumo y la mayor volatilidad financiera internacional también son factores que inciden sobre los niveles de crecimiento (OIT, 2013). Después de una recuperación vigorosa (en 2010, Brasil creció 7,5% según IBGE y Argentina 9,2% según INDEC), el crecimiento en 2012 fue de 1% para Brasil y 1,9% para Argentina.

Una de las características de los gobiernos del PT en Brasil y del peronismo kirchnerista en Argentina ha sido la recuperación del papel activo del Estado en torno de la actividad económica y de integración social. En los dos países se desarrolló un amplio sistema de protección social, siendo los programas más importantes la Asignación Universal por Hijo en Argentina y el Programa Bolsa Familia en Brasil.

Cuadro N° 1: Personas en situación de Pobreza e Indigencia

País	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina	1999	28,5%	8,8%
	2012	4,3%	1,7%
Brasil	1999	34,1%	10,4%
	2012	18,6 %	5,4%

Fuente: Elaboración propia basada en el Anuario Estadístico CEPAL 2012

El Cuadro N° 1 registra una amplia disminución de la pobreza en ambos países. Ella fue posible gracias a una complementariedad entre los efectos del crecimiento y la distribución. Los sistemas de protección social desarrollados por los estados fueron la principal política de carácter redistributivo. Los modelos económicos fueron apoyados con políticas de empleo y políticas sociales, permitiendo una mejora en los indicadores de estas áreas. El análisis de las tasas de desempleo (Cuadro N° 2) indica que, a pesar de la crisis económica y de la caída generalizada del producto en 2009, continúan bajando en el 2010 (CEPAL, 2012).

Cuadro N° 2: Tasa de desempleo abierta urbana por sexo y edad

		Franjas Etarias											
		Total			15-24			25-34			35-44		
País	Sexo	2006	2009	2010	2006	2009	2010	2006	2009	2010	2006	2009	2010
Argentina													
	Ambos	9.5	8.6	7.7	23.4	21.2	19.4	7.8	8.3	7.3	5.4	5.4	4.9
	Hombres	7.8	7.8	6.6	19.0	18.8	16.6	6.0	7.0	6.0	3.4	4.4	3.7
	Mujeres	11.7	9.8	9.2	29.3	24.7	23.6	10.0	10.0	9.0	7.8	6.8	6.5
Brasil													
	Ambos	9.5	9.2	...	20.1	19.7	...	9.1	9.4	...	5.6	5.8	...
	Hombres	7.4	7.0	...	16.3	15.9	...	6.3	6.4	...	3.7	4.0	...
	Mujeres	12.1	12.0	...	24.7	24.5	...	12.4	12.8	...	7.7	7.9	...

Fuente: Elaboración propia basada en el Anuario Estadístico CEPAL 2010

El cuadro 2 muestra también que la mayor disminución del desempleo tuvo lugar en la franja etaria de 15 a 24 años, aunque la tasa de desempleo en ese grupo sigue siendo mayor en relación a los otros grupos etarios. En Argentina la tasa es casi tres veces mayor en relación al grupo de 25-34 años y en Brasil es más que el doble.²

Paralelamente se ha producido una expansión de la escolaridad media. Sin embargo, los jóvenes más pobres son los que menos concurren a la enseñanza media. Si dicha tasa se analiza según nivel de ingresos (Cuadro N° 3.) se observa una correlación positiva entre nivel de ingresos y grado de escolarización en ambos países. En Argentina la tasa neta de escolarización secundaria es del 84,4% (SITEAL, 2011), el 30% de los hogares con ingresos inferiores tiene una tasa de escolarización media de 81,1%; en el 30% de ingresos medios la tasa es de 87,2% y en el 40% de ingresos superiores la tasa es de 92,1%. En Brasil la tasa neta de escolarización del nivel medio es 76,6% (SITEA, 2011). Si se analiza dicha tasa según nivel de ingresos (SITEA, 2011): el 30% de ingresos inferiores tienen una tasa de escolarización media de 75%, en el 30% de ingresos medios la tasa es de 80,7 % y en el 40% de ingresos superiores la tasa es de 82,8%.

Cuadro N° 3 : Tasa neta de escolarización secundaria para Argentina y Brasil en 2011 por nivel de ingresos

	ARG	BRA
30% inf	81,1	75
30% med	87,2	80,7
40% sup	92,1	82,8
Fuentes: IIPPE - UNESCO / OEI en base a: Argentina - EPH del INDEC,		Brasil - PNAD del IBGE

Si bien las situaciones de partida de los dos países son diferentes, el proceso de crecimiento económico de los últimos años, junto al desarrollo de sistemas de protección social y expansión educativa posibilitan un contexto relativamente homogéneo en el cual se desarrolla la comparación.

Esta investigación observó las trayectorias educativo-laborales de 62 jóvenes, varones y mujeres, entre 18 y 24 años que viven en las favelas de Morro do Alemão y Cidade de Deus en Rio de Janeiro, Brasil y en las villas de Soldati y Retiro en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. La comparación como estrategia del análisis, comienza desde la selección de los casos, provocando la diversificación de los mismos aunque manteniendo criterios de comparabilidad.

Los jóvenes varones y mujeres de la muestra fueron seleccionados respetando ciertos criterios iniciales. Dichos criterios sirvieron para introducir a priori una comparabilidad o variabilidad deliberada en la selección de los casos, lo cual nos permitiría provocar semejanzas y diferencias fecundas para el análisis. Esa fue la función de ciertas variables iniciales como: a) tener entre 18 y 24 años; b) vivir en una favela o villa miseria e ir a una escuela que está ubicada en la misma o muy cercana, c) haber abandonado la escuela y estar o no trabajando, o d) estar realizando la enseñanza media en el sistema de educación de jóvenes y adultos, o e) estar realizando educación profesional en las escuelas ubicadas en las favelas y villas miserias. El criterio vivir en una favela o villa miseria e ir a una escuela que está ubicada en la misma, sirvió como clasificador de pobreza.

Se han elegido Buenos Aires y Rio de Janeiro porque ambas ciudades tienen a las villas miserias o favelas como parte integrante de su entramado urbano. La cantidad de población viviendo en villas en la Ciudad de Buenos Aires era de 129.029 personas en 2006 según censo realizado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. En la ciudad de Rio de Janeiro la cantidad de población viviendo en favelas era de 1.702.072 habitantes (IBGE, 2010).

El presupuesto detrás del criterio de formación es que la trayectoria educativa juega un papel clave en la relación con el trabajo y en la definición de los proyectos profesionales. Pero además, es interesante poner a prueba la relación que cada tipo de formación mantiene con el trabajo, observando cómo esta relación particular configura opiniones, imágenes, perspectivas y prácticas laborales en los jóvenes.

Numerosos estudios han mostrado que el contenido o la modalidad de la formación (Gallart 2006) y el tipo de circuito educativo por el cual transcurre la formación de los jóvenes son factores de determinación de las trayectorias de trabajo (Tiramonti 2004). De igual modo el completar o no un curso de formación y obtener su diploma o certificado, en particular el secundario, es un factor clave aunque no suficiente en la inserción laboral posterior (Filmus et al. 2001). También sabemos del alto porcentaje de abandono en la enseñanza media de los jóvenes pobres (Murillo et al. 2013).

El hecho de completar y obtener el diploma de cualquier nivel de formación es también determinante para la trayectoria; finalizar la cursada de materias, pero no aprobar los exámenes, posponerlos o no rendirlos, impide obtener la acreditación del trayecto educativo y la formación realizada pierde una parte de su valor para la inserción.

Accedimos a los jóvenes a través de las escuelas. Para acceder a las escuelas pedimos autorización a las Secretarías de Educación correspondientes y a partir de la información dada nos pusimos en contacto con los directores. En las entrevistas con ellos, y a partir del perfil de jóvenes buscado, que tuviera entre 18 y 24 años y que trabajara, se decidió que la Educación de Jóvenes y Adultos, que se dicta en la noche, era el nivel de formación más adecuado para la realización de las entrevistas. Por tanto las entrevistas a los jóvenes que retomaran la escuela en el EJA se realizó en el Complejo do Alemão, igual que a los jóvenes que abandonaron la escuela. Educación Profesional solo encontramos en la Escuela de Cidade de Deus; las otras escuelas que dictaban formación profesional estaban ubicadas fuera de las favelas, a una considerable distancia.

En la Ciudad de Buenos Aires, se realizaron las entrevistas en la escuela Nuestra Señora de Fátima que se encuentra en Villa Soldati, que tiene todos los niveles de enseñanza, primario, secundario, educación de adultos, y nivel Terciario: educación profesional. Los jóvenes que habían abandonado la escuela fueron entrevistados en la Villa Retiro en una institución religiosa llamada Hogar de Cristo, Centro Barrial Padre Mujica.

El procedimiento de selección de los alumnos fue sencillo, el Director/a al inicio de clase informaba del trabajo de tesis y solicitaba voluntarios que tuvieran entre 18 y 24 años. En las entrevistas en profundidad se exploraron elementos factuales referidos a sí mismo y su familia de origen, la participación en grupos sociales y el acceso que él/ella y/o su familia tienen a programas de protección social. Adicionalmente se confiere cen-

tralidad al estudio de las trayectorias educativas y laborales, a la identificación de hechos de vida importantes para el individuo así como de los recursos que tiene o carece para la toma de decisiones. Finalmente se indaga de manera particular las representaciones que tienen con respecto al trabajo y la educación.

Estrategia de análisis

Se procuró identificar la diversidad de trayectorias educativas y laborales de los jóvenes pobres, estudiar los mecanismos que las transforman en ventajas y desventajas sociales y cómo esas desventajas acumuladas se transforman en desigualdades sociales. En esta investigación las variables estructurales tienen un peso significativo en la configuración de las oportunidades de los jóvenes, y las variables biográficas permiten observar la manera en que los individuos experimentan u otorgan sentidos a los efectos de las estructuras. Ambas dimensiones: estructural y biográfica dan el marco para la construcción de trayectorias educativo- laborales.

Los jóvenes entrevistados tanto en Brasil como en Argentina provienen mayoritariamente de familias nucleares. En Brasil predominan las familias monoparentales donde la mujer es la jefa de familia. En Argentina se igualan las familias monoparentales con aquellas constituidas por los dos padres o padrastros. En los dos países sólo el 10% de los jóvenes ha formado su propia familia.

En los dos países, se observa que los hijos tienen más escolaridad que sus padres o están en camino de igualarla. Sin embargo a menos escolaridad de los padres, menos escolaridad de los hijos, ya que los jóvenes que abandonaron la escuela son aquellos cuyos padres tienen menos escolaridad y alcanzaron menor nivel educativo. Esta relación habla de la reproducción generacional de la situación educacional y del clima educativo del hogar. Un indicador central del clima educativo lo constituye el nivel educativo alcanzado por los padres, ya que éstos moldean las expectativas de los jóvenes sobre su propio “horizonte esperable” en lo referido a la educación, además de constituir los modelos más cercanos para evaluar los beneficios de ir a la escuela en función de cómo perciben los resultados de los esfuerzos realizados en las trayectorias anteriores (Clemente 2014). Sólo 3% de los jóvenes entrevistados en Brasil carece de la enseñanza fundamental terminada y hay 6% de alfabetismo en los padres; en Argentina todos los jóvenes entrevistados terminaron la escuela primaria y no hay declaración de analfabetismo en los padres. Estos datos están en relación con los datos generales para los países. Brasil tiene una tasa de analfabetismo de 8,5 % y una tasa neta del nivel primario del 86,2%; Argentina solo tiene el 1% de analfabetismo y una tasa neta en el nivel primario de 95% (SITEAL 2011).

Las trayectorias educativas de los jóvenes entrevistados

Ninguno de los jóvenes brasileños entrevistados realizó educación inicial, situación ligada a la falta de cobertura de la educación inicial en Brasil cuando ellos eran niños. El 50% de los jóvenes argentinos entrevistados realizó educación inicial. Argentina tiene 94% de cobertura en el nivel inicial y Brasil el 87% (SITEAL 2011).

En cuanto a las trayectorias de los jóvenes brasileños que abandonaron la escuela y no retomaron sus estudios al momento de la entrevista, el 20% abandonó sin haber completado la enseñanza fundamental (9 años de estudio), el 60 % completó la enseñanza fundamental pero no comenzó el nivel medio y el 20% abandonó al comenzar el secundario. Un estudio del Instituto Unibanco (2010) corrobora la pérdida de matrícula de la enseñanza fundamental al nivel medio y el abandono en el primer año del secundario, sobre todo aquellos que tienen atraso escolar. En Argentina todos los jóvenes terminaron la escuela primaria y abandonaron el secundario en los primeros años de estudios.

Al analizar las causas por las cuales los jóvenes brasileños abandonaron la escuela, encontramos que el hecho de tener que trabajar para ayudar a sus madres en la economía familiar constituye la principal razón de abandono en los varones; en las mujeres el hecho de quedar embarazadas. En éstas el motivo no es temporal sino permanente con lo cual después les resulta difícil retomar los estudios con un bebe pequeño. En Argentina aparecen como causas principales las cuestiones económicas y el desinterés en los estudios en ambos sexos.

Los jóvenes argentinos opinan que estudiar es lo único que les posibilitará salir del trabajo precario, aunque aún no han tomado la decisión de volver a los estudios. Para los jóvenes brasileños no necesariamente los estudios permitirán obtener un mejor empleo:

Aí tanto faz eu tendo estudo ou não aqui, vou arrumar o mesmo trabalho igual a todo mundo.

Al analizar la trayectoria educativa de los jóvenes entrevistados que retomaron los estudios en EJA, en Argentina predomina mucho más la repitencia que el abandono (82% frente al 20% en Brasil). Por el contrario, en Brasil predomina más el abandono (80% frente al 18% en Argentina) y se verifica un mayor desfase de edad en relación al término de la enseñanza fundamental (90% en Brasil, 36% en Argentina).

En cuanto a las causas de repitencia, un estudio realizado por Unicef (2007) sostiene que la peor cara del fracaso y la repitencia es la inequidad que conlleva; ya que son los adolescentes de nivel socioeconómico bajo los que, en proporción, menos acceden y más fracasan en la escuela secundaria. Luego se solapan factores de localización, cultura-

les y de género en sectores puntuales, pero la pobreza es determinante en la definición de la exclusión

Al analizar por qué los jóvenes en los dos países retoman los estudios, expresan la necesidad de finalizar el nivel medio como requisito que impone el mercado de trabajo, para obtener un trabajo que les permita mejorar sus ingresos y brindar un mejor porvenir para sus hijos; en segundo lugar porque quieren seguir estudios universitarios o técnicos. Los jóvenes argentinos también expresan la necesidad de independencia. Estos jóvenes vuelven a la escuela por decisión propia, muchos expresan

“ya pasé la fase de adolescente rebelde” ,” ya sé qué trabajos puedo encontrar sin el secundario” “preciso estudar para dar uma vida melhor a mina filha”.

Pueden recibir una beca o ser parte de un programa de empleo, pero volverían a la escuela sin necesidad de recibir nada, porque valoran el estudio y el lugar de la escuela para aprender, la importancia del secundario para su presente y su futuro, sobre todo en términos de inserción laboral.

Otra de las expectativas de volver a la escuela media es poder realizar estudios terciarios o universitarios, pues les dará un futuro mejor. Con respecto a seguir estudios universitarios, la situación difiere según el país analizado, por razones diferentes. En Argentina la universidad pública es gratuita y se puede acceder sin ingreso, y sin embargo es muy difícil para los jóvenes en situación de pobreza sostener los estudios porque arrastran deficiencias conforme la calidad educativa recibida en sus escuelas, porque tienen que trabajar para subsistir mientras estudian y por los gastos que implican los estudios universitarios. En Brasil los jóvenes entrevistados expresan la expectativa de ingresar en universidades privadas, por lo tanto tienen que trabajar para poder costear sus estudios. La calidad educativa de estas universidades no siempre es buena por lo tanto su diploma no vale lo mismo que el título de una universidad estatal. Ingresar a la universidad estatal no forma parte de sus expectativas reconociendo allí un límite, porque saben que la calidad educativa recibida en las escuelas a las que ellos asisten no les permite aprobar el ENEM (el examen nacional de enseñanza media) o “Vestibular” que les posibilitaría el ingreso. Se suma a ello que los trabajos a los que acceden estos jóvenes son trabajos de muchas horas, mal remunerados, en condiciones precarias (Pochman 2005) por lo tanto cuentan con poco tiempo para dedicarse al estudio.

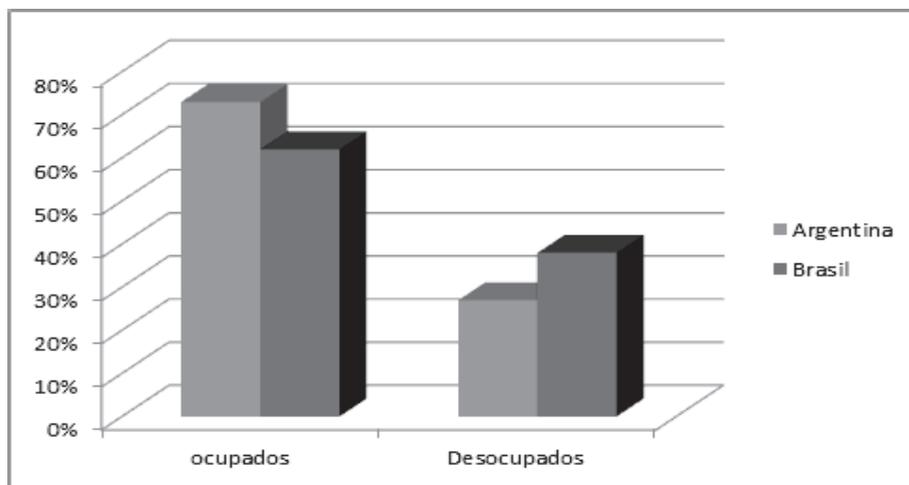
En cuanto a las trayectorias educativas de los jóvenes entre 18 a 24 años que están realizando Educación Profesional, en Argentina el 21% de los jóvenes tuvo desfasaje de edad con respecto a la terminación del secundario mientras que en Brasil, fue del 40%. Al analizar las motivaciones a realizar Educación Profesional, los jóvenes de ambos paí-

ses expresan que estudian porque es necesario tener un diploma, además el secundario permite mayor preparación para el mercado de trabajo y porque al tener educación profesional en sus barrios es una oportunidad que no pueden perder. La carrera la eligieron en base a sus gustos, a lo que estaban trabajando y la oferta académica de la escuela cerca de su casa. Los jóvenes prosiguen los estudios cerca de donde viven. Ello indica que la oferta curricular del área determina la demanda. Esta información señala la necesidad de definir la oferta en base a un análisis del mercado de trabajo en la región.

La trayectoria laboral de los jóvenes entrevistados

El 72% de los jóvenes entrevistados en Rio de Janeiro están activos, trabajan o desean trabajar, el 28% inactivo, el 62% ocupados y el 38% desocupados. Según la PNAD (2011) la desocupación en dicha localidad para los jóvenes de 18 a 24 años alcanzaba al 15,1% en setiembre. Como lo corrobora un estudio en las Unidades de Policía Pacificadoras – UPPs- de Rio de Janeiro realizado por Abramovay y Castro (2011), la desocupación de los jóvenes en situación de pobreza es de 45%, tres veces mayor que el porcentaje para todos los jóvenes de Rio. En Buenos Aires el 80% de los jóvenes entrevistados está activo, porcentaje similar al de la ciudad brasileña (Gráfico N° 1). En cambio 73% de los activos está ocupado y 27% desocupado, es decir 10 puntos por arriba y por debajo de lo que observamos en Brasil. La tasa de desocupación en la Ciudad de Buenos Aires para la faja etaria de 15 a 29 años se ubicaba en el 12% en 2011 (IUMyE Bs As Ciudad).

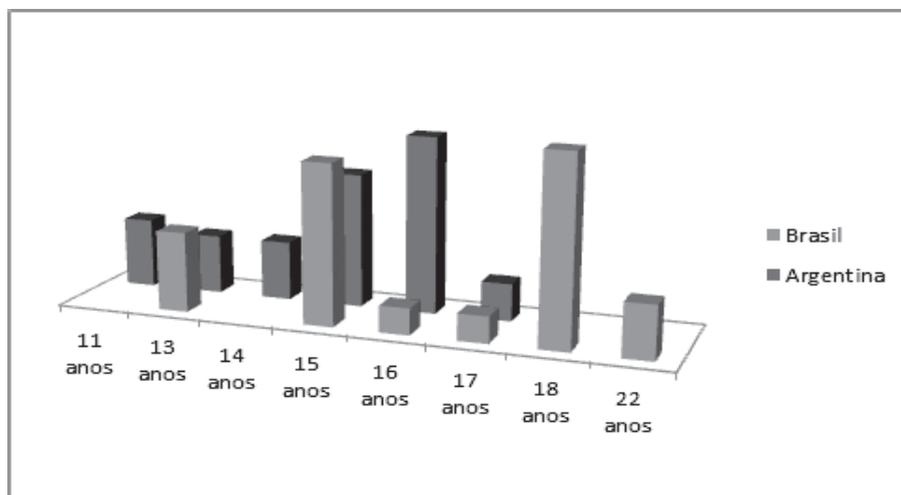
Gráfico N° 1: Condición de Ocupación Jóvenes 18 – 24 años entrevistados



Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Tanto en Argentina como en Brasil el 40% de los jóvenes entrevistados comenzó a trabajar desde pequeños haciéndose responsables de sus hermanos y, en el caso de las mujeres, también de las tareas domésticas (Gráfico N° 2). La obligación de realizar trabajos domésticos por parte de los adolescentes es parte de la estrategia productiva y reproductiva de la familia cuando los adultos pasan varias horas fuera del hogar generando ingresos. Los varones comienzan a trabajar a menor edad en trabajos remunerados: en Argentina el 13% comenzó a los 11 años como ayudante de albañil, en Brasil el 15% empezó a los 13 años en la venta ambulante. En Argentina el 25% de los jóvenes entrevistados posterga el inicio del trabajo para cuando tienen 15 años y el 33% para cuando alcanzan los 16 años. En Brasil, el 30% comienza también a los 15 años y un 35% a los 18 años.

Gráfico N° 2: Edad en que los jóvenes entrevistados comenzaron el trabajo remunerado



Fuente: Elaboración Propia en base a las entrevistas realizadas

La participación laboral remunerada de los jóvenes contribuye directamente al presupuesto familiar al tiempo que también les permite solventar sus gastos. El trabajo de los adolescentes en la pobreza se asocia a la no inclusión educativa, a la repitencia y el abandono escolar; todas situaciones, como señala Unicef que se consideran deficitarias en términos del derecho a la educación.

Si analizamos la trayectoria de empleos de los jóvenes entrevistados tanto en Brasil como Argentina se observa una alta rotación en empleos precarios. En Argentina el 86% ha tenido un solo empleo, el 63% dos empleos y el 20% tres empleos. En Brasil estos valores son el 75% , 53% y 21%, respectivamente.

Los sectores de actividad son un indicador de los espacios del mercado de trabajo abiertos al empleo juvenil. Además las condiciones de los sectores difieren entre sí: algunos sectores se caracterizan por ser ampliamente juveniles, otros por su informalidad, otros por su protección. Los sectores de actividad son también indicadores del segmento del mercado laboral en el que los jóvenes se insertan desigualmente. En el Cuadro No. 4 se observa que en Argentina el trabajo de los jóvenes se concentra más en los sectores de comercio, gastronomía, construcción, fábrica de ropa, mecánica, servicio doméstico y cuidado de niños. En Brasil varía en mayor cantidad de sectores y tienen poca incidencia la construcción y el servicio doméstico, sectores de suma precariedad. La mayoría de los jóvenes se concentra en comercio, fábrica de ropas y servicio generales, entre los que encontramos auxiliares y empleados de limpieza. En los dos países los empleos a los que acceden estos jóvenes son de baja calificación.

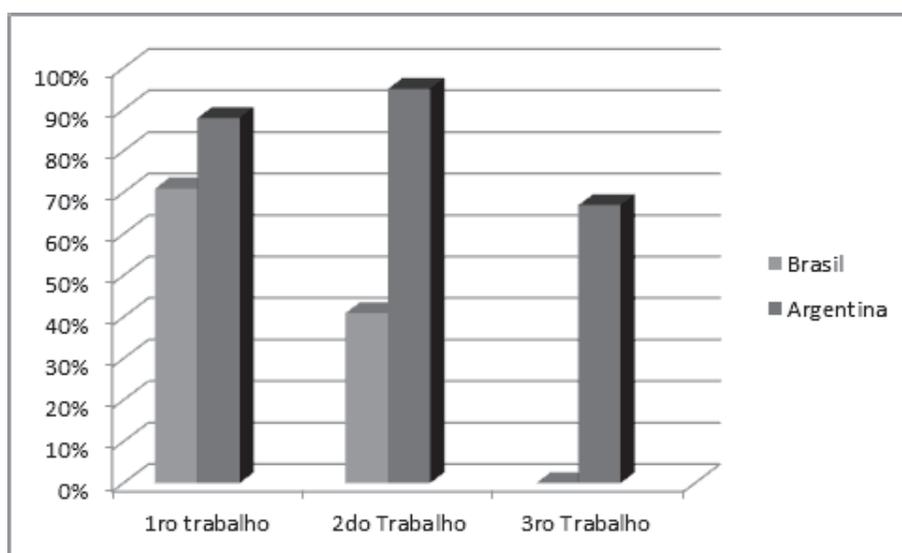
Cuadro N° 4: Sectores de la economía donde tienen los primeros trabajos los jóvenes. Argentina y Brasil

Países	Argentina			Brasil		
	1er trabajo	2do trabajo	3er trabajo	1er trabajo	2do trabajo	3er trabajo
Sectores de la economía						
Total Jóvenes	26	19	6	24	17	7
Comercio	17%	47%	68%	13%	29%	14%
Gastronomía, alimentación, hotelería	17%	10,5%	16%	17%	12%	
Construcción	23%	16%	16%		6%	
Industria: Mecánica. Fabrica de ropas	13%	16%		21%	12%	28%
Administración				5%	12%	14%
Servicios generales: auxiliares, empresas de limpieza				25%		44%
Otros servicios (empleada domestica, niñera)	23%	10,5%		9%	6%	
Call center				5%	17%	
Cuenta Propistas	7%					
Programas sociales (menor aprendiz)				5%	6%	

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

La informalidad es un rasgo sobresaliente en el empleo de estos jóvenes. Sólo el 12% trabajaba en Argentina en una modalidad de formalidad laboral en su primer trabajo, que les permite acceder a las prestaciones de la seguridad social y salud; en el segundo trabajo la formalidad bajaba a 5% y subía al 33% en el tercer trabajo. Encontramos mayor cantidad de trabajos formales en los sectores de comercio y de industria manufacturera. En Brasil es mucho más alto el grado de formalidad laboral: en el primer trabajo el 29% lo hizo formalmente, en el segundo trabajo el 51% y en el tercer trabajo el 100%. En el Gráfico N° 3 se presenta la contratacara de esta situación, el trabajo informal.

Gráfico N° 3: Trabajos informales , Brasil Argentina



Fuente: elaboración Propia en base a las entrevistas realizadas

El porcentaje de empleados formales en el sector privado de Brasil es 74,6% (PNAD-IBGE, 2012). Además del buen desempeño de la economía, el proceso de formalización también puede explicarse por factores de orden social y político, entre los que destacan las políticas de regulación del mercado de trabajo. La posición de las instituciones estatales ayudó a combatir los fraudes y la ausencia de registro en las relaciones laborales, al adoptar medidas que estimularon a los agentes económicos a actuar dentro de la legalidad, en un ambiente económico favorable y en un mercado de trabajo que experimentó un aumento del poder de negociación de los trabajadores y de sus organizaciones (Krein, dos Santos, 2012).³

Los sectores de la economía brasileña en los que los jóvenes entrevistados se han insertaban con mayor precariedad son el comercio, el sector gastronómico-alimenticio, de servicio, *call centers* y fábrica de ropa; en Argentina los sectores con mayor informalidad para los jóvenes son los de la construcción, gastronomía, servicio doméstico y cuidado de niños.

En cuanto a cómo procuraron el empleo la mayoría, tanto en Brasil como Argentina, lo hizo a través de la indicación de algún amigo, o pariente. En Brasil los jóvenes también buscan trabajo a través de sitios de internet y dejando curriculum en los comercios. En Argentina también hacen la búsqueda a través de Programas del Gobierno y a través de profesores de la escuela a la que asisten.

Las transformaciones acontecidas en el mundo del trabajo en los últimos años, instituyeron un modelo laboral caracterizado por la transitoriedad y la alta rotación, en donde la condición laboral del trabajador aparece individualizada y despolitizada: son proveedores de servicios con obligaciones y no trabajadores con derechos (Longo, 2003). Esta situación los desvincula de los marcos reguladores tradicionales de las relaciones laborales y a su vez, genera un obstáculo a las posibilidades de organización alternativa como forma de modificar la situación de precariedad

De acuerdo a Longo (2003) en condiciones de precariedad e inestabilidad laboral las relaciones que se establecen entre los trabajadores a partir del empleo –vínculos fuertes y estables en el tiempo– pierden significación; el empleo, en consecuencia, no constituye un soporte esencial para la generación de capital social.

En este aspecto, las redes familiares y los amigos son el principal recurso a la hora de buscar trabajo. Esto constituye una ventaja y una desventaja para los jóvenes. Implica una ventaja porque la familia es el principal recurso frente a la falta de otros, tales como una formación o calificación adecuadas, o un capital cultural, económico y social necesarios para competir en pie de igualdad en el mercado de trabajo. Pero se convierte en una desventaja, si se considera que las redes de relaciones de estos jóvenes –su capital social– no son amplias sino todo lo contrario. Generalmente, no consiguen, por medio de sus contactos, trabajos de mejor calidad, estabilidad y cierta formalidad, lo cual les daría más seguridad para proyectar la mejoría de su situación.

La mayoría de estos jóvenes no participa de colectivos sociales de mayor alcance, como podría ser una iglesia, un club, una organización barrial o un partido político –solo lo hace el 40% en Argentina y 35% en Brasil–. En consecuencia las oportunidades de abrir su mundo de relaciones se ven limitadas. Esto se confirma aún entre los pocos que sí participan en alguna organización de este tipo, sea una iglesia o una asociación cultural donde realizan tareas de esparcimiento, en las que suelen tener relaciones de mayor

compromiso y profundidad. Sin embargo, en estos casos, no consideran dichos espacios como recursos o lugares de referencia donde solucionar sus problemas sino, más bien, sitios donde pueden encontrar a personas con quien pasar su tiempo libre o divertirse. No parecen asociar de manera directa estos núcleos de sociabilidad con otro tipo de necesidades y demandas.

Ante la pregunta de cuáles son los requisitos, en base a su experiencia, que los empleadores piden para ingresar al mercado de trabajo los jóvenes de ambos países coinciden en responder que en este momento están pidiendo secundaria completa y experiencia. Para los jóvenes argentinos también es muy importante saber expresarse en la entrevista y “... *saber cómo venderse...*” “*no decir donde vivimos, porque muchas veces por eso no te dan el trabajo, si tienen que elegir prefieren alguien que no sea de la villa*” (alumno). Los jóvenes brasileños expresan que también se les pide tener documento, “*qualificação*” (estudios realizados) “*e porte aconegante*” (buena presencia), saber hablar, ser agradables con las personas y tener recomendaciones. El estudio realizado por Bassi y asociados (2012) da cuenta que los empleadores demandan en los jóvenes habilidades cognitivas pero sobre todo habilidades socioemocionales, relacionadas a la responsabilidad, compromiso, capacidad de relacionarse con el cliente. Es decir, los jóvenes de ambos países tienen claro cuáles son las demandas de los empleadores.

Por tanto observamos en las trayectorias laborales de los jóvenes entrevistados en los dos países que los empleos a los que acceden, son de baja calificación, en un mercado de trabajo segmentado a ciertos sectores más vinculados a los servicios que a la producción. Se verifica una alta rotación en empleos precarios, factor que dificulta su futura productividad y la obtención de mejores salarios, no permitiendo una acumulación progresiva de experiencias. El mercado de trabajo en Argentina tiene mayor informalidad que el mercado de trabajo brasileño; los jóvenes entrevistados tienen conocimiento de las aptitudes que sus empleadores buscan en ellos. El capital social de los jóvenes entrevistados es poco denso, reducido a parientes y amigos.

Las trayectorias educativas laborales

En Argentina la mayoría de los jóvenes entrevistados accede a trabajos precarios y no registrados, especialmente las mujeres que han abandonado la escuela, o que están cursando la educación de adultos. Esto corrobora lo que plantean Filmus y Cárcar (2011) en cuanto a que las mujeres que no completan la escolarización obligatoria constituyen el grupo con mayores dificultades de inserción laboral, y esta escasez de oportunidades va marcando trayectorias laborales diferenciales entre hombres y mujeres, que seguramente son más negativas para estas últimas cuando pesan sobre ellas responsabilidades en el cuidado de la casa y de los hijos. En los varones que realizan el secundario aparecen algunos empleos registrados relacionados a la industria manufacturera. Muchos

de estos jóvenes expresaron que ellos volvieron a la escuela porque los empleadores les exigen el secundario completo para poder registrarlos. Coincidentemente, quienes se desempeñan en empleos registrados necesitan el secundario para poder avanzar en posiciones dentro de su empresa. En aquellos que están cursando el nivel terciario no se observa mayor cantidad de empleos registrados, pero sí se observa en los varones que están estudiando tecnicaturas relacionadas con el trabajo que están realizando.

En Brasil claramente se observa que a mayor educación han obtenido empleos menos precarios y con mayor grado de formalidad. Todas las mujeres entrevistadas que están realizando educación profesional cuentan con empleos formales relacionados con sus estudios.

Se observa que los jóvenes entrevistados en Argentina sufren una devaluación de los títulos secundarios para el ingreso al mercado de trabajo más que los jóvenes en Brasil. Entre las causas encontramos: a) el crecimiento de una nueva fuerza laboral con estudios terciarios y universitarios completos que en muchos casos desaloja de los puestos laborales a quienes culminan la escuela media; b) la masificación de la escolaridad secundaria, que contribuye a incrementar significativamente la oferta de mano de obra con esta calificación y a devaluar la credencial de quien porta ese título; c) los egresados de la escuela media muestran una alta predisposición a ingresar en el mercado de trabajo (en relación con quienes no poseen calificación) y esta disposición se manifiesta tanto entre los hombres como entre las mujeres; d) por razones culturales, este grupo se muestra reticente a ocupar puestos laborales de menor calificación para los que se consideran preparados, especialmente en el sector productivo y el de servicios personales (Filmus, Carcar, 2011); e) con excepción de los egresados de colegios técnicos, la gran mayoría de quienes terminan el nivel medio carecen de una formación específica para el trabajo. Como expresan varios autores (Weller, 2003, Jacinto, 2006), los jóvenes pobres al tener niveles educativos más altos que sus progenitores tienen expectativas de obtener una mejor inserción laboral. El título secundario, otrora motor de la movilidad social ascendente en Argentina, disminuye su efecto positivo sobre las mejoras de oportunidades, que junto con la falta de otros mecanismos de acceso al trabajo, como las redes de relaciones sociales, tienden a reforzar la reproducción social.

Si bien el crecimiento de la economía en los dos países posibilitó la apertura de puestos de trabajo, éstos no fueron suficientes para la incorporación masiva de los jóvenes y aún menos de los de menor educación. También la inequidad afecta a quienes terminan el secundario y provienen de hogares pobres. Según Jacinto (2006) si comparamos los jóvenes pobres y no pobres, el valor del título es desigual en términos tanto de protección contra el desempleo como en lo que respecta a la calidad de los empleos. Los jóvenes pobres tienden a acceder a las peores escuelas donde adquieren menos conocimientos y reciben títulos poco valorados (Filmus, et.al; 2001).

En Brasil la devaluación de credenciales aún no es tan significativa como en Argentina, aunque se prevé que en un futuro pueda suceder lo mismo. Ello por tres razones: la expansión de la educación secundaria, la de la educación universitaria, y el número actual de desocupados con nivel medio completo. El 48.9% de población desocupada tenía nivel fundamental incompleto, pero el segundo porcentaje mayor correspondía a quienes tenían secundario completo (15 %) en un contexto de expansión de la economía (PNAD-IBGE, 2013).

Perfiles de las trayectorias educativas-laborales de los jóvenes pobres

Basándonos en el análisis comparado de ambos universos se definieron perfiles de las trayectorias educativas laborales de los jóvenes pobres en ambos países. Para elaborar dichos perfiles tuvimos como referencia a Casal (2006), quien plantea tres modalidades emergentes de transición a la vida adulta: aproximación sucesiva, trayectoria en precariedad e itinerarios erráticos, y la tipología desarrollada por Filmus, Miranda y Otero (2004) basado en el seguimiento de egresados de la escuela media en la ciudad de Buenos Aires. Estos últimos autores plantean seis recorridos post-secundarios: a) de estudio - terciario y universitario como actividad principal; b) de trabajo como actividad principal; c) de combinación estudio trabajo ; d) errático, es decir con oscilaciones en su paso por el mercado laboral y por el sistema educativo y sin una tendencia clara y sostenida en las actividades que desempeñan; e) vulnerables, que constituyen los jóvenes que estudiaban o trabajaban durante el primer año de egreso y en las posteriores mediciones dejaron de hacerlo y f) de riesgo, es decir aquellos que se encuentran en condición de inactividad absoluta y aquellos que permanecen desocupados y no asisten al sistema educativo en ninguna de sus modalidades postsecundarias.

Los perfiles de trayectorias de los jóvenes, como categoría analítica, fueron construidos en base a las variables descriptas hasta el momento: nivel educativo alcanzado (abandonó la escuela, realización de educación de jóvenes y adultos, terminó la enseñanza media y está realizando educación profesional); condición de actividad (activo o inactivo), y calidad del empleo (empleos registrados o no registrados). Cada una ha sido analizada no ya por categoría sino por trayectoria, lo cual nos ha permitido identificar cinco perfiles educativo-laborales: a) trayectorias de exclusión, b) trayectorias de riesgo, c) trayectorias de vulnerabilidad, d) trayectoria acumulativa y e) de aproximación sucesiva.

a) *Perfil de Exclusión*: son aquellos jóvenes que no estudian ni trabajan, los llamados “Ni-Ni”, que están excluidos o se autoexcluyeron de participar tanto en el mercado de trabajo como en el sistema educativo y eligen otras opciones de vida. Según SITEAL (2013) la condición “no estudia ni trabaja” es hoy más probable entre quienes sufrieron las consecuencias de la exclusión. Ente quienes abandonaron la escuela antes y después de culminar el nivel primario la probabilidad de estar desocupado aumentó. Es posible

que esta situación esté expresando que las oportunidades de participar en el mercado laboral para quienes cuentan con bajo y muy bajo nivel de instrucción son actualmente menores a las de hace una década. Muy probablemente porque la escolarización se expandió, pero también porque el mercado laboral continúa siendo estrecho y selectivo.

La conducta de un joven inactivo puede derivar en situaciones de riesgo tanto para él como para los que lo rodean. La inactividad puede producir depresión, angustia, ansiedad que pueden llevar al alcoholismo y la drogadicción, así como otros trastornos psíquicos. La falta de esperanza y oportunidades genera la pérdida de valores que pueden transformarse en conductas delictivas, de violencia e incluso de delincuencia organizada (Abramo 2008). El problema de no estudiar ni trabajar, situación de corto plazo en un principio, se puede volver problemática en el largo plazo, ya que una persona que no logra integrarse a las actividades económicas y sociales en una etapa temprana de su vida, es muy difícil que lo haga en etapas posteriores (OIT 2007).

b) Perfil de Riesgo: los jóvenes han abandonado la etapa de formación y se han insertado al mercado de trabajo precariamente, con una alta rotación en los empleos, pasando con frecuencia del empleo al desempleo. También dentro de este perfil consideramos aquellos jóvenes inactivos, que han retomado sus estudios en la educación de jóvenes y adultos. Es considerada de riesgo porque están muy cerca de la exclusión laboral y educativa.

c) Perfil de vulnerabilidad: se incluye en este perfil a los jóvenes que trabajan en empleos precarios, no registrados y han retomado sus estudios o han seguido después de varios años de repitencia en Educación de Jóvenes y Adultos. Se consideran vulnerables por la calidad de los empleos al que acceden y porque es difícil sostener sus estudios después de una larga jornada de trabajo y sin el tiempo necesario para la realización de tareas y de estudio. Dentro de este perfil también consideramos aquellos que han finalizado el secundario y están realizando Educación Profesional pero están inactivos por su vulnerabilidad ante el ingreso al mercado de trabajo con una escasa red de relaciones que facilitarían la búsqueda de trabajo.

d) Perfil de acumulación: se considera dentro de este perfil a aquellos jóvenes que han accedido a trabajos registrados y que logran conjugar una acumulación de experiencias (Jacinto, 2006) que les permite acceder a trabajos más permanentes y que han decidido retomar o seguir sus estudios secundarios para poder avanzar en sus trabajos.

e) Perfil de aproximación sucesiva: dentro de este perfil encontramos los jóvenes que han terminado la escuela media, están estudiando Educación Profesional y están trabajando en empleos registrados, y algunos de ellos relacionados con la carrera que están estudiando. Son trayectorias que han apostado a la educación y aunque han pasado por trabajos precarios han logrado encaminarse en trabajos de más calidad.

Las condicionantes en las trayectorias educativas laborales de los jóvenes pobres

La selección subjetiva del camino a recorrer por parte de los jóvenes entrevistados tendrá mayores o menores posibilidades de ser llevada a cabo en función de las restricciones que les impone el contexto objetivo en el cual viven. Corica (2012) plantea condicionantes a las trayectorias de los jóvenes; siguiendo su razonamiento se analizarán las restricciones similares observadas en los jóvenes entrevistados en los dos países.

Condicionantes económicos – sociales

Los relatos de los jóvenes ponen en evidencia la situación de precariedad laboral extendida, no solo de ellos sino también de sus familias: puestos de trabajo insertos en sectores de baja productividad, mala calidad, bajas remuneraciones, inestabilidad laboral y falta de acceso a los sistemas de seguridad social. Esto conlleva a la imposibilidad de las familias de acceder a un conjunto de bienes materiales que les permita satisfacer sus necesidades. Aun cuando se ha extendido la educación, han mejorado las condiciones macroeconómicas y se han desarrollado programas sociales como la Asignación Universal por Hijo en Argentina o el plan Bolsa Familia en Brasil, estos factores no han sido suficientes para desterrar las desigualdades preexistentes entre distintos grupos sociales. Para los más vulnerables, afectados por profundas desigualdades y carencias, no alcanzan las prestaciones que puedan brindar instrumentos fundamentales de la política social. En algunos casos porque no llegan a percibir la asignación monetaria; en otros porque aun percibiéndola ésta no alcanza a revertir la persistencia de la pobreza por factores vinculados a su propia estructura y dinámica familiar, a las condiciones del entorno inmediato (comunitario e institucional) y a las condiciones estructurales.

Condicionantes del hábitat

Según Wacquant (2001) la pobreza parece ser cada vez más de largo plazo e incluso permanente, y está desconectada de las tendencias macroeconómicas y establecida en barrios relegados de “mala fama” en los que el aislamiento y la alienación sociales se alimentan uno al otro, a medida que se profundiza el abismo entre la personas allí confinadas y el resto de la sociedad. El aislamiento no distingue al entorno donde se desarrolla la vida de estos jóvenes, ya que tanto en las villas de la Ciudad de Buenos Aires como las favelas de Río de Janeiro tienen transporte que les permite comunicarse con el resto de los barrios. La Villa Retiro en Buenos Aires está en uno de los lugares donde se concentra gran cantidad de transporte terrestre y ferroviario, Villa Soldati tiene acceso directo al “premetro” y a importantes avenidas cercanas por las que circula gran cantidad de líneas de transporte público. En Río de Janeiro el Morro do Alemão cuenta con un teleférico que lo cruza y que lo comunica con importantes vías de la ciudad y Cidade de Deus que es la más alejada, tiene varios medios de transporte. Sin embargo, este entorno aunque no aislado, se torna hostil y es riesgoso moverse y salir de él, por tanto

representa una “frontera” para la vida cotidiana de los jóvenes y el ámbito en donde resuelven sus necesidades elementales.

Esta “marginalidad avanzada” que define Wacquant (2001) está desvinculada del propio ciclo de crecimiento económico ya que la situación de estas familias “desproletarizadas” parece haberse desacoplado de las fluctuaciones cíclicas de la economía. Esta desconexión tiene un correlato en el territorio que es posible observar por un lado en la (des)integración de segmentos urbanos aislados (barrios, asentamientos, villas de emergencia, complejos habitacionales) y a su vez –correlativamente– en la vida diaria de las familias dentro de estos mismos espacios segregados.

Las condiciones materiales de la vivienda y de su entorno inmediato definen un “territorio de exclusión” que condiciona fuertemente la vida de estas familias y que tiende a la reproducción de su situación. Los servicios habitacionales (materiales y tamaño de la vivienda; situación de propiedad del inmueble, acceso a servicios sanitarios) constituyen el soporte material en donde se desarrollan aspectos relacionales de la vida familiar. La vida cotidiana se desenvuelve, en buena medida, puertas afuera de la vivienda debido al alto nivel de hacinamiento, la superposición de tareas, la ausencia de mobiliario y los conflictos intrafamiliares que se producen a partir de estas condiciones del espacio en el hogar.

Estos barrios se caracterizan por condiciones de violencia estructural –es decir, violencia económica, política y simbólica que reproduce las desigualdades de la estructura social– (Cerbino 2012; Wacquant 2007, Misse 1993) que debilitan y hacen más frágiles los vínculos sociales. Barrios que se definen por la ausencia (o escasa presencia) del Estado y todo lo que de ello se deriva (Bourdieu 1999) y que al no estar equipados con la infraestructura básica que posibilita las condiciones adecuadas de vida, generan condiciones sociales de conflictividad que dan lugar a manifestaciones de violencia (Cerbino 2012). Escenario que se vuelve atractivo por otra parte, para la instalación del negocio de la droga y de otras redes delictivas por parte de grupos económicos no necesariamente pertenecientes al barrio (Clemente 2014).

Siguiendo a Wacquant (2007) podemos decir que es necesario ubicar el fenómeno de la violencia en un contexto socio-histórico de mediano y largo plazo, y explicar las diferentes formas de violencia ubicándolas en un esquema circular: las que se ejercen desde arriba (desde una estructura social desigual) y desde abajo (reacción de los sectores populares a esta estructura). De ahí que el empleo de la violencia o su padecimiento resulten ser las dos caras de la misma moneda. Asimismo, Cerbino (2012) toma la tipología de la violencia de Bourgois (2015) que distingue entre violencia política (la que administran las autoridades oficiales o su oposición), violencia estructural (en términos de desigualdad de condiciones políticas y económicas), violencia simbólica (las humillaciones y la interiorización sistemática) y la violencia cotidiana (que se expresa en los

entornos microinteraccionales de la familia o del barrio). Esta situación de violencia, presente en los cuatro lugares donde se realizaron las entrevistas, es mucho más palpable en la favelas de Rio de Janeiro, donde los enfrentamientos cotidianos entre la policía pacificadora y las redes de la droga imprime a la vida cotidiana de los jóvenes restricciones de expresiones que tienen que ver con su identidad (por ejemplo la prohibición de escuchar música funk). Existe un grado importante de estigmatización desde la policía hacia los jóvenes –“nos tratan como si todos estuviéramos en la droga”– identificando en las fuerzas policiales los mismos comportamientos violentos que se supone deberían reprimir. Esta estigmatización de “los de afuera” hacia los integrantes de la favela, también es vivenciada por los jóvenes ya que en muchos casos cuando buscan trabajo dan otra dirección para no ser discriminados.

Bourdieu, reflexionando sobre lo que denomina efectos de lugar y sobre los suburbios problemáticos, advierte que las consecuencias de la ausencia del Estado en estos territorios se reflejan en las modalidades de circulación del capital simbólico y su aprovechamiento para la reproducción social. En este sentido, el barrio estigmatizado “*degrada simbólicamente a quienes lo habitan, los cuales, a cambio, hacen lo mismo con él*” (Bourdieu 1999:124). Frente a los crecientes niveles de violencia, el barrio comienza a ser percibido por los propios vecinos como un territorio peligroso y hostil, fundamentalmente por el avance de la problemática de la venta y consumo de drogas y el accionar abusivo de las fuerzas de seguridad, lo que genera una sensación de desprotección en las familias y especialmente de los Jóvenes. Wacquant (2007) en su caracterización del hipergueto norteamericano advierte que cuando la denigración sobre un lugar es generalizada los vínculos interpersonales se resienten por falta de confianza mutua y poca vida colectiva. Por tanto este sentimiento se traduce en cambios en el uso cotidiano del espacio público, que provocan retraimiento y aislamiento social. Ya no se trata de estigmas territoriales que se despliegan fuera del ámbito local (Wacquant, 2001) sino de nuevas orientaciones y pautas de vinculación en el interior mismo del barrio. Gabriel Kessler (2009:288) describe cómo la “sensación de amenaza” con la que conviven las familias en estos contextos tan signados por altos niveles de conflictividad termina convirtiéndose en una suerte de regulador de la vida local, llenando de alguna manera el vacío dejado por el empleo como organizador de la vida cotidiana. Como señala Kessler, la violencia urbana impone horarios, formas de relación social, organización de los miembros del grupo familiar para entrar o salir de la vivienda o el barrio, etc.

Condicionantes del circuito educativo

La escolaridad primaria incompleta de los padres y/o la desescolarización temprana de niños, niñas y adolescentes ha sido considerada como indicador de pobreza histórica o estructural. La repetición del ciclo de abandono escolar (de padres a hijos) se plantea como situación que tiende a incidir en el ciclo de la pobreza como un condicionante social (Clemente, 2014). En este sentido se plantea una paradoja en la cual las oportu-

nidades que posibilitan la ampliación de derechos sociales, tales como la extensión en la educación obligatoria, no pueden ser aprovechadas por los segmentos más débiles de la sociedad que serían quienes más lo requieren. Algunos de los jóvenes que abandonaron la escuela expresan que no hay futuro, que da lo mismo estudiar o no porque con el título conseguirás el mismo trabajo que sin él, que en un “choreo” conseguís lo que ganas por mes. Expresan no solo la devaluación de las credenciales sino la crisis social que están viviendo estos jóvenes.

De acuerdo a Kessler (2004) la deserción escolar erosiona el entramado vincular de los jóvenes, debilitando su integración e independencia, al tiempo que reduce las posibilidades de empleabilidad futura y las posibilidades de construcción de un proyecto personal. Sin embargo para otros que después de abandonar la escuela retornan a la misma porque reconocen que la educación es una herramienta para la vida y su progreso, permanece el reconocimiento de que sin un título no pueden avanzar. Incluso, como señalan Auyero y Berti (2013), para muchos jóvenes de los sectores populares la escuela pasa ser un valor más allá de la credencial educativa, porque la escuela les enseña a no ser engañados, les permite desarrollar un pensamiento crítico.

Los jóvenes que retornan a la escuela secundaria lo hacen en su mayoría a una educación devaluada, la educación de jóvenes y adultos, donde son menos años de estudio, se cursa por la noche después de una jornada de trabajo y donde la calidad de los contenidos no les posibilita en la mayoría de los casos seguir estudios universitarios; si lo hacen, también son en universidades devaluadas como es el caso de las universidades privadas a las que acceden estos jóvenes en Brasil. Esta situación la viven como injusta y desanima el esfuerzo de continuar estudios superiores. Esto refleja un “ilusión frustrante” en la que la educación no es suficiente para ellos sino para “los elegidos” (Bourdieu y Passeron 2004).

Los jóvenes que realizan educación profesional, no provienen de la educación de jóvenes y adultos. Ellos hicieron la enseñanza media en escuelas regulares y ven en este tipo de educación una posibilidad que pueden encontrar en su entorno, poder tener una credencial más que les permita insertarse un poco mejor en el mercado de trabajo. La educación profesional es considerada una alternativa y una oportunidad ante la escasez de posibilidades de elección que tienen.

Condicionantes de Capital social

Los jóvenes identifican las redes sociales como el medio principal por el cual consiguen sus trabajos (“ me indicó un amigo”, “un pariente”) pero el problema es que estas redes están vinculadas con los grupos afines a su ámbito socioeconómico, por tanto, no logran “construir puentes” (Burt 2000) que les permitan incorporarse a trabajos no precarios. Las redes sociales terminan siendo un elemento esencial (Jacinto 2010) para la reproducción de las desigualdades sociales.

Condicionantes Individuales

Córica (2012) reconoce las condicionantes individuales o, como los denomina, “lo subjetivo”, como un factor importante en la definición de las trayectorias educativas-laborales. Estas características personales pueden generar ventajas o desventajas. Las cualidades están vinculadas con: “personas que sepan hablar”, “que sepan desenvolverse”, “que sean amables”, “que tengan buena presencia” pero también aquellas personas “activas”, “con ganas de trabajar”. “resolver problemas”. Los jóvenes que tengan estas cualidades van a tener más facilidades para aprobar los cursos y conseguir trabajo. Aquellos que son “tímidos”, “no saben cómo expresarse”, “conflictivos”, tienen dificultades para aprender se suman a las desventajas a la hora de buscar trabajo. Por tanto, como dice Jacinto (2006) las posibilidades que otorga el contexto económico social y cultural queda enmarcado muchas veces en lo personal e individual.

Condicionantes relacionadas con la discriminación

Los jóvenes entrevistados se sienten discriminados por varias razones: i) por ser mujer ii) por su apariencia física, iii) por su condición racial, iv) por vivir en barrios de la periferia, villas miserias o favelas, visualizándose como condicionantes importantes en las trayectorias educativo- laborales.

En lo que refiere a la distinción de género, señala Yannuolas (2003) que, desde la perspectiva de la oferta de empleo, persiste una fuerte segmentación ocupacional en los dos países. Mientras los hombres participan en todo tipo de sector económico, las mujeres urbanas se concentran en los servicios y el comercio y, dentro de estas actividades, desempeñan tareas “típicamente femeninas”. Es decir aquellas definidas socialmente como extensión de las propias de la labor domésticas: servicio doméstico en otra casa, limpieza, costura, cuidado de niños, secretariado. Esta distinción de género también se visualiza en la elección de carreras dentro de la educación profesional en los dos países. Las mujeres eligen carreras terciarias vinculadas a administración, enfermería, docencia y los hombres a seguridad en el trabajo.

El estigma de vivir en la periferia asociado con miseria, violencia e criminalidad es determinante. La distinción entre ser honesto o marginal es simplificada y está relacionada al lugar donde se vive, de manera que una sociedad excluyente clasifica como marginal a los pobres (Abramovay y Castro 2002). A su vez ser afrodescendiente es una desventaja que se suma a la de ser joven pobre.

Todas estas condicionantes expresan desigualdades que interactúan y se refuerzan al acoplarse entre unas y otras (Tilly 1999); del mismo modo Sainz y Salas (2006) analizan estos factores que identifican la pobreza y que se pueden interpretar como acoplamientos de dos tipos de exclusiones: la socioeconómica y la sociocultural. Cuando este acoplamiento ocurre la exclusión tiende a reforzarse adquiriendo formas más extremas y persistentes.

La falta de centralidad del trabajo en la socialización de los jóvenes pobres

Una de las consecuencias de las mudanzas en el mundo del trabajo es la ruptura de los mecanismos de socialización laboral y los cambios en el imaginario sobre el trabajo por parte de los jóvenes. Desde hace algunas décadas se viene produciendo una ruptura en las formas tradicionales de socialización laboral (Jacinto 2006). Estas formas tradicionales suponían también que el proceso de adquisición de la identidad social venía de la mano de la constitución de una identidad laboral. En este contexto muchos jóvenes provenientes de sectores de bajos ingresos tienen poco acceso en sus experiencias cotidianas a conocer trabajadores con empleos de calidad. Ellos mismo acceden a trabajos precarios y muchas veces inestables. Al mismo tiempo y vinculados a estos procesos, pero también a fenómenos culturales más amplios, se produce una irrupción de las culturas juveniles centradas en la “estética de consumo” (Bauman 1999) que han descentralizado el lugar del trabajo en la constitución de las identidades sociales de los jóvenes (Jacinto 2006). Esta estética del consumo busca gratificaciones inmediatas y premia la intensidad y las nuevas experiencias (Perez Islas y Urteaga, 2001).

Junto a este proceso, hay un debilitamiento de las instituciones socializadoras de mayor tenor (Bauman 1999) como la familia, la escuela, las organizaciones políticas y sindicales. Ante el proceso de desinstitucionalización (Castel 1995, Guiddens 1995:284) la identidad juvenil centrada en la formación escolar también ha perdido sentido (Dubar 2007), debilitándose la fuerza integradora de la escuela, que se ha ido fragilizando paralelamente a su masificación (Tenti Fanfani 2003; Tedesco 2004).

Si bien hay un debilitamiento del trabajo y de la escuela como fuerzas integradoras, no debemos situarnos en el enfoque del “fin de la sociedad del trabajo” (Offe 1989), ya que en las realidades de estos jóvenes el trabajo es una necesidad más que un canal de integración social. El trabajo les permite estar en movimiento, ser independientes, acceder al mundo del consumo. La realidad laboral aparece como emergente de un proceso más amplio de creciente individualización aunque como sostiene Castel (1997), si bien el trabajo no pierde importancia, deja de integrar al colectivo social. Este ámbito no constituye actualmente un espacio de construcción de vínculos significativos para la identificación e integración de los jóvenes pobres. Los aspectos negativos de sus empleos (la inestabilidad, la precariedad o la intermitencia) despojan el espacio laboral de su centralidad para la inclusión social

Los jóvenes entrevistados dan cuenta en sus relatos de una multiplicidad de trabajos mediante los cuales han sido socializados en la inestabilidad, como las experiencias vinculadas al cambio constante, la precariedad y la falta de protección laboral. Estas experiencias fueron acompañadas de un inicio prematuro de su vida laboral que parecen haber

sido forjadas por su “posición social” (Bourdieu 1999). Sin embargo para estos jóvenes el trabajo es visto como “esencia” (Longo 2004), y estar ocupados es muy importante en su vida. Por otro lado, los jóvenes no se encuentran reconocidos en las actividades que realizan, ni establecen vínculos fuertes con sus pares en el trabajo. Las relaciones laborales no les permiten crear un espacio de solidaridad desde donde proyectarse, no alcanzan a satisfacer las demandas de reconocimiento y ni siquiera compensan, a partir de la utilidad y prácticas compartidas en ese ámbito, la imagen negativa de sí mismos producida también en los demás ámbitos.

La carencia de un capital cultural, manejo de determinados códigos lingüísticos e interactivos, el “espacio social” (Bourdieu, 1999) de donde provienen, hacen que el discurso generado o reproducido en las instituciones sociales clásicas y de actores preponderantes en el sistema de acción de estos jóvenes sea de estigmatización, aportando una imagen de desvalorización de ellos mismos.

Si tomamos los tres factores mencionados: la *fragilidad vincular*, el *carácter negativo de las imágenes de sí* y la *ausencia de categorías integradoras capaces de generar identidades colectivas* (Dubar 2002), son características que afectan inevitablemente la dimensión relacional de la identidad. No obstante, también hemos registrado redefiniciones de su situación que se apoyan sobre características propias positivas. Se trata de intentos de interpretación del sujeto que ponen de manifiesto su capacidad para resignificar los objetos, modificando el sentido de las prácticas cotidianas. Un factor importante de las características del mundo vivido de los jóvenes, es la evaluación positiva o negativa que realiza cada uno en torno a las capacidades que le brinda su trayectoria y la apreciación de sus posibilidades dentro del sistema de acción (Dubar, 2002). A pesar de las características negativas de sus empleos, van logrando una acumulación de experiencias en sus trayectorias laborales que, junto a la construcción de sus trayectorias educativas, les permite construir nuevas oportunidades.

La educación profesional: una alternativa de ingreso a empleos de mejor calidad

La expansión de la educación media en América Latina ha dado lugar a un aumento significativo de la demanda por estudios de educación superior. Cada vez más, los jóvenes en situación de pobreza que hoy acceden a estos estudios son la primera generación que lo hace dentro de su entorno familiar. Enfrentan, además, un mercado laboral que demanda credenciales educativas de nivel superior a fin de lograr una inserción exitosa en el sector formal de la economía (Fanelli, 2013). En el contexto de la expansión educativa de la región y con mercados de trabajo donde el título de nivel medio tiende a ser un requisito mínimo para el acceso a los empleos formales, la educación terciaria representa una alternativa de importancia para aquellos que quieren seguir estudiando.

En particular lo es para los que no logran acceder o sostenerse en los estudios universitarios y se inclinan hacia carreras técnicas cortas, anticipando por este medio un acceso más rápido al mercado de trabajo.

Se suele sostener que la educación profesional suele atraer a estudiantes de origen socioeconómico de nivel más bajo que las carreras universitarias. Ello se explica, entre otros, por los siguientes factores: a) en Brasil se accede a la educación universitaria a través de exámenes de admisión y aunque no haya selectividad como en Argentina, los jóvenes de origen socioeconómico bajo no han tenido oportunidad de asistir a escuelas secundarias de calidad, lo cual genera desigualdad en las oportunidades para acceder y permanecer en la educación universitaria frente a los jóvenes de clase media y media-alta, b) las instituciones de educación terciaria están mejor distribuidas regionalmente, evitando los altos costos que supone para los jóvenes el traslado; c) la educación terciaria resulta atractiva por su menor duración y por su orientación vocacional o técnica.

En cuanto a la inserción en los mercados de trabajo, los graduados de educación profesional en comparación con los del nivel secundario, muestran una mejor situación, produciéndose una mejora en los indicadores de participación, reducción de la informalidad y mayor salarización. Este mejoramiento se produce más fuertemente a favor de las mujeres (Barato, 2013, SITEAL, 2010). De este modo, tanto respecto a la participación en el mercado de trabajo como respecto a la calidad del empleo, el acceso a la credencial de nivel terciario mejora las oportunidades laborales respecto a la credencial del nivel secundario.

La construcción de capital social: otra alternativa para el ingreso a empleos de mejor calidad

Las redes de relaciones que se derivan del capital social acumulado facilitan la coordinación y la comunicación y amplían la información. Esto mismo, tanto en la búsqueda laboral como en los intentos de solución de las propias carencias, constituye un recurso estratégico, sobre todo para aquellos peor ubicados o más desfavorecidos en la estructura social, como es el caso de los jóvenes pobres estudiados. Ahora bien, es importante considerar no solamente el valor de la relación en sí misma, en tanto permite acceder a recursos, sino también, el valor resultante de la calidad y el monto de esos recursos. Si las redes de solidaridad son pocas y, además, la calidad y el monto del capital (lo que pueden intercambiar y cuánto pueden intercambiar) es limitado, como es el caso de los jóvenes en situación de pobreza, entonces, el capital social poseído es bajo.

El capital social se origina en las características comunes generadas en el seno de las principales fuentes de socialización, donde las personas aprenden *a ser con otros* y en donde se constituyen en miembros de categorías sociales y grupos de pertenencia definidos. Para la conformación de redes de apoyo o solidaridad mutua son centrales las caracte-

terísticas originadas en el respaldo familiar y las redes extra familiares, como el grupo generacional, el grupo étnico, la escuela, el trabajo, la vecindad o barrio, la amistad y las organizaciones sociales más amplias como una iglesia, un sindicato, un partido político u otras (Portes 1998). Las personas y grupos mantienen distintas relaciones con estos diversos ámbitos de acción e intercambio, y suelen estar muy precarizados para los grupos sociales más empobrecidos. El trabajo pierde significatividad en la construcción de vínculos fuertes y estables en el tiempo, y por eso no constituye un soporte esencial para la generación de capital social. El acceso al empleo y la movilidad individual dependen con frecuencia de la interacción con parientes y amigos en situaciones de precariedad similares, que suponen tanto límites espaciales (no se suele tener información sobre oportunidades laborales en otros lugares y los medios de aprovecharlas) como límites en términos de ascenso y de progreso social.

El problema reside en la poca densidad de los otros tipos de capital social (de puente y de nexo) “de palanca” (Briggs 2002), más vinculados a status adquiridos, que podrían ayudarlos a superar su adscripción a la pobreza y servirles de tránsito para ampliar sus posibilidades o su información y con ello modificar su situación de marginalidad. Como la mayoría de estos jóvenes no participan de colectivos sociales de mayor alcance las oportunidades de abrir su mundo de relaciones se ven limitadas. Si estos espacios preexistentes de relaciones superaran la instrumentalidad, la intermitencia, el corto plazo, la precariedad y, a su vez, fueran reforzados, se convertirían en potenciales muy poderosos de solución a sus carencias. Es evidente que el capital social de vínculo es del tipo con el que más cuentan, pero reducido a tan pocas relaciones (su pareja, sus padres, y a veces, algún amigo), que no les permite multiplicar ni acumular capital social, como tampoco adquirir nuevos tipos (como las relaciones sociales de puente o nexo).

La política pública de educación y laboral puede ser “puente” para aumentar el capital social de los jóvenes. La educación como también los programas de trabajo destinados a los jóvenes posibilitaría ampliar los puentes y conectar a los jóvenes con redes más amplias. Ejemplos ya implementados son: a) en relación a los programas laborales dirigidos a los jóvenes se encuentran aquellos componentes de intermediación laboral y búsqueda de empleo; b) en la educación encontramos los sistemas de pasantías, que vincula a los estudiantes con empresas y organismos públicos para el desarrollo de un primer aprendizaje vinculado al mundo del trabajo formal. Dichas prácticas vienen creciendo como una estrategia para jóvenes de sectores de vulnerabilidad social. La revalorización de los saberes socio-profesionales y la dificultad que poseen los jóvenes para adquirirlos en trayectorias de inserción fragmentadas, llevan a repensar las pasantías como un espacio donde los jóvenes pueden vivenciar las experiencias implícitas y explícitas presentes en el desempeño de una ocupación. Las pasantías enfatizan la oportunidad de vinculación con el mercado formal de trabajo, especialmente para los jóvenes provenientes de

hogares de bajos recursos, que suelen cargar una historia asociada a empleos precarios, ya sea por sus propias experiencias o por la de sus progenitores.

Conclusiones

Resultan necesarios mecanismos institucionales dentro y fuera de las escuelas que puedan apoyar la transición laboral de modo de generar mayor oportunidades para los jóvenes en situación de pobreza. Se trata de la formulación de políticas que articulen educación secundaria para todos no sólo previniendo el abandono, sino asegurando la calidad educativa cuando los jóvenes regresan; como así también la expansión de la educación profesional desarrollando tecnicaturas de calidad que respondan a la demanda laboral. Pero el acompañamiento de estos jóvenes está lejos de agotarse en las políticas educativas. Se trata de crear un sistema de protección social y una trama de articulaciones entre servicios educativos, educación superior, centros de educación profesional, servicios de información y orientación socio laboral y otros dispositivos de las políticas de empleo, enfatizando la creación de puentes institucionales y oportunidades a aquellos que las tendencias inequitativas de la sociedad dejan afuera por más esfuerzo que realicen.

¹ El artículo presenta parte de los resultados de la tesis de Doctorado en Ciencias Sociales realizada en el Centro de Pesquisa e Pós-Graduação das Américas de la Universidad de Brasilia.

² La tasa de trabajadores del sector informal en Argentina es de 27.8% (EPH/-INDEC, 2010) y en Brasil de 19.7% (PNAD/IBGE, 2008).

³ Cabe aclarar que la formalidad en Brasil no incluye el derecho a servicios de salud.

Referencias bibliográficas

- Abramo, Lais.** (2008) “Trabajo, Género y Raza”. *Nueva Sociedad* 218. Descargado de www.nuso.org . Descargado 7/5/2013
- Abramovay, Miriam. y Castro, Mary.**(2011) *Juventudes em las comunidades de las UPPs*. Flacso-Bid.
- Auyero, Javier y Berti, María Fernanda.** (2013) *La Violencia en las Márgenes*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Barato, Jarbas Novelino.** (2013) “Educação Técnica y Tecnológica pos-secundaria: Tendencias Enfoques e desafios no Brasil”. En Jacinto, C. (coord.), *Incluir a los Jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina*. Paris, UNESCO.Pag. 61-127.
- Bassi, Marina, Busso, Matías, Urzúa, Sergio y Vargas, Jaime.** (2012) *Desconectados. Habilidades educación y empleo en América Latina*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bauman, Zygmunt.** (1999) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, Pierre.** (1999) *La Miseria del Mundo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre, Passeron, Jean-Claude.**(2004) *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Editorial Laia.
- Bourgeois, Phillippe.** (2015) *En busca de respeto*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Briggs, Xavier de Souza.** (2002) *Social Capital and Segregation: Race, Connections, and Inequality in America*. Working Paper RWP02-011. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Burt, Ronald.** (2000) *Structural holes versus network closure as social capital*. Chicago, IL.:University of Chicago and European d'Administration d'Affairs. INSEAD.
- Casal, Joaquin.** (2006) “Aportaciones teóricas y metodológicas a la sociología de la juventud desde la perspectiva de la transición”. *Papers, Revista de Sociología* 79:21-48.
- Castel, Robert.** (1995) “De la exclusión como estado de vulnerabilidad y como proceso”. *Archipiélagos. Cuadernos de Crítica de la Cultura* N°21. <http://www.scielo.br/scielo>.

php?script=sci_nlinks&ref=000148&pid=S1517-9702199900010000300004&lng=en.
Descargado el 25/10/2012

Castel, Robert. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Castro, Mary , Abramovay, Miriam. (2002). *Por um novo paradigma do Fazer Políticas de/ para/com juventudes*. Brasília. UNESCO .

CEPAL. (2012) *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe*. en http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/2/48862/P48862.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl. Descargado el 25/3/2013

Cerbino, Mauro. (2012) *El lugar de la violencia. Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil*. Quito: Taurus.

Clemente, Adriana, coord. (2014) *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Córica, Agustina. (2012) “Las expectativas sobre el futuro educativo y Laboral de Jóvenes de la Escuela Secundaria: Entre lo posible y lo deseable”. *Última década* 36:71-95.

Dubar, Claude.(2002) *La Crisis de Las Identidades: La Interpretación de una Mutación*. Barcelona. Bellaterra.

Fanelli, Ana Maria. (2013) “Síntesis Comparativa. Modelos Institucionales, tendencias y desafíos de la educación técnica superior universitaria en Brasil, Colombia y México”. En Jacinto, (coord), *Incluir a los Jóvenes. Retos para la educación terciaria técnica en América Latina*. Paris. UNESCO. Pag 331-363.

Filmus, Daniel, Kaplan, Carina, Miranda, Ana, Moragues, Mariana. (2001) *Cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente: la escuela media en épocas de globalización*. Buenos Aires, Editorial Santillana.

Filmus, Daniel y Carcar, Fabiola.(2011) “Educación y trabajo en América Latina y Argentina en las últimas dos décadas”, en Daniel Filmus (coord.) *Crisis, transformación y crecimiento. América Latina y Argentina (2000-2007)*. Buenos Aires: EUDEBA. Pags. 79-144.

Forni, Floreal (1993) “Estrategias de Recolección y estrategias de análisis en la investigación social” en Forni et al. *Métodos Cualitativos II. La práctica de la Investigación*. Bs.As. Centro editor de America Latina. Pags. 9 - 90.

Galart, Maria. (2001) *La formación para el Trabajo en América Latina*. En <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/7254/MAGallartALatina.pdf>. Descargado 23/10/2012.

Guiddens, Anthony. (1995) *Modernidad e Identidad del yo*. Barcelona: Península.

IBGE : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística .(2010,2013) Censo da população.

INDEC (2006, 2010, 2011, 2012, 2013). *Encuesta permanente de Hogares*. Buenos Aires.

Jacinto, Claudia. (2010) “Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias”. En Jacinto (comp.) *La construcción social de las trayectorias laborales de jóvenes*. Buenos Aires: Editorial Teseo. Pags 15-45.

Jacinto, Claudia. (2006) “Los protagonistas de la expansión de la educación secundaria”. *En Anales de la educación común* Año 2 (5).Pags 106-121.

Kessler, Gabriel.(2004) *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.

Kessler, Gabriel. (2009) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires, Siglo XXI,

Krein, Jose, Dos Santos, Anselmo. y Nunes, Bartira.(2012) *OTrabalho no Governo Lula: avanços e contradições*. São Paulo: Instituto de Economía, Unicamp,. En <file:///C:/Users/Administrator/MonicaGirolami/Downloads/TD%20201.pdf>. Descargado el 16/6/2013

Longo, María Eugenia. (2004) *Los Confines de la Integración social. Trabajo e Identidad en Jóvenes pobres*. IDICSO (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador) Documento de trabajo No. 27. Pags 3-27 En <http://www.usal.edu.ar/archivos/csoc/docs/idicso-sdti027.pdf> . Descargado 28/4/2012

Longo, María Eugenia. (2003) ¿Qué les queda a los jóvenes? Representaciones en torno al trabajo e identidad en varones jóvenes pobres. Doc de trabajo Nro 16, Nov,2003. Pags 9-29.En <http://www.usal.edu.ar/archivos/csoc/docs/idicso-sdti016.pdf> . Descargado 29/4/2012

Misse, Michel. (1993) *Crime e Pobreza: Velhos enfoques, novos problemas*. Laboratorio de Pesquisa Social, IFCS-UFRJ (Instituto de Filosofia e Ciencias Sociais – Universidade Federal de Rio de Janeiro).

Neri, Marcelo. (2010) *Motivos da evasão escolar*. En http://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2013/07/motivos_da_evasao_escolar.pdf. Descargado el 3/5/2013.

Nohlen, Dieter. (2008) *Conceptos y Contextos. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencias Políticas*. Working Paper 265. Institut de Ciencies Politiques i Sociales. Barcelona. En <http://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp265.pdf?noga=1> Descargado 25/11/2011

Offe, Claus. (1989) “Trabalho e Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da ‘Sociedade do Trabalho’ *Tempo Brasileiro*. Pags 13-41.

OIT (2010) *O emprego dos jovens: Caminhos para aceder a um trabalho decente*, em [http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/serie_digital/sbtd_1\[2010\].pdf](http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/serie_digital/sbtd_1[2010].pdf). Descargado 25/10/2010

OIT (2012) *Panorama mundial del empleo: perspectivas poco prometedoras para los jóvenes en el mercado laboral* .http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2012/WCMS_188810/lang--es/index.htm. Descargado 25/3/2013.

Pérez Islas, Jose y Urteaga, Maritza. (2013) *Los nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo*. En <http://www.uia.mx/campus/publicaciones/jovenes/pdf/epieck12.pdf>. Descargado 12/12/2013.

Pérez Sáinz, Juan Pablo y Mora Salas, Minor (2006) “Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, 68 (3): 431-465.

PNAD/IBGE Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Instituto Brasileiro de Geografia e Estadísticas, 2006, 2008, 2011, 2012, 2013.

Pochmann, Marcio (2005) *Educação, Trabalho e Juventude. Um dilema Brasileiro a experiência da Prefeitura de São Paulo* en http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/bib/200711170032_4_2_0.pdf. Descargado 25/11/2012

Portes, Alejandro (1998) “Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna”. En Jorge Carpio e Irene Novacosky (compiladores). *De Igual a Igual el desafío del Estado antes los problemas sociales*. Buenos Aires: CFE-SIEMPRO-FLACSO. Pags 36-61.

SITEAL. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina - (2011) consulta a base de datos por país en <http://www.siteal.iipe-oei.org> .Descargado 10/12/2012. SITEAL - Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina - (2010) *La educación superior en América Latina: acceso, permanencia y equidad* En <http://www.siteal.iipe-oei.org/etiqueta/5/educacion-superior-universitaria> Descargado 25/4/2013.

Tedesco, Juan Carlos. (2004) “¿Cómo puede la educación superar la desigualdad social?” *Organización y gestión educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación* 12 (5).Pags.10-15

Tenti Fanfani, Emilio. (2003) “Notas sobre la escuela y los modos de producción de la hegemonía”. *Propuesta Educativa*, 12 (26).Pags 62-69.

Tilly, Charles (1999) *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.

Tiramonti, Guillermina (2004) “La configuración fragmentada del sistema educativo argentino”. *Cuadernos de Pedagogía* N°12. Págs. 33-46.

Unibanco (2010). “Evasão Escolar: fatores associados e boas práticas de prevenção e remediação”. São Paulo. Instituto Unibanco.

Wacquant, Loïc (2010) *Parias urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Weller, J. (2007) “La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos”. *Revista de la Cepal* 192. En <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/29587/LCG2339eWeller.pdf>. Descargado 12/5/2011.

Yannoulas, S. coord. (2003) *A Convidada de Pedra.: Mulheres e políticas públicas de Trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional. Um olhar a partir de Brasil 1988-2002*. Brasília: FLACSO.

Segmentación residencial e informalidad económica: un ejercicio de tipologías.

Residential segmentation and economic informality: an exercise in typologies.

Pablo Molina Derteano

Doctor en Ciencias Sociales
Titular de la asignatura Estudios Socio-
Demográficos
Carrera de Trabajo Social (FSOC-UBA)
pablomd2009@gmail.co

Resumen

El presente artículo es un estudio de caso de la configuración socio-territorial de un territorio segregado en la localidad de Ministro Rivadavia. Adoptando una perspectiva de estratificación, se muestra un anudamiento entre crecimiento de la informalidad económica y segregación residencial que perfilan espacios urbanos de gran complejidad en una localidad de reciente crecimiento demográfico. La metodología apunta a la construcción de tipologías, siendo que se considera como el mejor recurso para dar cuenta de la multidimensionalidad de las problemáticas que afectan a los hogares derivadas del anudamiento entre territorios y mercados de trabajo segmentados.

Palabras clave: Territorio, segregación, informalidad, tipologías, mercado de trabajo, Provincia de Buenos Aires.

Abstract

This article presents a case study of the socio-territorial configuration of a segregated area in Ministro Rivadavia, a township in Buenos Aires Province. Through an approach to social stratification, interactions between increases in economic informality and residential segregation lead to the emergence of urban areas of great complexity, in a locality of recent demographic growth. The methodol-

Fecha de recepción:

5.11.14

Fecha de aprobación:

14.6.15

ogy aims at building typologies, which is considered to be the best resource to account for the multidimensionality of the problems that affects households derived from knotting territories and segmented labor markets.

Keywords: *Territory, segmentation, informality, typologies, labor market, Buenos Aires Province.*

1. Introducción

Los debates más recientes en torno los alcances de la recuperación económica de la última década y las políticas llevadas adelante por el Estado para la reducción de la pobreza y la indigencia reconocen que se debe prestar especial atención a los territorios urbanos. La evidencia empírica parece señalar que en determinados contextos territoriales – si bien se registran avances importantes – persisten obstáculos que dificultan la plena superación de condiciones de pobreza e indigencia (Clemente 2014). Más aún, se registran nichos de pobreza persistente en donde los riesgos de reproducción intergeneracional de las condiciones de segregación y pobreza se hacen presentes. Este artículo se propone describir el proceso de configuración de las áreas segregadas de Ministro Rivadavia, en el partido de Almirante Brown, ubicado en el segundo cordón del Gran Buenos Aires. El foco del análisis está puesto en un tema muy caro a la historia del Gran Buenos Aires, que es el anudamiento entre segregación residencial y economías duales. Tomando como estudio de caso la localidad de Ministro Rivadavia, se propone un análisis de tipologías para describir cómo se estructuran y articulan estos procesos.

2. Coordenadas teóricas: la especificidad del enfoque territorial

2.1. Consideraciones generales.

Las relaciones entre el concepto de territorio y las ciencias sociales han sido amplias, frondosas y tienen inclusive ciertos matices contradictorios (Rodríguez Vignoli 2001, Schneider y PeyréTartaruga 2006, Sosa Velazquez 2012, Echeverría 2014). Una revisión relativamente exhaustiva excedería el marco del presente artículo pero resulta necesario establecer algunos puntos de partida.

El primero es contar con una definición operacional sobre cuáles son los alcances del concepto de territorio. En este sentido, el territorio es considerado

no sólo como un espacio geográfico, sino principalmente como el resultado de la intervención de la sociedad sobre ese espacio. Esta noción del territorio como construcción social se despliega en varios sentidos: implica considerar de

manera integral el abanico de dimensiones que confluyen en la constitución de los fenómenos socioespaciales, como también atender a los procesos dinámicos que generaron dichos fenómenos” (Roffman 2010:10).

De esta forma la mirada sobre una localidad del Gran Buenos Aires no dejará de considerar cierta historicidad de una tensión constitutiva de ese mismo espacio social (Echeverría 2014).

El otro punto de partida que se propone es la distinción entre territorio y enfoque territorial. Según Schneider y Peyré Tartaruga el territorio es un concepto heurístico que encierra tanto lo localización geográfica como el espacio social que más o menos delimita el primero. Pero un enfoque territorial, “presupone la acción sobre el espacio y el cambio de las relaciones sociales en él existentes” (Schneider y Peyré Tartaruga 2006:85). En este sentido, este artículo se propone un enfoque territorial tratando de dar cuenta cómo se configuran relaciones sociales en su interior.

Ambos puntos de partida son bastante ambiciosos en principio y sus alcances lo suficientemente amplios para exceder el marco de este trabajo. Por ello, de esas modificaciones de las relaciones sociales, este artículo se ocupa únicamente de la segregación residencial socioeconómica.

Citando a Sabatini, Rodríguez Vignoli parte de una definición de la segregación espacial y residencial como “una aglomeración geográfica de familias de una misma condición o categoría social” (Rodríguez Vignoli 2001:12). Delimita así entre una tradición norteamericana que ha tendido a observar la segregación racial (o más bien, étnica), mientras que en América Latina la tradición de estudios se orientó a las diferencias socioeconómicas. Avanzando un poco más en la operacionalización, el autor señala que se trata de un grupo social que comparte características comunes y está localizado en una zona haciendo que la misma se vuelva homogénea en un espacio heterogéneo o potencialmente heterogéneo.

Otros autores, como Saraví (2004, 2008) comparten la idea de la segregación, aunque advierten que hay que distinguir entre diferenciación y segregación desde una perspectiva más micro. Los territorios urbanos son en primera instancia colindantes del fenómeno de diferenciación, sin necesariamente ser ésta de carácter segregante. Inclusive en contexto de pobreza, un barrio no necesariamente está segregado. Es decir, que para este autor la segregación no deviene necesariamente de diferencias objetivas, sino de formas de vinculación entre los grupos en el espacio social (ver también Barbosa 2001; Bourdieu 2002. Kessler (2014), por su parte, sostiene que para que el territorio tenga ese efecto de segregación, debe darse una combinación de ciertos rasgos de los hogares con

falta de inversión en infraestructura. A su vez Sosa Velazquez (2012) llama la atención en la existencia de acuerdos previos en las relaciones de poder por las cuales un espacio geográfico pueda actuar como agente estigmatizante.

Puede decirse entonces que la segregación residencial tiene dos tipos de abordajes: 1) uno más directo que consiste en emplazar geográficamente uno o más grupos sociales que comparten rasgos objetivos que los puedan poner en una situación de desventaja, y 2) una corriente que supone la necesidad de estudiar si efectivamente se dan vínculos sociales y simbólicos que permitan hablar de segregación (la sola presencia de pobreza no bastaría), o inclusive falencias en infraestructura de servicios como escuelas o transporte (Palma Arce y Soldano 2010; Kessler 2014). Nuevamente, este contrapunto supera el espacio aquí disponible pero alcanza a poner reparos sobre la utilización del concepto de segregación, a menos de poder contar con un abordaje más antropológico o con ciertos indicadores de infraestructura de transporte entre otros. Por ello, se hablará de un efecto socioeconómico segmentante que viene del anudamiento entre la inserción en el mercado de trabajo y la residencia en una parte del barrio cuya infraestructura y condición de los hogares presentan rasgos precarios.

2.2. Segmentación residencial y laboral. El rol de la heterogeneidad estructural.

El enfoque territorial se detiene sobre el marco espacial de las relaciones dadas y las que pueden transformarse. Aquí interesa ver el marco de ciertas relaciones económicas y sociales entre los sectores formal e informal de la economía, interpelados fundamentalmente a través del concepto de heterogeneidad estructural. Ciertamente, hay una profusa bibliografía sobre las relaciones entre economía formal e informal, así como la dualidad de mercados de trabajo.¹ Aquí interesa la forma en que esta dualidad tiene efectos sobre la estructura social y como esta estratificación podría tener un correlato en la conformación de un grupo –o más bien clases o fracciones de clase– que afectarían y estarían afectados por la segmentación espacial.

El enfoque de la heterogeneidad estructural –de acuerdo al economista chileno Anibal Pinto– enfatiza la conformación de economías duales de diferente productividad fruto del desarrollo dependiente de América Latina. Los bolsones de trabajadores informales urbanos –que Germani y otros autores identificaban con la marginalidad– eran resultantes de condicionamientos estructurales que daban como resultado un excedente relativo de mano de obra poco calificada que se empleaba –o mejor, se autoempleaba– en trabajos de servicios urbanos y pequeños talleres de baja productividad en condiciones precarias (Carpio y Novacoksky 2000; Quijano 2012).

De esta forma, desde el enfoque de la heterogeneidad estructural se afirma que en su propio funcionamiento la economía latinoamericana genera un sector de baja

productividad y desprotegido. Autores como Tokman, en el marco del enfoque del PREALC-OIT, han enfatizado que la dualidad del mercado de trabajo produce efectos de estratificación, generando diferencias no sólo en las condiciones de vida, sino también de *status* (Tokman y De Souza 1978). Los mercados de trabajo urbanos –en este caso, del Gran Buenos Aires (GBA)– funcionaban de forma segmentada, limitando las ventajas del proceso de industrialización y de expansión de la economía moderna. Aun así, la expansión de servicios modernos como la salud, la educación y otros repercuten en una mejora de la calidad de vida si se la contrasta con entornos rurales.

Estos debates surgen en el marco de un proceso mediante el cual el conjunto de partidos circundantes a la Ciudad de Buenos Aires se expandieron desde la década de 1930, al ritmo de la industrialización por sustitución de importaciones. Fue un diagnóstico coincidente de la época que el proceso no era lo suficientemente dinámico para evitar la conformación de grandes bolsones de población cuyo rasgo no sólo abarcaban la pobreza sino la dificultad de beneficiarse con los aumentos de ingresos y derechos sociales y laborales iniciados con el primer peronismo (Echeverría 2014). A partir de la década de 1980, como consecuencia de la primera ola de reformas neoliberales impulsadas por el golpe de Estado de 1976, se fue consolidando un efecto de cierto aislamiento. El sector informal había funcionado hasta el momento como soporte del sector formal y como refugio cuando el ciclo económico empujaba a crisis de empleo. A partir de esa década, se fue fortaleciendo una economía informal que produce bienes y servicios para sectores de bajos ingresos y se va consolidando el rol de las microfirmas y de las economías de ferias como tomadores de mano de obra poco calificada y productores y distribuidores de bienes y servicios “para pobres” (Galín 2000; Chávez Molina 2010). Es decir, que el sector informal se va desarrollando con dinámicas propias, haciendo menos factible que quienes en él se desempeñen puedan pasar al sector formal (Molina Dertean, 2007; Lavopa, 2009), o inclusive, con esa inserción terminen por reproducir su situación misma de pobreza (Beccaria y Groissman 2008).

Tanto a nivel conceptual como empírico, la dualidad de economías formal e informal no solo tiene efecto sobre el ingreso y el *status* de los trabajadores y las trabajadoras, sino que además tiene un efecto sobre la estructura social, generando un proceso de segmentación y estratificación. Piore (1983), conocido por haber distinguido la dualidad de los mercados de trabajo, presenta un concepto accesorio y complementario que es el de cadenas de movilidad, el cual

representa un intento de formalizar la idea intuitiva de que el movimiento socioeconómico de nuestra sociedad no es aleatorio, sino que tiende a producirse a través de canales más o menos regulares. Estos canales son tales que un puesto de trabajo tenderá a ser cubierto por trabajado-

res procedentes de un número limitado y característico de puntos concretos. Como consecuencia, la gente tiene empleos en un orden o secuencia regular. A esa secuencia la llamaremos cadena de movilidad (...) así pues la gente de un empleo dado tenderá a proceder de una limitada gama de escuelas, vecindades y tipos de características familiares; y, a la inversa, la gente que sale de la misma escuela o vecindad tenderá a entrar en una situación de empleo perteneciente a un conjunto limitado (Piore 1983:197-8).

Esta idea se relaciona con la metamorfosis antes mencionada por la cual el sector informal parece ser un boleto solo de ida para los trabajadores y trabajadoras de hogares pobres.

En este sentido, Piore vincula reproducción de la dualidad de mercados de trabajo con reproducción de desigualdades de origen, lo que lo aproxima, intuitivamente si se quiere, a un enfoque de estratificación social. Los estudios de Alejandro Portes, orientado al caso de los migrantes latinoamericanos en Estados Unidos, se convirtieron también en referencia en materia de sus análisis del sector informal, pero además Portes (1989) fue pionero en sugerir que la inserción en diferentes sectores de la economía da lugar a la conformación de distintas clases sociales. En un sentido similar, Chávez Molina y Sacco (2014) presentan un esquema de clases denominado Clasificador Ocupacional Basado en la Heterogeneidad Estructural (COBHE), en el que se pone como ejes del proceso de estratificación la calificación y la productividad de la economía, distinguiendo a asalariados, cuentapropistas y empleadores según su inserción en el sector formal o informal (Chávez Molina y Sacco 2013).

Estos aportes son pinceladas de una cuestión más amplia como es el de la estructura social, pero contribuyen a dar cuenta de que la heterogeneidad estructural no sólo genera una segmentación de mercados de trabajo o de sectores productivos, sino que además la produce en la estructura social. Si la heterogeneidad estructural, como lo sugieren directamente Chávez Molina y Sacco e indirectamente Portes, tiene efectos de estratificación y la vivienda y el barrio son indicadores, entre otros, de la posición en la estructura de clases, sería muy pertinente interrogarse en qué medida la inserción socio ocupacional y la segmentación residencial están relacionadas, pero además cómo pueden condicionar otros rasgos de los hogares.

Sobre este punto, conviene presentar las hipótesis de trabajo que irán guiando la indagación. Estas hipótesis se preguntan por el anudamiento entre: 1) un efecto de segmentación territorial tal que los hogares ubicados en un mismo espacio social geográficamente delimitado tengan rasgos homogéneos en términos socioeconómicos, y 2) un efecto

de segmentación de las condiciones socioeconómicas de los hogares resultante de la participación en el sector informal por parte del principal sostén económico de los hogares (PSH). Este anudamiento resultaría en la conformación de perfiles de hogares de acuerdo a la inserción socio ocupacional del PSH y la localización dentro del barrio. En otras palabras, ¿pueden la posición ocupacional y la localización geográfica actuando en conjunto estructurar los rasgos de los hogares concentrando sus rasgos vulnerables y no vulnerables? De un modo muy simplificado, se podría esperar que todos los hogares no vulnerables y cuyos jefes tengan empleos registrados con cobertura social y previsional se ubicaran en una misma área geográfica mientras que todos los vulnerables con jefes y jefas con empleo no registrados se ubicaran en otro. Una distribución de esta naturaleza daría cuenta de la capacidad altamente discriminante de ambas dimensiones –lo territorial y el mercado de trabajo–, en la conformación de, al menos, dos tipos de hogares, vulnerables y no vulnerables. Pero como se verá más adelante, el análisis mostrará que hay más de dos tipos posibles.

3. Datos y metodología

3.1. Datos y estudio de caso

Se procede a continuación a describir los resultados de un estudio realizado en 2008 en la localidad de Ministro Rivadavia. La metodología es cuantitativa y los análisis son de carácter descriptivo; utilizando como fuentes de datos secundarios los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1991, 2001 y 2010; relevamientos de ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo) y del propio municipio de Almirante Brown.² La encuesta de hogares indagó por las características de los mismos y se propuso contribuir a la construcción de datos para describir: a) las características habitacionales de los hogares en términos de la infraestructura del barrio y de la vivienda propiamente dicha; b) la composición del hogar en términos de PSH activo y miembros inactivos y/o desempleados.

Metodológicamente, es preciso señalar que se trata de un estudio de caso. Hay un acuerdo en definir al estudio de caso como una observación sostenida y en profundidad de uno o muy pocos casos (Flyvberg 2004, Arzaluz Solano 2005:). Por su parte, Yin (1994) señala que el estudio de caso no es en sí mismo una técnica, sino una forma de organizar los datos; ya que resulta imposible –sobre todo en sociología– dar cuenta de lo peculiar de una unidad de estudio sin utilizar conceptos y herramientas más generales. Si bien hubo en la tradición sociológica más temprana muchas indagaciones del tipo del estudio de caso, hubo desde la escuela de Chicago una marcada tendencia a inscribirlos territorialmente: regiones, barrios, guetos, etc. (Arzaluz Solano 2005).

La primera advertencia metodológica que suele hacerse cuando se trata de estudios de caso es que no es posible generalizar, en el sentido de establecer descripciones o

explicaciones causales que –en caso de verificarse positivamente– puedan ser extrapoladas y declaradas válidas para otras unidades. El estudio de caso es antitético al diseño experimental y la comparabilidad (Yin 1994, Arzaluz Solano 2005), así como la generalización de tipo estadística. Sin embargo, esto no quiere decir que no haya otras formas de validación y, en este sentido, el presente es un estudio de caso crítico que propone elementos para la construcción de hipótesis susceptibles de ser testeadas y comparadas en unidades más grandes y diversas.

3.2. La tipología como perspectiva y herramienta de análisis

El análisis aquí propuesto responde a una metodología de construcción de tipologías. La construcción de tipologías como método de análisis en Ciencias Sociales tiene una rica tradición y quizás tenga en la figura de Max Weber a uno de sus máximos referentes. Weber distingue entre tipos ideales³ y tipos contruidos, siendo estos últimos los que emplearemos aquí. Respecto al tipo construido, McKinley sostiene que “puede prestar el importante servicio de funcionar como puente entre la teoría sistemática sustantiva y los datos empíricos relativamente no estructurados” (en Gomez Rojas y Riveiro, 2014:91). Los autores también citan a Allan Bartón, una referencia en esta temática, que vincula al concepto de tipología con el espacio de propiedades, según la conocida formulación de Lazarsfeld. Como todo proceso de operacionalización, la tipología es una herramienta tanto teórica como empírica, que parte de tres operaciones: ordenamiento, sistematización y resumen de indicadores en una misma herramienta. Una tipología tiene –o debería tener– su mayor fortaleza en ser homogénea en su interior y heterogénea al exterior. El conjunto de hogares que cayeran dentro de una misma tipología debería tener rasgos muy similares entre sí, mientras que esos mismos rasgos los distinguen de otros tipos.

Las técnicas empleadas para construir tipologías van desde procesos relativamente simples como formas de ponderar índices hasta combinatorias entre análisis de conglomerados y de correspondencias múltiples. Si bien se ha elegido este último, es importante detenernos sobre cierta controversia existente en torno a la construcción y validación. Para algunos investigadores resulta primordial la robustez teórica de las tipologías, mientras que para otros, es muy importante la validación empírica apoyándose en el poder de los *softwares* actuales (SPSS, SPAD, etc). Ambas posiciones, pueden lamentablemente conducir a cierto reduccionismo. La primera asemejaría más a la construcción de tipos ideales antes que tipos contruidos en donde el hallazgo sería tratar de reducir la “desviación empírica” con respecto a los conceptos teóricos. La segunda consiste en apoyarse en los agrupamientos de categorías y/o indicadores que puedan realizarse en el plano factorial abandonando a la validación estadística todo rol de construcción.

Aquí se elige una posición intermedia, ya que los ejes claves de construcción devienen

de las observaciones antes realizadas sobre heterogeneidad estructural y análisis territorial. Lo que articula a ambas coordenadas de análisis es que se parte de que ambas tienen un efecto segmentador.

La metodología y el tipo de análisis que se utilizan siguen líneas muy similares a las propuestas por López Roldán (1996; Ardiles y Molina, 2013). Aunque enfocado al mercado de trabajo, sus estudios proponen el análisis de las tipologías como herramientas para dar cuenta de una estructuración de la segmentación. Para López Roldán se trata de un tipo de investigación atributiva, que no sólo identifica y describe tipos, sino que les atribuye determinadas características. En este sentido, señala que se trata de una tipología que estructura y articula. En este punto, la técnica de análisis permite ver cómo se agrupan las categorías de las variables en un número determinado de perfiles. Se trata de un tipo de análisis multidimensional, que busca medir las distancias existentes entre los diferentes atributos y ubicar en qué plano del espacio social se acercan más. Para ello combina una técnica de agrupamiento en base a *clusters* con la selección de las asociaciones más robustas a través del análisis de correspondencias múltiples (ACM).

4. El análisis

4.1. Contextualización: crecimiento poblacional

Tradicionalmente, los partidos circundantes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) han sido objeto de estudio y tomados como *proxy* de la estructura social argentina debido a su alto peso poblacional con respecto al resto del país, a la concentración de la población y al proceso de industrialización sustitutiva de importaciones que se inició en la década de 1930, así como fuera también el escenario de las grandes movilizaciones del peronismo. En 1947, la población de los partidos del GBA se ubicaba por debajo de la Ciudad de Buenos Aires o del resto de la provincia; pero a partir de entonces habría de tener lugar un proceso de crecimiento constante. Hacia fines de la década de 1950 el GBA superaba en población a la Ciudad de Buenos Aires y al resto de la provincia (Echeverría, 2014). Este crecimiento estaba principalmente motorizado por la industrialización, pero inclusive después de que este proceso fuera interrumpido, la población del GBA continuó creciendo y los otros dos distritos siguieron amesetándose y creciendo muy lentamente. Para el 2010, los 24 partidos del GBA tenían 3,43 veces la población de CABA y 1,73 veces la población del resto de la provincia que incluye aglomerados densamente poblados como La Plata y Mar del Plata. O sea que en primer término, se tiene que se trata de un espacio de 24 partidos que está densamente poblado y cuya tendencia de crecimiento poblacional no ha cambiado.

Siguiendo las coordenadas propuestas por la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (en adelante: DPEBA), el partido de Almirante Brown se ubica en la zona denominada Periurbana Sur –que abarca los partidos de Almirante Brown,

Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza y Florencio Varela–; se trata de una zona que ha tenido un crecimiento importante. Teniendo en cuenta la dinámica de crecimiento poblacional antes descrita, puede observarse cómo esta zona periurbana ha tenido una evolución que sigue las líneas generales pero que presenta particularidades.

– En términos horizontales y de acuerdo a fuentes censales, en el período intercensal 1991–2001 ha crecido un 23,5%, siendo la segunda área de crecimiento detrás del periurbano oeste;⁴ para el período 2001–2010, la zona periurbana sur creció un 16,7% , quedando esta vez tercera en variación ascendente al ubicarse detrás del periurbano oeste y del conurbano oeste.⁵ Más allá de las posiciones, queda claro que es una de las zonas cuyo crecimiento poblacional es de los más pronunciados;⁶

– Al compararse con las zonas que componen la provincia de Buenos Aires, también se puede notar una tendencia de crecimiento diferencial considerable. En 1947 la población de las zonas que componen los 24 partidos, representaba 40,5% de la población de la provincia; en 2001, el 62,9% y en 2010, el 63,4%. En el marco de este crecimiento, puede observarse el marcado incremento de la zona periurbana sur: en 1947, representaba el 1,6% de la población de la provincia; en 2001, alcanzó el 11% y en 2010 el 11,3%. En una mirada más global, son el conurbano oeste –motorizado sobretodo por La Matanza– y el periurbano sur, las dos áreas que experimentan un mayor crecimiento en su peso poblacional sobre la provincia entre 1947 y 2010. En cambio, las dos zonas mayoritarias que son el conurbano sur⁷ y conurbano norte⁸ experimentan reducción de su peso poblacional.⁹

Tabla 1: Peso poblacional de las diferentes áreas, Provincia de Buenos Aires 1947–2010

Área	Censo						
	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
Periurbano Norte	3,9	6,9	8,4	10,3	10,8	11,3	11,2
Conurbano Oeste	3,1	8,3	11	13,2	14,3	15,2	17,6
Periurbano Sur	1,6	4,7	6,6	8,2	9,7	11	11,3
Conurbano Sur	18	18,1	17,7	16,2	15,1	13,7	12,8
Conurbano Norte	13,9	17,8	17,6	15,1	13,3	11,7	10,5
Resto de la provincia	59,5	44,2	38,7	37	36,8	37,1	36,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la DPEBA

Es importante destacar que se trata entonces de una zona cuya población general ha experimentado un proceso importante de expansión. El partido de Almirante Brown se ubica dentro de esta tendencia de crecimiento reciente, pero el proceso fue relativamente más acelerado para el caso de Ministro Rivadavia.

Los datos de Ministro Rivadavia se muestran relativamente dispares de los del municipio. En parte, porque se trata de una localidad periurbana y mucho menos densamente poblada que el resto del partido. En este sentido, resulta interesante hacer algunas comparaciones entre el nivel partido y el nivel localidad.

Según los datos censales de 1991, vivían en Ministro Rivadavia 9.560 personas, y para 2001 se incrementaron a 16.535; lo que indicaba un crecimiento de 72%. En el censo de 2010, se observa un crecimiento muy leve pasando a 16.740 habitantes (un aumento de 1%). En el mismo período intercensal el municipio creció 14,4% y luego 7,1%. Es decir, que la demografía de la localidad se mueve de manera diferente del total del municipio dando lugar a su particularidad (AA.VV., 2010; INDEC, 2011; ACUMAR, 2013).

En este punto, es interesante destacar que el proceso de segmentación que se buscará analizar más adelante se hace con cierta sedimentación. En un contexto en donde el periurbano sur aumentó mucho su peso poblacional en la provincia y en donde el partido de Almirante Brown siguió esta línea, el crecimiento de Ministro Rivadavia fue casi nulo. Es de esperar que las dinámicas territoriales se tensen con nuevas urbanizaciones u ocupamiento de tierras o cambios en la estructura habitacional como resultado de un crecimiento tan pronunciado. En el caso de Ministro Rivadavia, el volumen de la población no ha aumentado significativamente si bien los datos de un relevamiento sugieren mayor presencia de niños y adolescentes. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, más allá de lo que pueda verse en las tipologías, es posible inferir que se trata de un proceso de continuidad o reacomodamiento, el cual excede este artículo.

Finalmente, para poder avanzar con nuestro análisis, se intentará trazar una división socio-territorial del barrio en dos grandes zonas. Dichas zonas tienen la particularidad de ser estadísticamente significativas. Es decir, cuando ciertos indicadores de NBI son considerados en base a esta división se puede encontrar diferencias importantes. La población de mayores recursos tiende a concentrarse en las arterias principales que son las avenidas 25 de Mayo y Espora; a estas arterias las atraviesa una avenida importante que es la Avenida República Argentina. La llamada zona alta se ubica a la izquierda del mapa a continuación en dirección a las avenidas Espora y 25 de Mayo; puede verse que se trata de un espacio mucho más urbanizado. La que se denomina zona baja se encuentra hacia la derecha, por debajo de la diagonal que traza esta última avenida y también se puede apreciar que es una zona con menor urbanización.

Figura 1: Mapa de la zona de relevamiento.



Fuente: Elaboración propia sobre Google Maps

4.2. Análisis de la segmentación

El objetivo del análisis que se describe a continuación es mostrar la dimensión segmentadora y estructurante de la localización barrial. Por segmentadora se entiende que las categorías consideradas más desfavorables de la localización barrial (zona baja reciente y residente) tenderían a coincidir con las inserciones ocupacional de peor calidad de los y las jefes/as. Esta asociación sería segmentadora del espacio social y laboral. Por estructuradora (y articuladora), se entiende que esta asociación condiciona otras dimensiones de la vida de los hogares así como rasgos demográficos y educativos de los jefes y jefas de hogar.

López Roldán et al (1996) señalan que toda operación dentro de un diseño metodológico se trata de una articulación entre supuestos teóricos y su validación metodológica. En este sentido, el primer paso fue determinar qué variables servirían de dimensiones clave del análisis. Estas dimensiones serían las “que tracen” el plano en donde se inscribirían y asociarían las otras variables y categorías. Por interés teórico, se determinó que una de estas variables fuera la ubicación de la vivienda de referencia que es lo que permite ver la localización barrial.¹⁰ Y coincidente con la hipótesis la que tiene mayor inercia fue inserción socio-laboral.

En primer lugar, en la Tabla 2 se puede ver la contribución de cada una de las categorías de inserción ocupacional en la localización barrial. Se aprecia que la mayor contribución a la zona alta corresponde a los empleadores, independientes y asalariados formales, lo que está de acuerdo a los lineamientos antes descritos. La contribución de los trabaja-

dores protegidos y/o integrados a la esfera formal de la economía alcanza poco más de las tres cuartas partes de quienes residen en la zona alta desde más de 10 años, y a más de dos tercios de los residentes recientes en esa zona.

La contribución a la zona baja reciente es considerable por parte de los trabajadores asalariados informales y de changarines, trabajo en hogares y beneficiarios de planes sociales. La categoría de empleadores informales, sin embargo, se muestra más heterogénea en su participación (Tabla 2)

Este ejercicio sirve como primera aproximación de carácter descriptivo al mostrar la asociación y sentido de la misma entre ambas variables. Se mostró asimismo que hay una importante contribución de las categorías de la variable inserción ocupacional a la distribución de las categorías de localización barrial, y que la asociación entre ambas variables es lo suficientemente fuerte para llevar a un análisis de correspondencia múltiple.¹¹

Tabla 2: Contribución de la variables inserción ocupacional a las categorías de localización barrial.

Localización barrial	Inserción ocupacional					Total
	Empleadores e independientes	Asalariados formales	Empleadores informales	Asalariados informales	Changas y trabajo en hogares	
Zona alta residente	0,45	0,31	0,13	0,11	0	1
Zona alta reciente	0,33	0,36	0,19	0,10	0,02	1
Zona baja residente	0,06	0,22	0,27	0,34	0,15	1
Zona baja reciente	0	0	0,18	0,39	0,43	1

Fuente: elaboración propia

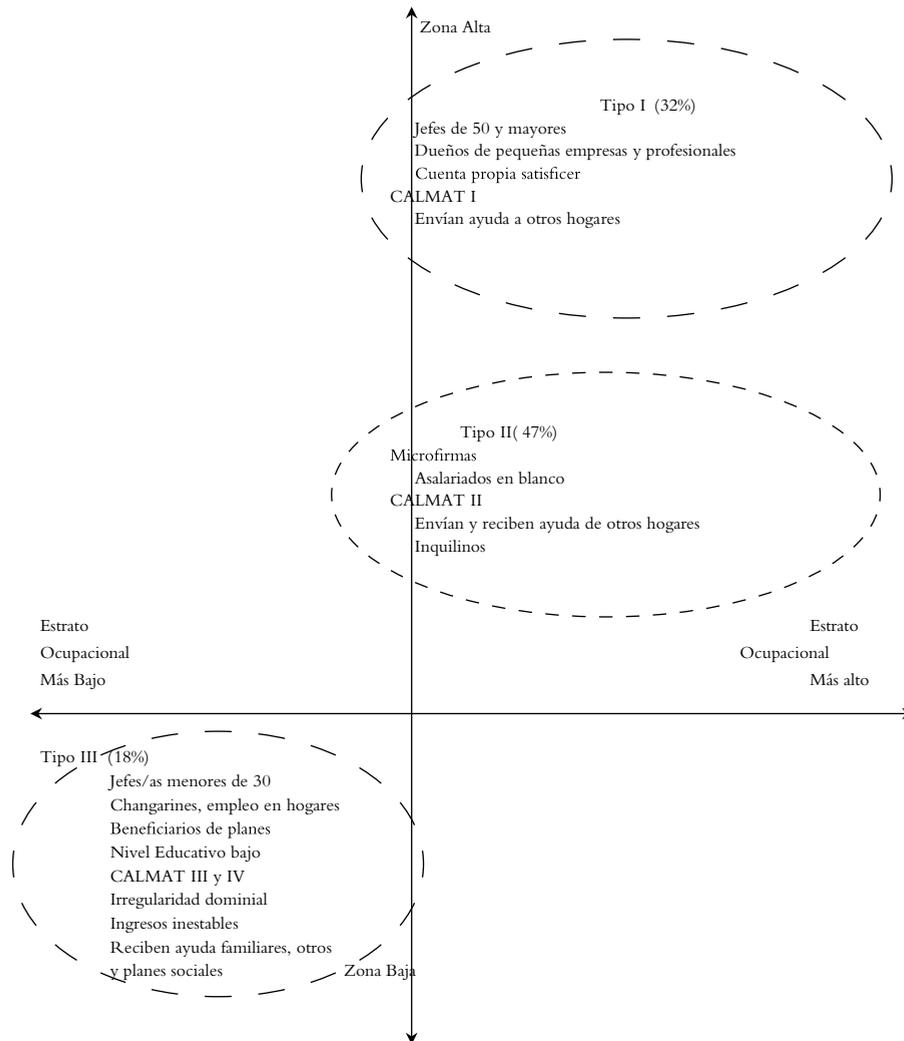
Las tipologías resultantes

La acción estructuradora y articuladora sobre el plano social que tendrían la situación ocupacional y habitacional tiene un efecto sobre las categorías de otras variables que también son consideradas parte del análisis. En este sentido, la agrupación de las categorías dio lugar a tres tipos. Cada tipo fue identificado por la proximidad entre categorías de las variables eje y otras analíticas.

El gráfico que se presenta a continuación resume las coordenadas que van de menor a mayor con las dos variables elegidas. A los fines de hacer más comprensible la des-

cripción se han eliminado las categorías sin asociación así como las variables que no presentan proximidad a alguno de los tipos.

Gráfico 1: Tipología formada con las coordenadas de localización barrial e inserción ocupacional + variables analíticas seleccionadas.



Fuente: Elaboración propia

Cuadro 1: Tipo I: Emprendedor y protegidos

Variable	Categoría/s que se presentan en su totalidad o en un porcentaje superior al 80%
Localización barrial	Zona alta reciente y residente
Situación ocupacional	Empleadores y cuentapropia independientes
Calidad de la vivienda	Optima - CALMAT I
Propiedad de la vivienda	Tenencia Regular
Valoración de los ingresos	Estables
Percepción de programas sociales	No
Edad (del jefe/a)	50 y más
Reciben o envían ayuda	Envían ayuda

Fuente elaboración propia

El presente tipo se compone por los hogares considerados como de mejor situación dentro del barrio. Se trata de residentes antiguos y recientes en la zona alta y sus viviendas se describen como suficientes teniendo inclusive detalles de terminación. Se la caracteriza como escala CALMAT I que se define como una vivienda que presenta materiales resistentes y sólidos en todos los parámetros (pisos, paredes o techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación.¹² La zona alta no presenta falencias en la recolección de residuos o iluminación ni tampoco en el pavimentado de las calles. Tampoco son zonas inundables o de basurales.

Respecto a su situación ocupacional, está compuesto mayormente por propietarios de pequeños comercios o talleres y en menor medida por profesionales independientes. Éstos últimos son los profesionales liberales tradicionales (médicos, abogados, etc.) y profesionales en función específica en unidades productivas de envergadura. Este grupo fue un componente especialmente importante de la clase media argentina durante los años de la sustitución de importaciones. Inclusive se trata del máximo escalafón de ascenso de las clases medias que protagonizaron el pasaje de barrio obrero a barrio integral.

Pero no todos los independientes son profesionales liberales, sino que también hay trabajadores por cuenta propia en actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios. Componen el grupo que fuera conocido como “cuentapropiasatisficer” (Beccaria, 1996). Se trata de trabajadores especializados con grados técnicos u operativos pero que trabajan por su cuenta. Estos trabajadores fueron un signo distintivo del desarrollo de los centros urbanos del Gran Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Córdoba, entre otros. Una parte se volvió propietario de pequeños talleres de herrería, cerrajería, carpintería

y otras especialidades que abastecían a las industrias cercanas. Sus dueños, muchas veces habían sido empleados en esas mismas fábricas; y estos micro talleres también tenían su clientela en el barrio prestando ese mismo servicio a particulares (Beccaria, 1978; Molina Derteano 2014). Otros prestaban directamente servicios especializados a particulares como arreglos de casas, electrodomésticos y otras actividades no manuales. Sus ingresos así como su *status* eran valorados socialmente como pertenecientes a la clase media, apoyándose en el imaginario del autoempleo: “no tenés jefes ni horarios” (Carpio et al. 2000).

Otro grupo lo constituyen los empleadores con negocios cuya actividad se encuentra en las ramas de comercio y/o servicios. Cuentan con pocos empleados, aunque su actividad está registrada, al igual que la de los “cuentapropiasatificer”

Respecto a sus estrategias de hogar, se destaca que en este tipo caben aquellos que señalan ayudar a otros hogares de familiares. Un rasgo demográfico interesante a destacar es que aquí se ubican los/las jefes/jefas de hogar mayores de 50 años, probablemente como resultado del proceso de acumulación en sus trayectorias individuales iniciadas previamente a la dictadura 1976–83.

Cuadro 2: Tipo II: de baja vulnerabilidad

Variable	Categoría/s que se presentan en su totalidad o en un porcentaje superior al 80%
Localización barrial	Zona alta reciente y residente
Categoría ocupacional	Asalariado en blanco Empleadores informales, dueños de microfirms
Calidad de la vivienda	Suficiente- CALMAT II
Propiedad de la vivienda	Tenencia regular o inquilinato
Valoración de los ingresos	Estables
Percepción de programas sociales	No
Reciben o envían ayuda	Reciben y envían a familiares

Fuente elaboración propia

También ubicados dentro de la ya descrita zona alta, se trata de residentes antiguos y recientes cuyas viviendas se describen como suficientes; aunque algunas, según los datos recabados, exhiben la falta de detalles de terminación. Componen lo que se denomina CALMAT II, que son viviendas con materiales resistentes y sólidos en todos los parámetros, aunque le faltan al menos un elemento de terminación o aislación en algún parámetro. Lo que resulta interesante es que los hogares que integran este tipo son propietarios pero también hay un importante número de inquilinos entre sus filas.

Respecto a la situación socio-ocupacional, destaca la presencia de empleadores informales que poseen una serie de comercios tales como kioscos, almacenes, librerías con artículos escolares, carnicerías, etc. También hay pequeños talleres con ocupaciones manuales. Se trata del grupo que Galín (2000) denominara microfirms para referirse a estos pequeños locales que se caracterizan por una escasa inversión de capital, relativamente poca división de las tareas y vínculos de tipo informal muchas veces basados en lazos fuertes (Granovetter, en Pérez, 2006). Se caracterizan como unidades productivas que están en más de un sentido, ancladas en lo local por su baja productividad y cobertura (Tokman, 2002). Funcionan como soporte de la economía formal, proveedoras de insumos a bajo costo (como el caso de los talleres textiles) o inclusive como proveedoras de bienes y servicios de muy bajo costo para los propios asalariados precarios (Chavez Molina 2014).

El otro grupo que aparece ligado son los asalariados del sector público y privado, en tareas manuales y no manuales pero con el rasgo de contar con empleo registrado. Forman un grupo ocupacional de trabajadores que requieren de algún grado de calificación y tienen alguna autoridad, pero escaso control del proceso productivo como por ejemplo los supervisores. Debe destacarse que estos puestos requieren en general de algún grado de calificación al que se adquiere con capital educativo.

Finalmente, respecto a sus estrategias este tipo se distingue porque no reciben ayuda de planes sociales y califican sus ingresos como regulares. Tienen vínculos de reciprocidad económica con familiares ya que brindan y reciben ayuda por parte de los mismos.

Cuadro 3: Tipo III: de alta vulnerabilidad

Variable	Categoría/s que se presentan en su totalidad o en un porcentaje superior al 80%
Localización barrial	Zona baja reciente y residente
Situación ocupacional	Asalariado informal Changas, trabajo en hogares y planes sociales
Calidad de la vivienda	Precaria- CALMAT III y IV
Propiedad de la vivienda	Tenencia irregular
Valoración de los ingresos	Inestables
Percepción de programas sociales	Si
Edad (del jefe/a)	Hasta 29 años
Reciben o envían ayuda	Otros (terceros) Familiares

Fuente elaboración propia

El presente tipo se compone de los hogares considerados más vulnerables ya que todos residen en la zona baja y en su mayoría se trata de trabajos sin protección y muchas veces inestables. En este tipo se encuentran todos los hogares con jefatura de menores de 30 años.

En cuanto a la calidad de la vivienda, también aquí se concentran la totalidad de casos en que presentan viviendas inadecuadas o precarias (casillas, piezas o vivienda en terreno ajeno, otros), y casi la mitad de quienes componen esta tipología. Las edificaciones se encuentran principalmente dentro del valor III de la escala CALMAT, lo que quiere decir que se trata de viviendas sólidas y resistentes pero sin detalles de terminación o aislamiento. Otras, sobre todo las de un asentamiento, se ubican en el valor IV siendo viviendas que no son consideradas sólidas o resistentes. También se destaca que poco más de un tercio de las viviendas se ubica cerca de basurales y/o zonas inundables o con deficiencias en la iluminación o el retiro de residuos. Completa el panorama que casi la totalidad de los hogares con régimen de tenencia irregular se concentran en este tipo. En resumen, son viviendas precarias, en zonas desfavorables y con problemas de regularidad dominial. También se encuentran dentro de este grupo la mayoría de los jefes/jefas jóvenes.

En una descripción cualitativa se puede encontrar que este tipo se compone de trabajadores en changas u ocupaciones irregulares; empleo en hogares y asistidos por planes sociales. El primer grupo refiere a trabajadores manuales no calificados, muchos de los cuales se desempeñan en tareas eventuales como changas, principalmente de construcción. La cohesión interna y el grado de regularidad de sus prácticas son mucho más bajos que los estratos anteriores. Se trata de ocupaciones de baja o nula productividad con rasgos de autoempleo que sirven para garantizar un sustento diario. Otros en cambio son asalariados de pequeños establecimientos informales en condiciones de gran precariedad.

El segundo grupo refiere al empleo doméstico. Las trabajadoras domésticas inclusive representaban una estrategia de los hogares en tiempos de profundas crisis y constituyen una oferta relativamente estable en el tiempo, aún con la introducción de programas de transferencia de ingresos.

Finalmente queda un grupo, conformado por los trabajadores asistidos por programas de transferencia de ingresos. Éstos han surgido en los últimos años por los cambios de las políticas sociales. En algunos casos, estos beneficiarios deben realizar alguna contraprestación por pocas horas semanales (menos de 20), pero en el caso del Plan Manos a la Obra recibían el estímulo para comenzar emprendimientos productivos (EP). Según los datos de la evaluación de medio término, en la zona del GBA predominaron los emprendimientos textiles y de producción de alimentos (SIEMPRO, 2007:69). De hecho

en el barrio, los arreglos de costuras y otros emprendimientos marginales relacionados a lo textil ocuparon un lugar destacado junto con la fábrica artesanal de ladrillos y otras ocupaciones artesanales

Más allá de este tipo de iniciativas, hay una marginalidad periurbana de gran tradición en el barrio y una actividad frecuente es el cultivo de micro-huertas para su venta ambulante. Otras actividades incluyen la prestación de servicios personales. Éstas y otras actividades componen un grupo ocupacional que puede definirse como cuentapropia de subsistencia en la medida que son autoempleados pero carecen de los recursos o la planificación para poder llevar adelante emprendimientos que no superen la reproducción diaria (Chávez Molina, 2011)

Con respecto a las estrategias de vida, prevalece una caracterización de sus ingresos como inestables, lo que se relaciona con el tipo de ocupaciones predominantes. A su vez, se destaca que reciben ayuda de familiares y terceros incluyendo iglesias, ONG, comedores, etc. además de que en algunos hogares se perciben ingresos por vía de planes sociales como el Plan Familias o el Plan Vida. Hay, como ya se mencionó, una importante parte de los hogares cuyos ingresos provenían en principio del plan Jefes y Jefas y luego fueron reemplazados por la Asignación Universal por Hijo o por emprendimientos productivos bajo la órbita del Plan Argentina Trabaja.

5. Observaciones finales

Retomando la hipótesis de trabajo presentada, y teniendo en cuenta las limitaciones antes señaladas para un estudio de caso, se pudo ver cómo las variables de segmentación residencial (localización barrial) y segmentación socio-ocupacional (variable inserción socioocupacional) estructuran y articulan conformando tres tipos. La tipología inscripta en un plano factorial trazado por variables ordinales no sólo permite distinguir las componentes de cada uno de los tipos sino además “ordenar” los distintos tipos con base en criterios de urgencia. Resulta evidente detenerse en el tipo III que presenta la situación de mayor vulnerabilidad, pero es interesante detenerse también en el tipo II que es el más numeroso y que requiere otro enfoque de políticas públicas.

Las tipologías ofrecen la ventaja de poder dar cuenta de la multidimensionalidad de los fenómenos de segmentación. Como ocurre con los reclamos para una medición multidimensional de la pobreza, la situación de los hogares se debe a la concurrencia multidimensional de factores que podrían llevar a catalogar a un hogar de una determinada forma o de otra. Pero también es preciso observarlos en forma jerárquica y ordenada sobre el conjunto del plano.

Para los fines de este artículo, se pudo ver cómo funcionan como ejes articulantes la segmentación residencial y la socioocupacional, ambas como anverso y reverso de la se-

gregación socioeconómica de la tradición de los estudios latinoamericanos. Y en el caso de esta localidad del GBA se hacen eco de la heterogeneidad estructural y de la relación entre pobreza e informalidad económica –una relación que tiene raíces históricas.

Pero además debe señalarse que ejercicios como éste tienen implicancias para el diseño de políticas sociales. Puede decirse, en un lenguaje coloquial, que hay dos definiciones de políticas sociales. Una, “corta”, que remite a las acciones del Estado para los grupos más o menos vulnerables; otra, “larga”, que engloba el conjunto de acciones del Estado que hacen al funcionamiento del capitalismo y el mercado de trabajo principalmente, así como el sostenimiento y acompañamiento de la reproducción de los hogares.

Una mirada sobre los tipos de nuestro análisis podría llevarnos a quedarnos con la definición corta al ver al conjunto de planes sociales y ayudas del tercer sector concentradas en el tipo III. Pero esta sería una lectura simplista, que pasaría por alto el momento histórico del relevamiento y la consolidación precisamente de estrategias destinadas a la atención de la emergencia (Halperín y Vinocur, 2004), que luego tuvieron mayor y mejor alcance con el desarrollo de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) (Rico, 2014). El desafío es despegarse de la mirada en la tipología solamente para mirar el conjunto del plano, en donde, todavía persisten los efectos segmentadores del mercado de trabajo (más evidente en este análisis) y de la especulación inmobiliaria (menos clara en este análisis). De la emergencia a los PTCI, se puede hablar de un pasaje de la asistencia a la redistribución (limitada) de ingresos. El próximo desafío es la transversalidad con el mercado de trabajo, para poder avanzar hacia una intervención más amplia. En este sentido, ejercicios como el realizado pueden ser de gran utilidad para el diseño de políticas de alcance multidimensional y transversal.

Anexo Metodológico

VARIABLES-EJE

Para poder hacer ese agrupamiento, se trabaja con dos variables que son los factores ejes y que se espera ordenen al resto de las variables. La tabla a continuación presenta las variables y sus categorías:

Variable	Categorías
Localización barrial	Residente Zona Alta
	Recién llegado Zona Alta
	Residente Zona Baja
	Recién llegado Zona Baja
Situación ocupacional del PSH	Empleadores y cuenta propia calificados
	Asalariados protegidos
	Dueños de establecimientos informales
	Asalariados informales
	Cuenta propia eventuales, trabajo en hogares y beneficiarios de programas

Respecto a la primera, va de suyo que se inscribe dentro de lo que se mencionaba al hablar de análisis territorial. Las categorías tienen en cuenta no sólo si la vivienda se ubica en la zona alta o baja, sino cuál es su antigüedad. Los que tienen una antigüedad mayor a 10 años en el barrio, son considerados residentes y a los demás se les asigna el término de “recién llegados”. En este sentido, uno de los ejes que organizaría el perfil sería la zona en que se ubica la vivienda, suponiendo que tendría influencia la segregación socioresidencial.

El segundo eje tiene que ver con la calidad de la inserción socioocupacional del jefe/a teniendo en cuenta la categoría (empleador, cuentapropia, asalariado, trabajo en hogares) y la calidad (registrado o no registrado)¹³. También aquí se espera que esta variable condicione los ingresos y las estrategias del hogar. A su vez, ambas estarían actuando de forma complementaria dando lugar a una segmentación territorial y laboral: el residir en determinada zona condiciona el acceso a determinados tipos de empleo, y a su vez, el acceso a estos empleos determina las condiciones materiales de los hogares haciendo difícil la posibilidad de no residir en áreas segregadas.

Variables analíticas

<i>Variables que se agruparon significativamente¹</i>	
Variable	Categorías
Calidad de materiales de la vivienda	CALMAT I
	CALMAT II
	CALMAT III
	CALMAT IV
Ayuda para el hogar	Envía ayuda a otros hogares de familiares
	Envía y recibe ayuda de familiares
	Recibe ayuda de familiares
	Recibe ayuda de terceros
Percepción de planes sociales	Percibe
	No percibe
<i>Variables que se agruparon parcialmente²</i>	
Edad	Hasta 29 años
	30 a 50 años
	Mayores de 50 años
Regularidad dominial	Propietario de vivienda y terreno
	Propietario de vivienda
	Inquilino
	Otras
Nivel educativo del PSH	Bajo: hasta primario incompleto
	Medio: primario completo hasta secundario incompleto
	Alto: Secundario completo y más
<i>Variables que no se agruparon³</i>	
Sexo del PSH	Varón
	Mujer

1. Implica que dieron categorías a todas las tipologías

2. Implica que sus categorías no estuvieron presentes en todas las tipologías

3. Implica que las categorías se mantuvieron a distancias alejadas o no significativas de todas las tipologías

¹Vid. Carpio y Novacovsky (2000) y Carpio (2007, sobre el concepto de heterogeneidad estructural, vid Lavopa (2009) y Salvia (2011).

² Los datos primarios corresponden al proyecto FONCyT “Reproducción social de la nueva marginalidad urbana. Articulación de prácticas de acumulación en un sistema social dual y fragmentado” (PICT2005/NRO.33737), bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia. Se compone de una muestra probabilística de 530 casos, cuidando las cuotas de sexo y NBI y empleando los radios censales del censo de 2001, ya que el relevamiento se hizo en 2008. Se trató de una encuesta, que al igual que la EPH, posee dos unidades de análisis: hogares e individuos. La muestra que se analiza en este artículo se compone de 511 casos.

³ Para un análisis del concepto y una aplicación metodológica de la investigación con tipos ideales, ver Molina Derteano (2014)

⁴ Que abarca los municipios de Exaltación de la Cruz, Escobar, General Las Heras y General Rodríguez. Aun así en términos absolutos la población de esta área fue y es muy inferior a la del periurbano sur.

⁵ Compuesto por los municipios de La Matanza, Merlo y Moreno.

⁶ Tendencia que es aún más evidente en períodos intercensales anteriores, que aquí no son descritos por cuestiones de espacio. Para más información, ver el documento 17 de la Dirección Provincial de Estadística de Buenos Aires citado en bibliografía (Marzo de 2014)

⁷ Compuesto por los municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.

⁸ Compuesto por los municipios de General San Martín, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.

⁹ Como lo indican los datos en el cuadro 1, la zona de mayor peso poblacional en 1947 era el conurbano sur. Si tomamos la población de esa zona como 100 y la mantenemos en los sucesivos períodos intercensales, podemos ver la magnitud de los cambios. En 1947, la población de la zona periurbana sur era el 26% de la de la zona del conurbano sur; en 2001, era 80% y en 2010 el 88%.

¹⁰ Si se aplicara un criterio empírico radical, se debería cruzar todas las variables entre sí y ver cuál es el par con mayor inercia. Pero se corre el riesgo de correr el eje del análisis. Así se daba el caso de que la inercia entre máximo nivel educativo del jefe de hogar y su inserción ocupacional era mayor que otras, pero correría el eje de un análisis territorial hacia uno de capital humano o mercado de trabajo.

¹¹ Adicionalmente, fue la asociación más fuerte que involucrara la variable localización barrial.

¹² La escala CALMAT, referida a la calidad de los materiales de construcción, ha sido tomada de Chávez Molina y Gutiérrez (2010).

¹³ Esta calidad es medida a través de la declaración de hacer o tener descuentos jubilatorios en la ocupación actual.

Referencias bibliográficas

ACUMAR (2013) *Población con Necesidades Básicas Insatisfechas*, mimeo

Arzuluz Solano, Socorro (2005) “La utilización del estudio de caso en análisis local” en *Región y Sociedad* Vol XVII, N° 32:107-144.

AAVV [Gobierno municipal de Almirante Brown – Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (UBA) y Fundación Metropolitana] (2010). *Programa de fortalecimiento Institucional para el Municipio de Almirante Brown. Diagnóstico urbano de Almirante Brown. Etapa 1*

Barbosa, Eva (2001). *Urban spatial segregation and social differentiation: foundation for a typological analysis*. Lincoln Institute of Land Policy, conference paper.

Beccaria Luis y Groissman, Fernando (2008) “Informalidad y pobreza en Argentina”. *Investigación Económica*, (UNAM) LXVII (266)135-169.

Beccaria Luis y Groissman, Fernando (1978) “Una contribución al estudio de la movilidad social en la Argentina. Análisis de los resultados de una encuesta para el Gran Buenos Aires”, en *Desarrollo Económico* N° 68, Vol 17: 234-287.

Bourdieu, Pierre (2002). “Efectos de lugar”. En P. Bourdieu (Ed.), *La miseria del mundo*. Buenos Aires: FCE.

Carpio Jorge, Klein, Emilio y Novakovsky, Irene (2000) “Introducción” en Carpio, J., Klein, E. y Novakovsky, I. (Comp.), *Informalidad y Exclusión Social*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT, pp 11-24

Chávez Molina Eduardo y Sacco, Nicolás (2014) *Estructura de clases basadas en la heterogeneidad estructural. Su evolución distributiva en los últimos 20 años*. En III Jornadas nacionales sobre estudios regionales y mercados de trabajo. 3 y 4 de septiembre de 2014, San Salvador de Jujuy.

Chávez Molina Eduardo y Sacco, Nicolás (2013) *Movilidad social en contexto de heterogeneidad estructural*. Ponencia en el II Seminario Internacional de Desigualdad y Movilidad social en América Latina, Mendoza, 28 al 30 de junio de 2013.

Chávez Molina Eduardo y Sacco, Nicolás (2010) *La construcción social en el mercado informal. Los feriantes de Francisco Solano*. Buenos Aires: NuevaTrilce.

Chávez Molina Eduardo y Sacco, Nicolás y Gutiérrez, Pablo (2010) *Las huellas de la intervención social*. Buenos Aires: Trilce.

Chávez Molina Eduardo y Sacco, Nicolás (2005) *Informe sobre las condiciones de vida y vivienda en Ministro Rivadavia*, SEDECA

Clemente, Adriana (2014) “Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención”, en Clemente, Adriana (comp.) *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial:23-62

Dirección Provincial de Estadística (2014) *La población de la provincia de Buenos Aires. Aspectos salientes de su crecimiento intercensal. Período 1947-2010*, Serie documentos demográficos N° 17, La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Dirección Provincial de Estadística (2012) *Censo 2010. Provincia de Buenos Aires. Resultados definitivos por partido*. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Echeverría, Andrea (2014) “El barrio como parte de la solución y como problema” en Clemente, Adriana (comp.) *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial. pp169-184

Flyvberg, Bent (2004) “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”, en *REIS* 106/04:33-62.

Galín, Pedro (2000) “Formas de protección de los trabajadores precarios”. *Derecho del Trabajo*, N° 9, Buenos Aires.

Germani, Gino (1967) “La ciudad como mecanismo integrador”, en *Revista Mexicana de Sociología* Vol 29, número 3:387-406.

Gómez Rojas Gabriela y Riveiro, Manuel (2014) “El análisis de conglomerados en la construcción de tipos. El caso de la clasificación de parejas según la división de trabajo doméstico”. En *Entramados y Perspectivas* Vol 4, No 4:93-114

Halperin, Leopoldo y Vinocur, Pablo (2004) “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. Santiago de Chile: CEPAL, *Serie Políticas Sociales* 85.

INDEC (2005) *¿Qué es el GBA?*, Buenos Aires:INDEC.

Kessler, Gabriel (2013) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.

Lavopa, Alejandro (2009) *Heterogeneidad estructural productiva argentina: impacto en el mercado laboral durante el período 1991-2003*, Documentos de trabajo 9, CEPED, Buenos Aires.

López Roldan, Pedro; Artiles, Martín y Molina Oscar (2013) “Movilidad ascendente de la inmigración en España ¿asimilación o segmentación ocupacional?” En Chávez Molina, Eduardo (comp.) *Desigualdad y movilidad en el mundo contemporáneo*. Buenos Aires: Imago Mundi, 189-218.

López Roldan, Pedro; Artiles, Martín y Molina Oscar (1996) “La construcción de una tipología de segmentación del mercado de trabajo”. En *papers* 48: 9-29.

Molina Derteano, Pablo (2014) *Herederos de una venganza. Un ejercicio con tipos ideales para el análisis de juventudes de clases medias altas y bajas*. En I congreso Internacional de Metodología Cualitativa, Córdoba, 1 al 3 de octubre de 2014.

Molina Derteano, Pablo (2013) “Primeras aproximaciones para el estudio de los procesos de estratificación en los aglomerados urbanos en Argentina”. En *Revista Confluencia*, N° 13:55-82.

Molina Derteano, Pablo (2007) “Sueños del eterno retorno de la sociedad salarial para los jóvenes asalariados precarios en condiciones de segmentación territorial”, en Salvia A. y Chávez Molina E. (comp.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*, Buenos Aires: Miño y Dávila, 241-268.

Ministerio de Desarrollo Social (2011). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular. Tomo I*. Buenos Aires.

Palma Arce, Carolina y Soldano Daniela (2010) “Capital espacial y movilidad cotidiana en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Una propuesta analítica y empírica”. En Roffman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 103-134.

Piore, Michel (1983) *Paro e inflación*. Madrid: Alianza.

Portes, Alejandro (1989) *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: Miguel Porrúa.

Quijano, Anibal (2012) “Polo marginal y mano de obra marginal”, En Quijano Anibal. *Cuestiones y horizontes. Antología esencial*. Buenos Aires: CLACSO.

Rico, Nieves (2014) *Transferencia de ingresos para la erradicación de la pobreza. Dos décadas de experiencias en los países de la Unión de Naciones Suramericanas* (UNASUR), CEPAL-UNASUR.

Rodríguez Vignoli, Jorge (2001) “Segregación residencial socioeconómica: ¿Qué es? ¿Cómo se mide?, ¿qué está pasando? ¿Importa?” Santiago de Chile: CEPAL, Serie Población y desarrollo N° 16.

Roffman, Adriana (2010) “Introducción”, en Roffman, A. (comp.) *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 9-24.

Salvia, Agustín (2011) *La trampa neoliberal*. Buenos Aires: Eudeba.

Saraví, Gonzalo (2008) “Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de México”. *EURE* (Santiago) 2008, vol.34, n.103 pp. 93-110[online]. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000300005&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0250-7161.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300005>. Accedido 27/01/2015

Saraví, Gonzalo (2004) “Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”. *Revista de la CEPAL* 83:33-48.

Schneider, Sergio y Peyré Tartuga, Iván (2006). “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. En Manzanal, M.; Neiman, G. y Lattuada M. (orgs.) *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus, 71-102.

SIEMPRO (2007): *Evaluación de medio término del Plan Manos a la Obra*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Sosa Velazquez, Mario (2012) *¿Cómo entender el territorio?* Guatemala: Cara Parens.

Tokman, Victor (2002) “La informalidad en los años noventa. Situación y perspectivas”, en Carpio J. y Novacovsky, I. (comps.) *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: SIEMPRO, 103-138

Tokman, Victor y Souza, Paulo (1978) “Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas”. *El Trimestre Económico*, Vol. 45, No. 179(3):737-766.

Asignaciones familiares, licencias e infraestructura de cuidado.

Avances en la intervención judicial

Family subsidies, maternity leave and the care infrastructure: improvements in the judges' view.

Pilar Arcidiacono (UBA-CONICET)

pilar.arcidiacono@gmail.com)

Ana María Bestard

(UBA-CONICET)

anamariabestard@yahoo.com.ar)

Rocío Riesco (UBA)

rocio_riesco@hotmail.com

Carla Zibecchi (UBA-CONICET)

carlazibecchi@hotmail.com

Resumen

Parte del debate feminista moderno ha girado en torno a las licencias por maternidad, el sistema de asignaciones, los servicios y la infraestructura de cuidado. En América Latina diversos actores (el poder legislativo, las organizaciones de derechos humanos y de mujeres y más incipientemente el propio poder judicial) se proponen modificar la extensión, ampliar las coberturas, extenderlas a la paternidad y a los casos de adopción de niños y niñas. En este escenario, este artículo recorre parte de estos debates en el poder judicial que, en general, constituye un actor menos explorado por las ciencias sociales. Para eso se revisan dos casos judiciales en la Argentina que resultan representativos de algunas de las discusiones vinculadas con el cuidado y la naturalización de la división sexual del trabajo —en particular, a través de las vías clásicas de demandas relacionadas con las licencias por maternidad y las guarderías o salas maternas—.

Palabras clave: cuidado, poder judicial, empleo, asignaciones familiares, licencias familiares.

Fecha de recepción:

30.4.2015

Fecha de aprobación:

24.7.15

Abstract

Part of the modern feminist debate has revolved around maternity leave, the system of subsidies and the care services and infrastructure. In Latin America, different actors

(the legislative branch, human rights organizations, women organizations and more incipiently the judicial branch itself) propose to modify the extension and coverage, extending it to paternity and to the cases of children adoption. In this scenario the article covers these debates in the judicial body that in general is an actor less explored by the social sciences. Because of that, the article reviews two judicial cases in Argentina that illustrates some of the discussions related to care particularly through the classic ways of lawsuits related to maternity leave and childcare services.

Keywords: *care, judicial branch, employment, subsidies, parent leaves.*

I. Introducción*

Los sistemas de licencias, asignaciones familiares e infraestructura de cuidado juegan un papel central en la disponibilidad de dinero, tiempo y recursos de las familias para el cuidado de niños y niñas pequeños. De modo que actualmente el Estado cumple funciones fundamentales en calidad de empleador en el sector público y de regulador de las relaciones laborales tanto en el sector público como privado, principalmente a través de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y estatutos específicos (como la reciente normativa de las trabajadoras de casas particulares).

Más particularmente, en la Argentina se verifican los siguientes fenómenos en lo que refiere a la regulación del cuidado: por un lado, en términos normativos se centra principalmente la protección en torno al cuidado de la madre trabajadora (asalariadas registradas) dejando excluidos a grandes sectores de la población, tales como trabajadoras no registradas en el sector formal e informal. En segundo término, la oferta de servicios de cuidado para la primera infancia presenta déficits importantes, al mismo tiempo que se encuentra estratificada en términos socioeconómicos, corporativos –según el estatus laboral de los progenitores– y territoriales –de acuerdo al lugar de residencia–.

En función de esta problemática, este artículo se propone destacar parte del debate feminista moderno en torno a las licencias por maternidad, el sistema de asignaciones y los servicios y la infraestructura de cuidado. Cabe señalar que la discusión en América Latina se ha actualizado a partir del impulso de diversos actores (nuevos proyectos legislativos, organizaciones de derechos humanos, de mujeres y más incipientemente el

propio poder judicial) que se proponen modificar la extensión, ampliar las coberturas, extenderlas a la paternidad y a los casos de adopción de niños y niñas. Estos debates serán problematizados a través de la revisión de dos casos judiciales en la Argentina sobre algunas de las cuestiones vinculadas con el cuidado –en particular, a través de las vías clásicas de demandas relacionadas con las licencias por maternidad y las guarderías o salas maternas–.

II. Desarrollo

Actores que impulsan el debate: la regulación del cuidado

El cuidado es un término complejo y polisémico que involucra dimensiones materiales, culturales, simbólicas y subjetivas. Sin embargo, existen ciertos consensos conceptuales, más allá de la diversidad de matices, que indican la importancia de comprender por cuidado a un conjunto de actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas para la existencia y desarrollo de las personas. Se puede decir, entonces, que se trata de actividades que sustentan a las personas, en el sentido de otorgarles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Además, existen diversos tipos de cuidado, considerando que existe tanto el cuidado directo (la actividad interpersonal de cuidado) y la provisión de las precondiciones para que ese cuidado pueda realizarse (el trabajo doméstico necesario para proveer el ámbito y los instrumentos de cuidado). A su vez, las necesidades de cuidado pueden satisfacerse en el ámbito familiar, en el mercado o a través del Estado (Pautassi, *et al.*: 2013.a).

Desde principios de los años sesenta del siglo veinte, feministas militantes de distinto cuño y teóricas del feminismo advertían diversas problemáticas asociadas con lo que hoy se denomina cuidado: la división sexual del trabajo, el trabajo doméstico no remunerado, el trabajo reproductivo, el trabajo de las amas de casa, el salario de la ama de casa, entre otras acepciones. Actualmente, diversas disciplinas de las Ciencias Sociales, tributarias de esos enfoques feministas y estudios de género, lo han construido como un tema de investigación.

Frecuentemente se destaca que la distribución social injusta del cuidado podría explicar las dificultades que enfrentan las mujeres para avanzar en los más variados espacios y las razones por las que se encuentran segregadas. Se observa que el cuidado es un condicionante y determinante de la inserción laboral que pueden desarrollar las mujeres; en el desarrollo de sus carreras profesionales; en el uso del tiempo y del espacio urbano que ellas realizan, en las oportunidades de participación política y social, en los círculos viciosos de pobreza en el cual se sumergen los hogares pobres y en la intermitencia que caracteriza las trayectorias laborales de las mujeres menos educadas; en la modalidad bajo la cual se accede a la cobertura previsional cuando llegan a la vejez.²

Entre las múltiples ramificaciones de la problemática del cuidado, se señala que disidencias conceptuales sobre el rol social de la maternidad, el embarazo, la lactancia y el cuidado de niños y otros familiares, y la articulación de todos estos momentos de la vida de las mujeres con el trabajo remunerado explican los diversos abordajes propuestos desde el feminismo a la hora de pensar aspectos como las licencias parentales, las asignaciones y las políticas e infraestructura para el cuidado de los niños.³ En este sentido, la mayoría de las legislaciones latinoamericanas consagran licencias maternales de distinta extensión para trabajadoras formales y licencias para progenitores varones muy breves (Bergallo y Gherardi 2008).

En la actualidad, existen debates sobre cuidado que fueron permeados por acciones de incidencia de diversas organizaciones de derechos humanos, la presentación de proyectos legislativos, el debate académico y, en menor medida, las manifestaciones volcadas por los jueces en sus resoluciones. A continuación, se presentan dos casos a través de los que se pueden observar las respuestas que los tribunales han brindado a temáticas de licencias, infraestructuras y asignaciones. Sin ser casos considerados litigios estratégicos, los fallos analizados dan cuenta de diversos abordajes sobre la problemática “en el fondo y en la forma”, representando diferentes jurisdicciones e instancias judiciales. A partir de los mismos este artículo aborda: las particularidades de cada uno; el lugar asignado al cuidado y a los diversos formatos de maternidad; el modo en que los magistrados fundaron sus decisiones y el alcance de las mismas; entre otros aspectos relevantes.

Para efectuar esta interpretación de los fallos, nos guiamos por cuatro supuestos fundamentales: (I) reconocer que el derecho, como dispositivo, ha sido un mecanismo de conservación de las condiciones y de las consecuencias de desigualdad, y que las construcciones jurídicas han organizado identidades sexuales y de género, prescribiendo responsabilidades, roles, entre otros elementos; (II) si bien el derecho y las instituciones jurídicas se han definido como neutrales en términos de género, en realidad, son una construcción cultural y política que fortalece y naturaliza la masculinidad y la heterosexualidad (Motta y Sáez 2008); (III) existe cierta recursividad entre los cambios en las relaciones de cuidado y el sistema legal: transformaciones en las relaciones de cuidado pueden tener potencialidad para promover cambios en las intervenciones judiciales y viceversa (Zelizer 2009); (IV) se considera a los jueces como intérpretes y actores que despliegan una actitud recreativa y creadora de sentido a la norma legal, como parte de un proceso que se adelanta a los problemas, *ergo*, el contenido de los fallos es resultado de un proceso incesante de atribución de sentido a las normas y principios, selección de reglas o principios aplicables de acuerdo a esa atribución de sentido y otra multiplicidad de operaciones intelectuales en donde convergen factores ideológicos, valorativos y extra normativos (Courtis y Bovino 2001).

Asignaciones y licencias

La interpretación judicial en la causa "M.V, M. C.Y OTRO S/AMPARO". San Carlos de Bariloche, 11-05-2006. Cámara del Trabajo de Río Negro Sala/Juzgado: III circunscripción

El siguiente fallo recupera el caso de la señora M. C. M.Villarroel y el señor J.A. R. que promueven una acción de amparo con la finalidad de que se le otorgue la licencia por maternidad en el establecimiento donde trabaja, "Hotelera Lago Sur S.R.L.", a raíz de haber recibido un niño recién nacido en guarda para adopción. Habiendo solicitado dicha licencia a la empleadora, ésta informó sobre la imposibilidad de su otorgamiento en razón de que no existe norma vigente que contemple la misma para el caso de adopción.

Recordemos que la Asignación por Maternidad, más conocida como "licencia por maternidad", consiste en el pago de un monto igual a la remuneración bruta que le hubiera correspondido percibir a la trabajadora durante el período de licencia legal en el empleo con motivo nacimiento de su hijo/a. La licencia por maternidad es percibida por las trabajadoras en relación de dependencia o beneficiarias de una Aseguradora de Riesgos del Trabajo y cuando la trabajadora se desempeña en más de un empleo. En cada caso, tiene derecho a la percepción de esta Asignación.⁴ Para acceder a la misma la trabajadora debe contar con una antigüedad mínima y continuada de tres meses en cada uno de los empleos a la fecha de inicio de la licencia.⁵ No obstante, hasta el momento, la normativa vigente en la Argentina no extiende la licencia a casos de adopción.

En el trámite judicial del amparo aquí analizado se requirió un informe a Hotelera Lago Sur S.R.L y a ANSES. Se recibió únicamente respuesta de este último organismo que remitió a las disposiciones legales vigentes que no contemplan la Asignación por Maternidad en el supuesto de adopción. El propio organismo sostiene que únicamente se encuentra contemplada la Asignación Familiar por Adopción, prestación que se abona una vez que se presenta la sentencia definitiva que la reconoce y por única vez (al igual que en caso de nacimiento) pero que habilita luego a la Asignación por Hijo (mensual). En la instancia de apelación, la Cámara finalmente resolvió hacer lugar a la acción de amparo promovida. Declaró que la señora M. C. M.Villarroel tiene derecho a gozar de licencia de maternidad con motivo del otorgamiento en guarda para adopción del niño. Asimismo, señaló que le corresponde el derecho a percibir las asignaciones que confieren los sistemas de seguridad social.

El fallo se vale de diversos instrumentos de derechos humanos y de argumentos próximos a la perspectiva de género y a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Dichos argumentos, en apretada síntesis, sostienen que la necesidad de cuidado de la madre y del recién nacido trasciende las diferencias entre maternidad biológica y adoptiva. Es decir, se sostiene que no hay justificación para defender la omisión

por parte del Estado en materia de licencias por maternidad en caso de adopción y que constituye un deber insoslayable de los jueces tutelar dichos derechos esenciales. Incluso, en el fallo se afirma que

la equiparación de la maternidad biológica y maternidad adoptiva no admite punto de discusión alguno desde la lógica de la razón y el sentido común y la ausencia de una norma expresa en tal sentido dentro de nuestra legislación no impide que se aplique en ambos casos el mismo régimen laboral, correspondiendo al órgano judicial cubrir el vacío legal en la materia” (Considerando 5° del Fallo).

La argumentación del tribunal parte de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional (CN) y en algunos Tratados Internacionales de Derechos Humanos (TIDH) con jerarquía constitucional⁶ como en otros instrumentos que no gozan de la última. Por un lado, se alude a la garantía de igualdad ante la ley del artículo 16 CN,⁷ pues en el fallo se cataloga como “*absolutamente injusta y discriminatoria la distinción entre ambas (madre biológica y madre adoptiva) que hace la autoridad de aplicación*”. Por otro lado, se menciona el derecho a la protección del trabajo en sus diversas formas del artículo 14 bis CN.⁸ Asimismo, se hace referencia al amparo de la familia y el cuidado de los hijos establecidos expresamente como derechos de los ciudadanos en los artículos 31 a 33 de la Constitución Provincial de Río Negro, y se aclara en ese sentido:

(...) tomado esto no sólo como obligación de los padres sino con el carácter de responsabilidad social, debiendo entenderse que el ámbito de dicho ordenamiento no se limita a la familia biológica sino que se extiende a los vínculos adoptivos” (Considerando 3° del Fallo).

El argumento que atraviesa la decisión, desde el comienzo hasta el final, es el de la igualdad real de oportunidades y de trato, aunque en el fallo no hay una enunciación expresa de esta igualdad material ni un desarrollo robusto de la misma. El fallo únicamente cita el art. 16 CN y luego los TIDH con jerarquía constitucional que aluden al principio de la no discriminación entre la madre biológica y la adoptiva.

Si bien el fallo sólo menciona el art. 16 CN en materia de igualdad a nivel constitucional, en verdad, aplica el concepto de igualdad material, cuestión realmente importante. Pues, el tribunal hace operativa la norma constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos (Bidart Campos 2004). Asimismo, cita la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995) que reconoce la importancia social de la maternidad y la función de los padres en la familia que requiere la responsabilidad compartida entre

hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto. Agrega el Convenio N° 156 sobre la “Igualdad de oportunidades de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares” (OIT) (arts. 3, 7, 8). Por su parte, la fundamentación concluye en que el objetivo común de las normas internacionales citadas apunta a la implementación de medidas que le permitan a los trabajadores satisfacer adecuadamente las tareas y las obligaciones familiares, protegiendo especialmente a las mujeres de cualquier situación discriminatoria por su condición de madres.

Cabe señalar que la Recomendación 191 de la OIT (2000), que no se contempla en el fallo, procura extender la duración de la licencia por maternidad a 18 semanas, prevé una prolongación en caso de nacimientos múltiples y deja que la mujer elija libremente cuándo tomará la parte no obligatoria de su licencia de maternidad, antes o después del parto. Esta recomendación incluye también aspectos vinculados con las prestaciones, su financiación, la protección de la salud, las madres lactantes y otras licencias relacionadas (licencia parental y licencia de adopción, entre otras).

Concordantemente, en algunos países de la región ya se reconoce la licencia por adopción (Pautassi y Rico: 2011: 3). En casi todos los casos, la protección está dirigida a las madres trabajadoras formales y en relación de dependencia, y las disposiciones establecen el fuero maternal que las protege contra los despidos sin causa justificada durante el embarazo, puerperio y lactancia.

El caso argentino presenta un retraso importante en este punto, razón que explica el surgimiento del presente caso judicial. En lo que refiere a las licencias por adopción, sólo algunos convenios colectivos de trabajo contemplan este derecho, como, por ejemplo, la Administración Pública y aquellas normas que regulan al personal docente. Es importante aclarar que la Ley de Contrato de Trabajo no establece ninguna licencia por adopción; tampoco lo hace la nueva normativa sobre trabajadoras de casas particulares ni la Ley de Trabajo Agrario⁹ (Aulicino *et al.*: 2013: 26).¹⁰ En la actualidad existen algunos proyectos en el Poder Legislativo para avanzar no sólo en materia de madres y padres adoptantes sino en la ampliación de licencias para madres y padres en casos de nacimiento.

En el mismo fallo puede identificarse un tratamiento diferente cuando implica el otorgamiento de la licencia y de la asignación familiar. En el primer caso se trata de un vacío normativo (no se contemplan licencias por maternidad en casos de adopción ya sea en el momento de la guarda o de la sentencia definitiva). En este marco, el tribunal reacciona aplicando fundamentalmente un conjunto de principios y normas de carácter interno e internacional para resolver la discriminación, razón por la cual el presente fallo es mencionado en algunas otras sentencias y proyectos legislativos que proponen la extensión de la licencia en estos casos.¹¹

Ahora bien, en el segundo caso –Asignación Familiar por Adopción– no existe un vacío normativo sino que la norma vigente establece la instancia de la sentencia como aquella que habilita a la percepción de la prestación, no siendo la guarda suficiente para otorgarla. En este fallo se aplica la prestación sin ley que así lo disponga desde la guarda con fines de adopción, apelando a la no distinción entre maternidad biológica y adoptiva. En el caso de la primera, la asignación se cobra inmediatamente posterior al nacimiento (Asignación por Nacimiento) lo que luego habilita al cobro mensual de la Asignación por Hijo.

Más allá del poder judicial: el problema de las licencias por maternidad, las asignaciones familiares y el cuidado

Desde la década de 1970 las concepciones de las feministas en torno a las licencias por maternidad y los permisos parentales, en general, se han dividido en diversas posiciones. En una primera época el debate se dio en el contexto de la tensión entre el modelo de trato igualitario y las defensoras del trato específico para capturar las diferencias entre los sexos (Bergallo y Gherardi 2008).¹² Actualmente, la discusión más moderna se ha sofisticado al punto de ubicar el tema de las licencias parentales en uno de los problemas vinculados a cuestiones más amplias que implica una revisión a las nuevas formas de familias –por ejemplo, el matrimonio igualitario– y temas clásicos –pero aún no resueltos– como es el caso de la adopción.

Ahora bien, ¿Cómo se instala este debate en Argentina? Al igual que en otros países de América Latina –más allá de la diversidad de enfoques y matices– el debate de las licencias y la infraestructura de cuidado –tema que abordaremos en la siguiente sección– se enmarca y se relaciona con una diversidad de temas: la división sexual del trabajo doméstico, la regulación del cuidado, la mayor productividad de los trabajadores y trabajadoras, la promoción de la inserción laboral de las mujeres, las políticas de conciliación familia y trabajo, la responsabilidad empresarial, la corresponsabilidad entre progenitores de ambos sexos, entre otros aspectos.

En este sentido, puede decirse que dos movimientos ocurridos durante los últimos años colaboraron para que este debate se haga presente. En primer lugar, se observa el aporte de expertas en estudios de género e investigadoras feministas que fueron desarrollando nuevas y renovadas líneas de estudios con la llegada a la democracia en la Argentina en universidades y diversos centros de estudios.

En segundo término, el debate se actualizó a partir de la presentación de proyectos legislativos que proponen extender licencias por maternidad y paternidad.¹³ Es decir, la cuestión del cuidado y la conciliación ha ido permeando la agenda legislativa, en la que se pueden identificar numerosas iniciativas traducidas en proyectos de ley que buscan ampliar las licencias existentes o crear nuevas, ya sean por maternidad o parentales,

así como impulsar diferentes acciones vinculadas al reconocimiento de las tareas de cuidado y a la ampliación de la oferta de servicios de cuidado (Rodríguez Enríquez y Pautassi 2014).

Ahora bien, a fin de comprender la resolución del tribunal de justicia recién examinada, a continuación se desarrolla sucintamente la dinámica del sistema de asignaciones familiares en Argentina.

El sistema de asignaciones familiares se implementa en la Argentina desde 1957 y hacia 1973 se consolidó el proceso de inclusión de todos los sectores de trabajadores formales al sistema, con el objetivo de contribuir al sostenimiento y expansión del núcleo familiar de los trabajadores formales a través de transferencias de ingresos que se realizaban por intermedio del sistema de seguridad social.¹⁴

La Asignación por Adopción consiste en el pago de una suma de dinero que abona ANSES en forma directa al trabajador en relación de dependencia, titular de la prestación por desempleo, titular de la prestación de una Aseguradora de Riesgos del Trabajo o titular de la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur, por la adopción de un menor de edad. La misma es abonada sólo a uno de los padres/adoptantes y la solicitud puede realizarse recién una vez transcurridos los dos meses de dictada la sentencia de adopción y hasta dentro de los dos años. Tal como sucede para el resto de las asignaciones (excepto la Asignación por Maternidad o licencia), uno de los requisitos se asocia con el cumplimiento de los topes, tanto individuales o del grupo familiar, establecidos en la normativa vigente a la fecha de ocurrido el nacimiento o de dictada la sentencia de adopción.¹⁵

Sin dudas, una dimensión de la problemática reside en que no todas las mujeres trabajadoras gozan en igualdad de condiciones de estos beneficios. Las personas que trabajan de manera no registrada o informal, así como quienes están comprendidas bajo las modalidades de monotributo o autónomo (cuentapropistas, profesionales y trabajadoras/es independientes) quedan por fuera de cualquier régimen de licencias para el cuidado. En la LCT la regulación en torno al cuidado se circunscribe a la protección a la madre trabajadora en el régimen laboral, fundamentalmente en el período de gestación, alumbramiento y lactancia. Además, se observa un conjunto de disposiciones que se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres y casi nunca a los de los varones. De esta forma, y para el caso de los trabajadores varones, estas disposiciones parten del supuesto de que existe una mujer que cubrirá las necesidades de cuidado de los hijos. En la misma dirección, este supuesto se encuentra implícito en todos los beneficios que se otorgan: licencias por enfermedad, acceso a guarderías, período de excedencia (Pautassi *et al.*: 2004).

Servicios de salas maternales

La interpretación judicial: "DELLEDONNE MARCELA ALEJANDRA C/ MINISTERIO DE SEGURIDAD - POLICIA DE LA PROVINCIA S/AMPARO" Mar del Plata, 13-05-2004. Juzgado Contencioso Administrativo de Mar del Plata.

El siguiente fallo se origina a partir de una acción de amparo que interpone Marcela Delledonne contra la Policía de la Provincia de Buenos Aires por la arbitraria denegación del reintegro por guardería. Solicita que se ordene al ente demandado otorgar dicho beneficio previsto por la Ley 11.501 (incorporado al Decreto ley 9550/80, de la ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en su art. 116 inc. d) apartado 7°), y reintegrar lo que a la fecha se le adeudaba por ese concepto.¹⁶

Marcela Delledonne se desempeñaba como policía de la Provincia de Buenos Aires con la jerarquía de Suboficial Inspector. Originaria de la ciudad de La Plata, donde residía con toda su familia, es trasladada a Mar del Plata para desempeñarse en una Comisaría del municipio de General Pueyrredón. Desde el nacimiento de sus dos hijos y debido a sus horarios de trabajo, ella debía dejarlos en un jardín maternal. Sin embargo, no existe en la ciudad de Mar del Plata una guardería estatal gratuita. Por otro lado, en el momento de la presentación del caso se encontraba embarazada de su tercer hijo, por lo que necesitaba mandar a los tres niños a la guardería para poder trabajar. En el presente fallo, el motivo invocado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires para desechar el reclamo es la falta de reglamentación del beneficio por guardería.

El fallo resolvió hacer lugar a la acción de amparo promovida declarando manifiestamente ilegítima la demora del Ejecutivo en la reglamentación del artículo mencionado y, en consecuencia, lo condenó a hacerlo dentro del plazo de treinta días corridos. Asimismo, le ordenó que, en el plazo de treinta días a computar desde que se dicte la reglamentación indicada, resuelva el reclamo particular de la demandada, bajo apercibimiento de *astreintes*.¹⁷

El fundamento central del fallo es la omisión inconstitucional del Ejecutivo en reglamentar la ley que consagraba el derecho a la guardería en cuestión. Tanto la Fiscalía de Estado como la Dirección de Fiscalización de Asignaciones de la Policía se habían expedido en contra de lo solicitado por Delledonne (Considerando 4° del fallo). Se revierte la negativa de la Administración en base a que

luego de 10 (diez) años de vigencia de la ley el Poder Ejecutivo provincial no puede seguir demorando su aplicación con la excusa de la falta de reglamentación que a él mismo le corresponde hacer del beneficio” y que frente al reclamo “el Poder Judicial no puede permanecer ajeno

*por encontrarse en juego elementales principios
constitucionales (Considerando 5° del fallo).*

Para el juez, la omisión reglamentaria importa la violación no sólo de la Ley provincial 11.501 sino también del art. 144 inc. 2 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que le atribuye al Poder Ejecutivo la competencia de facilitar la ejecución de las leyes.

Cabe destacar que si bien el fallo se vale de la inconstitucionalidad por omisión, este instituto no fue receptado por la Constitución de la Provincia de Buenos Aires ni por la Constitución Nacional, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires –como señala el mismo fallo comentado– se ha pronunciado en diversas oportunidades poniéndole límites a la inactividad de la administración provincial, con fundamento en que las omisiones configuradas en los casos analizados implicaban supuestos de inconstitucionalidad.¹⁸ Hemos destacado, en el análisis del fallo anterior y reiteramos en el análisis del fallo actual, la notable influencia de la reforma constitucional de 1994 respecto de la exigibilidad de los derechos sociales y del contenido material de la garantía de igualdad y no discriminación (art. 75 incs. 22 y 23 CN), que debe regir el goce de los derechos sociales. Sin embargo, a diferencia del caso anterior –donde la sentencia sostuvo su argumentación más allá del andamiaje de los derechos humanos, apoyándose en cuestiones que hacen a los problemas de cuidado–; en este fallo, el tipo de estrategia utilizada para sostener la argumentación está centralmente basada en cuestiones de índole procesal.

Además, como se verá a continuación, refleja uno de los problemas centrales de las cuestiones que hacen a la provisión del cuidado en la primera infancia. Valga aclarar también que, como el caso anterior, ambos abordan la problemática de cuidado de trabajadoras asalariadas y registradas que se suponen que tienen mayor acceso –sea a través del sistema de protección social que le brinda su estatus laboral de trabajadoras asalariadas registradas, o en otros casos a través de la capacidad adquisitiva de su salario a servicios e infraestructura de cuidado– en comparación con las trabajadoras no registradas, del sector informal, las monotributistas y las que se dedican exclusivamente al trabajo de cuidado de sus familias (es decir, las denominadas “amas de casa”).

El otro lado de la justicia: déficits de servicios e infraestructura de cuidado

El análisis precedente en relación al servicio de guardería o salas maternas debe ser comprendido en el marco de una problemática más amplia vinculada con la organización social del cuidado. En forma sucinta se puede decir que los principales servicios, instituciones y arreglos institucionales que constituyen la oferta de cuidado y que intervienen en la distribución social del cuidado en Argentina son: (I) las que se vinculan con el sistema educativo (en especial, salas maternas y jardines de infantes para la primera

infancia y educación formal del nivel primario), jardines comunitarios e intervenciones asistenciales por parte de algunos Estados locales; (II) servicios contratados en el mercado, entre los cuales se destaca la contratación de trabajadoras de casas particulares que constituye una de las principales estrategias de cuidado que implementan las familias de ingresos medios y altos para el cuidado de sus hijos y, a su vez, constituye la principal ocupación de las mujeres pobres; (III) el sistema de protección de la madre trabajadora formal asalariada.

Como se mencionó, el caso analizado se vincula precisamente con el sistema de protección de la madre trabajadora formal asalariada, principalmente con la infraestructura y servicios de cuidado que deberían proveer establecimientos laborales y empleadores. En este sentido, no puede pasarse por alto que en Argentina el Estado cumple dos funciones fundamentales; por un lado, en calidad de empleador en el sector público (poderes ejecutivo, legislativo, judicial en las jurisdicciones nacionales, provinciales y municipales; establecimientos educativos de gestión estatal, etc.). Por otra parte, en calidad de regulador de las relaciones laborales tanto en el sector público como privado, principalmente a través de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y estatutos específicos. También los sindicatos son actores centrales para impulsar estos derechos y beneficios vinculados con la regulación del cuidado en los procesos de negociación colectiva. Sin embargo, existe una baja presencia de estos temas en las negociaciones colectivas debido a múltiples factores: el no cumplimiento de la Ley de Cupo Sindical,¹⁹ cuyo objetivo es asegurar las candidaturas de mujeres; la reducida presencia femenina entre los dirigentes sindicales y en las instancias de negociación y de toma de decisión; la escasa capacitación de los trabajadores de ambos sexos para negociar con los empleadores cláusulas relativas a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato; y la aún baja priorización del tema en las estrategias sindicales (Zibecchi: 2014: 37). De todas formas, haciendo hincapié en este caso en particular valga señalar como salvedad que debido a la falta de sindicalización que aún mantiene esta fuerza, no existen espacios formales de canalización para esta y otras cuestiones que hacen a sus condiciones laborales y salariales (CELS 2007: 140).

Por su parte, los empleadores (estatales o privados) son también actores importantes en tanto pueden llevar adelante acciones relevantes para articular las responsabilidades laborales con las familiares, acciones y políticas de conciliación familia trabajo.²⁰ Estas acciones buscan atenuar lo que se denomina “conflicto familia y trabajo” que atraviesan particularmente las trabajadoras-madres, debido a que son actualmente quienes se ocupan principalmente de las responsabilidades de cuidado. Por un lado, como empleadores deben cumplir con la normativa vigente que establece la LCT y los convenios colectivos de trabajo. La LCT establece el marco normativo de protección de derechos para los trabajadores registrados y en relación de dependencia en todo el territorio del país. Este piso mínimo también puede ser ampliado por los convenios colectivos de trabajo

de cada sector. Por otra parte, pueden asumir otras acciones que tienen la capacidad de otorgar beneficios adicionales o la ampliación de los beneficios que establece la normativa vigente.²¹ No obstante, y como vimos en el análisis precedente del fallo, el avance en estas líneas de intervención aún está en un estado embrionario en términos normativos. La LCT impone a los empleadores la habilitación de salas maternas y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas (LCT, art. 179); no obstante, la norma nunca fue reglamentada y tiene poca operatividad. La Ley 11.317 estableció un cupo de 50 trabajadoras mayores de 18 años por establecimiento para que rija la obligación de instalar salas maternas y guarderías.²² Posteriormente, también la Ley 20.582 dispuso la instalación de jardines maternos zonales.²³ Sin embargo, estas disposiciones no han sido reglamentadas ni actúan coordinadamente, por lo que no se ha desarrollado ningún sistema que garantice el cuidado de los niños durante la jornada de trabajo. Siguiendo el análisis efectuado por Pautassi *et al.* (2004), la estrategia de “conciliación” de responsabilidades a través de las guarderías y jardines de las empresas donde trabajan las madres ocupa un lugar residual. En la misma dirección, en las grandes y medianas empresas relevadas por un diagnóstico efectuado por ELA, CIEP y ADC, se destaca que ninguna contaba con salas maternas y que optaban por dar subsidios para que sus empleados puedan acceder a ellas (Rodríguez Enríquez y Pautassi: 2014).

Ahora bien, la problemática de las salas maternas o guarderías debe ser entendida en el marco de un espectro más amplio asociado con el déficit de servicios e infraestructura de cuidado acorde con las necesidades de las familias: hoy existe una fragmentación de la oferta en distintos sectores (el sistema educativo del nivel inicial de gestión estatal, de gestión privada, los programas de atención integral y el ámbito comunitario como proveedor de servicios),²⁴ en el nivel inicial de gestión estatal se observa escasa cobertura de establecimientos que ofrezcan servicios de jornada completa (los que existen son muy demandados) y baja tasa de escolarización en las edades no obligatorias; las propias características de la oferta de servicios de cuidado (debilidad de la oferta de gestión estatal y segmentación de la oferta privada) implica que el acceso a los mismos resulta desigual según niveles de ingreso y zonas de residencia, entre otras cuestiones.

III. Conclusión

Los temas asociados con el cuidado han tenido un sostenido y renovado impulso desde el ámbito de las organizaciones de derechos humanos –especialmente pero no únicamente, de mujeres– y desde la producción académica. Durante los últimos años, en diversos países de América Latina, estos temas fueron adquiriendo mayor protagonismo en la escena pública captando la atención –con diversidad de posiciones y matices– de legisladores, de algunos sindicatos y también del poder judicial.

El debate que aquí se recupera presenta nuevas y viejas tensiones que asumen la forma de una suerte de “péndulo” entre las condiciones de trabajo exigida por los empleadores y la demanda de protección de los trabajadores y de las trabajadoras madres; entre la necesidad y deseo de las mujeres por incorporarse en el mercado laboral y las demandas del mundo familiar (conflicto familia y trabajo); entre el desarrollo laboral de las mujeres y el cuidado de los hijos; entre el derecho al trabajo de los progenitores y el derecho al cuidado de los hijos, entre otras.

Como se señaló anteriormente, en la Argentina existen dos grandes ejes relacionados con la normativa referida a la articulación entre la vida laboral y la vida familiar. El primero de ellos se centra en el período de gestación, alumbramiento y lactancia. El segundo abarca un conjunto de disposiciones que se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres asumiendo siempre doble función de trabajadoras-madres, que por un lado, naturaliza aún más la idea de que hay una trabajadora madre que cubrirá las necesidades de cuidado de los hijos y por el otro, limita la participación de los progenitores varones. Además, allí se puede visualizar que lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado, más que sobre el *continuum* productivo-reproductivo como eje de análisis de relaciones que incluyen a varones y mujeres, o sobre la eliminación de discriminaciones en el mundo de lo público (Pautassi *et al.*, 2004).

En este debate no están ausentes las viejas tensiones que ya se observaban a principios del siglo XX sobre el lugar de la madre trabajadora: resurge la preocupación por la lactancia, la maternidad, la salud del recién nacido, el impacto económico de las medidas protectoras y la reducción de la pobreza, entre otros temas que marcaron la cuestión social de aquel entonces (Staab: 2013).

Entendemos que las regulaciones sobre las licencias, así como todos aquellos beneficios (infraestructura y servicios de cuidado) constituyen formas de obligar a otros actores a afrontar los subsidios cruzados o a asumir ciertos costos ocultos que serían, de otra manera, asumidos sólo por las mujeres. Al menos que estos costos sean reconocidos y que la compensación sea incorporada en la regulación y en el diseño de la política pública, los enunciados vinculados con la protección de las trabajadoras corren el riesgo de no ser más que un “sentimentalismo moralizador” (Rittich: 2012, 36). Además, no debe pasarse por alto que la intensa naturalización que aún impera sobre la división sexual del trabajo –que tiene características estructurales– impide que casos como los aquí analizados sea demandados por todos los trabajadores y trabajadoras.

Ambos fallos aquí analizados vienen a mostrar omisiones de prestaciones y servicios para las trabajadoras madres asalariadas. Señalan que más allá de los importantes avances –en materia de Asignación Universal por Hijo para trabajadoras del sector informal y

para las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo de cuidado de sus familias, la nueva normativa para las trabajadoras de casas particulares, entre otros- la oferta de prestaciones y servicios de cuidado continúa atravesada por la condición salarial de la mujer madre asalariada, de allí que uno de los principales déficits es la exclusión de un gran contingente de trabajadores y trabajadoras para los cuales no existe ningún tipo de protección y cobertura.

Consideramos de relevancia analizar las intervenciones judiciales dado que una de las modificaciones más importantes de la reforma de la CN de 1994 fue la de consagrar el aumento y profundización los derechos fundamentales (entre ellos, los sociales) y la de obligar al Poder Legislativo Nacional a reglamentarlos a efectos de reconocerlos y determinar su alcance. A su vez, este verdadero avance jurídico quedó completado con la constitucionalización y ampliación de la garantía del amparo que la reforma incorporó en el art. 43 CN, otorgando al juez una poderosa herramienta para hacerlos efectivos frente a los reclamos particulares, herramienta que con un alcance cada vez más creciente ha utilizado tanto el Poder Judicial Nacional como el local. De ahí en adelante, las intervenciones pueden ser de lo más variadas.

El primer fallo analizado limita su alcance estrictamente al plano individual, aunque viene a dar cuenta de un vacío estructural en el sistema de licencias y asignaciones familiares en casos de adopción, ya que Argentina muestra cierto retraso comparado con varios países de la región. En cambio, en el segundo hay una pretensión diferente aunque, por el momento, incumplida. Con argumentos de índole procesal, se toma como punto de partida un caso individual para abordar una omisión reglamentaria en materia de infraestructura de cuidado y sentenciar la necesidad de regulación del beneficio por guardería de la Ley 11.501. El juez declaró ilegítima la demora del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires en la reglamentación del mismo y, en consecuencia, lo condenó a que, dentro del plazo de 30 días corridos, logre reglamentar dicha prestación. Sin embargo, hasta la fecha no se ha cumplido con la reglamentación, sólo lográndose la solución con alcance para la demandante. Más allá de que en este segundo caso se trata de un mandato concreto, de alguna manera ambos operan como “señales de alarma” para indicarles a los poderes ejecutivo y legislativo que deben definir un curso de acción frente a un problema que no ha sido considerado.

De todas formas, dado que las temáticas abordadas requieren del involucramiento de múltiples actores y agencias, las sentencias lejos de constituir la culminación del proceso operan como un punto de inflexión que en el mejor de los casos puede inaugurar un nuevo proceso de interlocución (Fairstein et al. 2010: 136) o no tener un gran impacto político. Esto se observa más claramente en el caso de las licencias donde aún no se ha reglamentado la normativa. Esa función judicial puede ser provechosa para la efectividad de la acción de gobierno, pero el efecto virtuoso de la “cadena” de casos indivi-

duales depende de la capacidad de reacción del sistema político y de su plasticidad para entender la serie de litigios como “señal de alarma” y adaptar la agenda en consecuencia (Arcidiácono y Gamallo 2014: 45). Sin dudas, la acción de los tribunales se presenta como una estrategia política abierta, compleja, ambivalente y controvertida (Arcidiácono y Zibecchi 2013: 13) enmarcada en una transformación de la esfera pública, donde la temática del cuidado toma cierto protagonismo.

Por otra parte, las temáticas vinculadas con el cuidado resultan un “prisma” para observar intervenciones judiciales en asuntos que tienen un alto contenido moral. Aun constituyéndose en temas clásicos sobre la problemática examinada (licencias, salas maternales) el cuidado es una relación social que por su propia naturaleza tiene características que la diferencian sustancialmente de otras relaciones. Entre ellas se encuentra el alto componente moral e ideológico que hace que el cuidado aparezca como un acto natural y propio del ser mujer (“buen cuidado”, “buena madre”, “buena esposa”). No es casual, entonces, que en los casos analizados el lugar de los progenitores varones se encuentra difuso en la mirada judicial, siendo el centro de argumentación la trabajadora madre.

Al comienzo del artículo, se partió de algunos supuestos que implicaban reconocer que si bien el derecho y las instituciones jurídicas se han definido como neutrales en términos de género, fortalecen y naturalizan la masculinidad; constituyen mecanismos de conservación de las condiciones y de las consecuencias de desigualdad; organizan identidades sexuales y de género, prescribiendo responsabilidades y roles, entre otras cuestiones.

Los casos analizados ilustran sobre la intervención del poder judicial que, como cualquier actor político, toma posición, incluyendo o no estos temas, abordándolos de forma más o menos explícita o de manera más *velada* en sus argumentaciones. Al mismo tiempo, pueden basarse en razonamientos de índole más tradicional con justificaciones más procesales (como el caso de guarderías) o indagando en otros andamiajes más renovados (como el de adopción). Como parte del Estado, el poder judicial es un actor partícipe de las disputas en materia de cuidado, la naturalización de la división sexual del trabajo, el lugar y rol asignado a las trabajadoras madres.

* Este trabajo fue efectuado en el marco del proyecto: "Derecho al cuidado y provisión de bienestar en la Argentina actual" (UBACyT joven). Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires. Sedes: Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Período 2012-2014. Directora: Carla Zibecchi y codirectora: Pilar Arcidiácono.

² Existen investigaciones que explican las razones por las cuales debe considerarse que el acto de cuidar es un trabajo-mayoritariamente efectuado por las mujeres-: implica tiempo, desgaste de energía y genera valor (CEPAL 2009).

³ Para un desarrollo de estos temas se pueden consultar los trabajos compilados por Laura Pautassi y Carla Zibecchi (2013).

⁴ Por ejemplo, algunas feministas liberales, alineadas en una recepción feminista de las propuestas liberales rawlsianas han reconceptualizado algunas de las visiones más antiguas sobre la exigencia de la "neutralidad" estatal sobre el tema. De allí que han adscripto a las reivindicaciones similares a las feministas socialistas a partir del reconocimiento de la importancia de la promoción de la igualdad en la distribución de responsabilidades de cuidado. En cambio, las feministas culturales han revalorizado el rol de la mujer embarazada, su protección como trabajadora y la definición de una serie de beneficios específicos para las mujeres, por ejemplo, reivindicando el "salario de ama de casa" (Bergallo y Gherardi 2008).

⁵ En el caso de remuneraciones variables se tiene en cuenta para determinar el monto al promedio de las remuneraciones percibidas durante el período de tres meses anteriores al comienzo de la licencia por maternidad. Fuente: www.anses.gob.ar (consultada en septiembre 2014).

⁶ El art. 75 inc 22 CN enuncia una serie de TIDH (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Declaración Universal de Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Convención de los Derechos del Niño, Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, etc.) a los que les asigna jerarquía constitucional y agrega que podrán incorporarse otros tratados con igual jerarquía, pero debiendo ser aprobados a tales efectos, por el Congreso, en un procedimiento agravado con mayorías especiales (dos tercios de los miembros totales de ambas cámaras).

⁷ El art. 16 CN establece que todos los habitantes son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.

⁸ El art. 14 bis CN, en su 3º párrafo consagra la seguridad social, con carácter integral e irrenunciable, a cargo del Estado, y que la ley establecerá la protección integral de la familia, la compensación económica familiar, entre otros derechos.

⁹ Ley de Trabajo Agrario N° 26.727, sancionada en 2011.

¹⁰ En el caso de la Administración Pública Nacional, el Convenio Colectivo del Sector Público dispone ya a partir de la tenencia con fines de adopción que se le concede licencia con goce de haberes a la mujer por un término de 100 días corridos (art. 121). En el caso de los docentes, el Estatuto prevé para las madres una licencia por adopción (de niños/as hasta 7 años de edad) de 90 días. También el Convenio Colectivo que rige para ANSES establece 45 días corridos de licencia por adopción, con posibilidad de ampliar a 45 días más en casos especiales.

¹¹ Como ejemplo de esto, este caso es parte de la línea interpretación judicial del Fallo "SOLANO, MÓNICA INES C/ LIDERAR COMPAÑÍA GENERAL DE SEGUROS S.A. y otros S/ DESPIDO", de septiembre de 2011.

¹² Algunas feministas liberales defensoras de una visión universal afirmaban que las licencias por maternidad debían regularse en el marco de las reglas generales de licencias por cuestiones médicas o de salud. En cambio, las feministas que proponían un trato especial afirmaban que tratar el embarazo o el parto como problemas médicos que justificarían una licencia estigmatizaría a las mujeres (Bergallo y Gherardi 2008).

¹³ No obstante, los proyectos rara vez logran ser tratados en ambas Cámaras, perdiendo estado parlamentario tras dos años (Rodríguez Enríquez y Pautassi 2014).

¹⁴ Para un análisis del sistema de asignaciones familiares ver: Bertranou y Bonari 2005; Hintze y Costa 2011; Arcidiácono et al. 2013, Pautassi et al. 2013b; entre otros.

¹⁵ Un punto relevante en el marco de la discusión sobre las prestaciones y el principio de igualdad y no discriminación, es que desde 2009 se incorporó dentro del sistema de la seguridad social, la "Asignación Universal por hijo para la Protección Social" a los hijos de los trabajadores del sector informal y de las trabajadoras domésticas (Art. 4º, Resolución ANSES 393/09) que ganaran un sueldo inferior al Mínimo Vital y Móvil, y a los hijos de los desocupados y de los trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. Si bien se fueron creando nuevas asignaciones como la Asignación Universal por Embarazo que data de 2011 y es equiparable a la Asignación Prenatal, el resto de las asignaciones no tienen sus "espejos" en el sistema no contributivo. Uno de estos casos es justamente la Asignación por adopción, lo mismo sucede con la Asignación por nacimiento, por matrimonio, por escolaridad.

¹⁶ Art. 116 inc. d) ap. 7º: “reintegro por guardería: el personal femenino tendrá derecho a esta asignación por cada hijo menor de cuatro años de edad que, por falta de cupo o inexistencia no pueda concurrir a guardería oficial gratuita....” En la misma ley se establece que la reglamentación determinará las condiciones exigidas para su otorgamiento. Ley Orgánica del Poder Policial N° 11.501, sancionada en 1993.

¹⁷ Condenas conminatorias de carácter pecuniario.

¹⁸ Causas B 64.474 “Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires c/Provincia de Buenos Aires s/ amparo”, sentencia del 19 de marzo de 2003 y “Sociedad de Fomento Cariló c/Municipalidad de Pinamar” sentencia del 29 de mayo de 2002. Asimismo este instrumento fue receptado en constituciones extranjeras y, dentro de la República Argentina, por la Constitución de la Provincia de Río Negro.

¹⁹ Ley de participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales (Cupo Sindical Femenino) N° 25.674, sancionada en 2002.

²⁰ Investigaciones sobre el tema, han destacado los beneficios que pueden tener las políticas de conciliación familia y trabajo para sus empleados, empleadas y sus familias. (Rodríguez Enríquez 2010).

²¹ Para un desarrollo de este tema ver en Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014).

²² Ley de Trabajo de las Mujeres y los Niños N° 11.317, sancionada en 1924.

²³ Ley de Creación del Instituto Nacional de Jardines Maternales Zonales N° 20.582, sancionada en 1973.

²⁴ En este contexto se enmarca, a modo de ejemplo, la nueva iniciativa gubernamental de la obligatoriedad de la sala de 4 años en el nivel inicial.

Referencias bibliográficas

Albanese, S., coord. (2008) *El control de convencionalidad*. Buenos Aires: Ediar.

Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (2013) “¿Nuevas miradas a viejos problemas? El protagonismo del enfoque de derechos y el enfoque de género en las discusiones sobre pobreza y los programas sociales”. *Voces en el Fénix*, 23:120-125.

Arcidiacono, P. y Gamallo, G. (2014) “Entre la confrontación y la funcionalidad. Poder Ejecutivo y Poder Judicial en torno a la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 19:193-225.

Arcidiacono, P., Gamallo, G. y Straschnoy, M. (2013) “¿Consolidación de un sistema de protección social no contributivo en Argentina? El Plan Nacer, la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo”. En Clérico, L., Ronconi, L. y Aldao, M. (Coords.), *Tratado de Derecho a la Salud*. Buenos Aires: AbeledoPerrot, 1387-1414.

Aulicino, C., Cano, E., DiazLangou, G. y Tedescchi, V. (2013) *Licencias: Protección social y mercado laboral. Equidad en el Cuidado*. Buenos Aires. Documento de trabajo del Área Protección Social de CIPPEC.

Bertranou, F. y Bonari, D., coords. (2005) *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.

Bidart Campos, G. (2004) *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ediar.

CEPAL (2009). “Género, trabajo remunerado y no remunerado: eslabones en la discriminación y la desigualdad y Políticas Públicas y crisis de cuidado en América Latina: alternativas e iniciativas”. En CEPAL, *Panorama Social en América Latina 2009*. Santiago de Chile: CEPAL, 135-163.

CELS (2007) *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires. Siglo XXI.

Courtis, C. y Bovino, A. (2001) “Por una dogmática conscientemente política”. En Christian Courtis (comp.), *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: EUDEBA, 303-343.

Fairstein, C., Kletzel, G. y García Rey, P. (2010) “En busca de un remedio judicial efectivo: nuevos desafíos para la justiciabilidad de los derechos sociales”. En Arcidiáco-

no, P., Espejo, N. y Rodríguez Garavito, C. (coords.) *Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 27-82.

Hintze, S. y Costa, M. I. (2011) “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 153-187.

Motta, C. y Sáez, M. (comps.) (2008) *La mirada de los jueces. Género en la jurisprudencia latinoamericana*. Tomo I. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Pautassi, L. y Rico, N. (2011) “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres”. *Desafíos, Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de Objetivos de desarrollo del Milenio* Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF. N° 12:3-9.

Pautassi, L., Gherardi, N. y Zibecchi C. (2013a) “Presentación: El cuidado en la agenda pública”. En Pautassi, L. y Zibecchi, C. (Comps.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos, 9-26.

Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013b) *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales, N° 184.

Pautassi, L., Faur, E. y Gherardi, N. (2004) “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, en: *Serie Mujer y Desarrollo N° 56*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (coords.) (2014) *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: ADC-CIEP- ELA (disponible en: <http://elcuidadoenagenda.org.ar>).

Rodríguez Enríquez, Corina (2010) “La organización del cuidado de niños y niñas en la Argentina y el Uruguay.” En S. Montaña Virreira y C. Calderón Magaña (coords.) *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal 94:15-140.

Rittich, Kerry (2012) “Feminización y contingencia: la regulación de las oportunidades laborales de las mujeres” en Natalia Gherardi (comp.) *Justicia, Género y Trabajo*. Buenos Aires: Red ALAS- Librería:25-44.

Staab Silke (2013) “Nuevas políticas de cuidado en Chile: expansión del cuidado infantil (2006-2010) y reforma de la licencia por maternidad (2011)”, en Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (comps.) (2013): *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos- ELA, 409-446.

Zelizer, V. (2009) “La intimidad en el Derecho”, en *La negociación de la intimidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 71-117.

Zibecchi, C. (2014) “¿Cómo se cuida en Argentina? Definiciones y experiencias sobre el cuidado de niños y niñas”. Buenos Aires: ELA-ADC-CIEP (disponible en <http://elcuidadoenagenda.org.ar>).

Responsabilidad política, actores y controversias en torno a la inseguridad en la Argentina.

Un análisis a partir del “caso Blumberg”.

Political accountability, actors and controversies around the matter of insecurity in Argentina. An analysis from the “Blumberg case”.

Carolina Schillagi
Doctora en Ciencias Sociales
(UNGS-IDES),
M.A. en Políticas Públicas
(UNSAM-Georgetown University)
Investigadora-docente regular,
Área de Sociología, Instituto
de Ciencias, Universidad Nacional
de General Sarmiento
cschillagi@gmail.com

Resumen

El artículo analiza el proceso político a través del cual se configuraron respuestas al problema de la inseguridad en diversos ámbitos y niveles institucionales durante el año 2004 en la Argentina, cuando tuvo lugar el “caso Blumberg”. Desde la perspectiva de la sociología de los problemas públicos y en base a entrevistas a actores clave, discursos políticos, planes oficiales y debates legislativos, estudiamos un conjunto de actividades llevadas adelante por los actores políticos que asumieron la responsabilidad de ofrecer soluciones respecto de la seguridad en una coyuntura determinada. Señalamos también algunos aportes y límites que ofrece el enfoque teórico adoptado para el estudio de los procesos políticos.

Palabras clave: problemas públicos, inseguridad, políticas públicas, responsabilidad política. caso Blumberg.

Fecha de recepción:
25.10.14

Fecha de aceptación:
5.5.15

Abstract

This article explores the political process whereby responses to insecurity in different institutional areas and levels were set in Argentina during 2004, when the “Blumberg

case” occurred. Through the perspective of the sociology of public problems and based on interviews with key actors, political discourses, official plans and legislative debates, we have studied actions conducted by political actors who have assumed the responsibility of bringing about solutions to insecurity. We also remark some contributions and shortcomings of the adopted theoretical approach in the study of political processes.

Keywords: *public issues, insecurity, public policy, political responsibility, Blumberg affair.*

Introducción

El objetivo de este artículo es presentar un análisis del proceso político en el transcurso del cual se concibieron medidas ejecutivas y se aprobó un conjunto de leyes en el ámbito penal durante 2004, aplicando un enfoque teórico basado en la sociología de los problemas públicos.¹ Para ello, partimos de un caso particular, el homicidio del joven Axel Blumberg luego del secuestro extorsivo del que fue víctima ese mismo año y cuyas características y consecuencias inmediatas detallaremos en su momento.

En primer lugar, expondremos brevemente el marco teórico utilizado, señalando cuáles son los principales conceptos movilizados en este artículo a los fines del análisis propuesto. En segundo lugar, se presenta una síntesis del proceso de constitución de la “inseguridad”² como problema público en la Argentina, con base en la literatura existente así como una descripción de las características particulares del caso Blumberg. En tercer lugar, examinaremos cómo se dirimió la cuestión de la responsabilidad política del Poder Ejecutivo nacional y cuáles fueron los procesos y las principales controversias que enfrentaron a distintos actores en la arena política. En cuarto lugar, analizaremos el proceso político que tuvo lugar en el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, tomando en cuenta también la relación entre formulación de políticas y saber experto. Indagaremos además en los debates parlamentarios de la época, enfocando allí sobre la relación entre el caso como coyuntura crítica y el problema de la inseguridad. En las consideraciones finales, señalaremos algunos aportes que nos parecen relevantes para el estudio de los procesos de formación de políticas desde el enfoque de los problemas públicos.

La sociología de los problemas públicos

Intentaremos dar cuenta aquí de algunas de las ideas y nociones desarrolladas por la perspectiva teórica propuesta, realizando un recorte que nos permita presentar principalmente aquellas que van a orientar nuestro análisis.

La sociología de los problemas públicos reconoce linajes diversos³ pero se asienta centralmente sobre la idea de un proceso por el cual ciertas “condiciones supuestas” comienzan a ser consideradas conflictivas o problemáticas por parte de algunos grupos sociales, reclamando su resolución en algún sentido y convocando para ello la responsabilidad de las autoridades públicas.⁴ Nos interesa tomar de esta perspectiva su aporte a la historicidad de los problemas. Esto es, las cuestiones que se consideran problemáticas o conflictivas van variando a lo largo de tiempo y lugar y son siempre el producto de actividades que comprenden a distintos actores: el Estado pero también medios de comunicación y sociedad civil. Como sostienen Trom y Zimmermann (2001:282), un problema público debe ser concebido como el producto histórico de una actividad colectiva compleja, que involucra un heterogéneo conjunto de actores y que está anclada en contextos particulares.

No se trata, entonces, sólo de una competencia entre definiciones postuladas sobre algo que es concebido como problema, sino que la naturaleza pública de ese problema también está abierta a diversas maneras de concebir su solución o resolución. Esas vías de resolución de un problema (“quién hará algo al respecto”) se ponen en juego públicamente y plantean la necesidad de atender a la *cuestión de la responsabilidad política*: la dependencia o persona que está obligada a actuar frente al conflicto planteado y quien obtendrá la recompensa o el castigo si fracasa en su empeño (Gusfield, 2014: 81).⁵ Como hemos dicho, los actores involucrados en el proceso de definición del problema son cambiantes a lo largo del tiempo y en diferentes escenarios históricos, pero el Estado o las autoridades públicas no restringen su papel a ser meros receptores de demandas sino que, tal como lo señala el propio Gusfield (cit. 83), el estado es un agente activo y voz autorizada en los problemas que intenta resolver, desarrollando y organizando las demandas sociales y controlando y movilizandolas actitudes y expectativas públicas.

La mayor parte de la literatura de este campo de estudios (entre otros, Cefai, 1996; Cefai y Terzi, 2012; Gusfield, 2014; Loseke, 2003; Trom y Zimmerman, 2001) señala que hay un momento en que se trasciende la mera controversia sobre una definición del problema y es cuando éste logra, aun de modo provisorio, imponerse por sobre otras definiciones posibles y cuando dicho problema es colocado en el centro de la agenda política. Por otra parte, esta fase de institucionalización o estabilización no exime de la dimensión conflictiva o polémica, ni implica relegar las disputas que tienen lugar en el seno del proceso de legitimación de un problema público como tal sino que, por el

contrario, las considera inherentes a la constitución del mismo (Cefaï, 1996).⁶ La idea de estabilización, entonces, involucra la fijación de ciertos parámetros que funcionan como los límites concretos, siempre provisorios, dentro de los cuales un problema adquiere consistencia, pero no implica un consenso de todos los actores acerca de lo que el problema significa o sobre lo que hay que hacer al respecto. En el proceso de estabilización resultan más claras las fronteras de exclusión de un problema público respecto de otras definiciones o categorizaciones del mismo, las cuales siguen estando en disputa y confrontan con la definición predominante en determinado momento histórico.

La inscripción de un problema en las agendas gubernamentales, legislativas o administrativas tiene como base un proceso que convoca a múltiples actores y arenas que interactúan con el Estado (expertos, organizaciones sociales, periodistas, jueces y abogados, entre otros) aunque aquí sólo nos ocuparemos de la arena política. Sin embargo, es necesario comprender que la definición de un problema en torno a una categoría predominante, no entraña solamente una cuestión discursiva o un mero etiquetamiento, sino que al decir de qué se trata, el problema es ligado a un campo práctico. Siguiendo a Barthélémy (1992), es de allí en más que será vinculado a la capacidad de actuar y de afectar, de determinar sus agentes, de definir condiciones y consecuencias, de establecer responsabilidades. La toma de posición, las iniciativas y las intervenciones de los poderes públicos resultan claves, dado que éstos otorgan credenciales de “seriedad” al problema o la cuestión y a las reivindicaciones que le están asociadas, las cuales son alentadas a reformularse en un lenguaje acorde a los ámbitos administrativos, las instancias judiciales, las comisiones parlamentarias.

Los casos con alta repercusión pública, como lo fue el homicidio de Axel Blumberg en 2004, no equivalen al problema en sí sino que a través de un conjunto de mediaciones, obran de catalizadores o disparadores de la acción política en distintos niveles institucionales, con diferentes grados de implicancia política y social y a través de procedimientos, maniobras u operaciones muy diversas. Con relación al ámbito de las políticas públicas y al ámbito legislativo y judicial, las últimas décadas en la Argentina han sido testigos de la implementación de políticas estatales y de legislación, vinculadas a la temática relacionada con algunos casos particulares de alta repercusión pública o la modificación en algún sentido de las previamente existentes. Ello indica que la relación entre casos resonantes y problemas públicos constituye una dimensión específica de análisis, que no debe ser tomada como una vinculación esperable ni tampoco como una reducción automática de los márgenes de la iniciativa política en la formulación de cursos de acción, sino cuidadosamente estudiada en cada contexto histórico particular.⁷

Siguiendo entonces esta perspectiva teórica, nos proponemos, a partir de lo sucedido con el llamado caso Blumberg, durante el año 2004, tomar en cuenta las interacciones entre distintos actores políticos y sociales, los distintos modos de vincular el problema

con su esperada “solución” y los agenciamientos de distintos públicos a los que dio lugar el proceso al que nos referimos.

La inseguridad como problema público y el caso Blumberg

La problematización de la cuestión delictiva bajo la categoría de inseguridad se ha venido gestando desde hace varios años en la Argentina, pero de acuerdo a varios especialistas fue en particular a partir de mediados de la década del noventa que la temática se convirtió en uno de los puntos más importantes de tratamiento e iniciativa política, construcción y difusión mediática, actividad de diversas organizaciones de la sociedad civil, demanda social prioritaria, así como también en fuente de estudios y análisis provenientes de diversas disciplinas de las ciencias sociales. Según Kessler (2007 y 2009) la inseguridad como preocupación social alcanzó mayor grado de generalización cuando el “temor al delito” tuvo llegada a los “varones de sectores medios y altos”; además, fue en la misma década cuando se erigió como categoría central para designar un fenómeno referido principalmente al delito común urbano, de carácter aleatorio. Marcelo Sain sostiene que la politización de la inseguridad, su consideración como núcleo de intervenciones institucionales impulsadas por las autoridades públicas, se dio en el marco de una transformación del fenómeno criminal asentada principalmente en tres ejes: el aumento de los delitos, su complejización y el crecimiento del “sentimiento de inseguridad” (Sain, 2014: 158-166). Por su parte, Sozzo (2014) argumenta que el proceso de construcción social y política de la inseguridad con relación al “delito común” se conformó en los años noventa recubierto de un aura de “crisis”, fenómeno que se sustentó en discursos y prácticas rutinizadas de las agencias policiales y judiciales, rápidamente adoptadas y difundidas en el campo mediático y político. Asimismo, marca que a partir de la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia y sobre todo desde 2005 en adelante, comenzó un proceso de cambio político que logró, aun con matices y reversiones de diversa magnitud, generar una “moderada despolitización de la cuestión criminal (...) y una relativa pérdida de peso de las posiciones a favor del endurecimiento de las estrategias de control del delito” (Sozzo, 2014: 3).

Por otra parte, los análisis académicos que han abordado desde diferentes perspectivas la “cuestión de la inseguridad” (centrándose en mayor o en menor medida en el caso Blumberg) coinciden en señalar la conformación de un colectivo que protagonizó las demandas sociales, al cual se ha caracterizado de diversas maneras. Desde algunos puntos de vista, se lo ha nucleado en torno a la idea del “ciudadano-víctima” que conformó las llamadas “mayorías silenciosas” (Calzado, 2008), otros examinaron el fenómeno de las movilizaciones haciendo referencia a la noción de “democracia de audiencia” y a la calidad del vínculo representativo (Annunziata et al., 2006). También se lo ha abordado a partir de un elemento común a sus posiciones, valoraciones y actitudes en torno al delito y los delincuentes, para lo cual se examinó críticamente la idea de “punitividad

pública” (Otamendi, 2011). Se ha indagado la instalación de la inseguridad en la agenda pública o de un discurso “rigorista” en un lugar prioritario a partir de mediados de los años noventa, como resultado de una combinación de actividades protagonizadas principalmente por actores políticos y periodistas (Lorenc Valcarce, 2006). Además, encontramos aquellos trabajos que abordan el papel central de los medios de comunicación, particularmente de la prensa escrita y de la televisión, en la configuración del fenómeno (por ejemplo Calzado 2008; Fernández Pedemonte 2008; Martini 2007; Martini y Pereyra 2009; Vilker 2006).

En el marco del afianzamiento de la inseguridad como problema público en general, y en particular en un contexto en el que las “olas de delitos” (en este caso los secuestros extorsivos) eran ya una forma preponderante en los medios masivos de comunicación para referir la llamada crisis de seguridad, ocurrió el secuestro y asesinato de Axel Blumberg.⁸ El joven era un estudiante de ingeniería de 23 años, residente en la localidad de Martínez, provincia de Buenos Aires. Fue interceptado en la calle y secuestrado por un grupo de personas, que en los días siguientes pidieron el pago de un rescate a sus familiares. Luego lo asesinaron de un tiro en la cabeza en un descampado del municipio de Moreno, hecho que se conoció públicamente el 24 de marzo de 2004.

De manera casi vertiginosa, el secuestro y posterior homicidio del joven se convirtieron en un caso paradigmático de demanda de mayor seguridad. A lo largo de todo el 2004 en la Capital Federal y en otras ciudades importantes del interior del país tuvieron lugar movilizaciones sociales de carácter masivo y, aunque con significativas mermas en la capacidad de convocatoria, también hubo manifestaciones durante los años siguientes.⁹ El padre de la víctima, Juan Carlos Blumberg, encabezó los reclamos y las marchas, fue recibido por autoridades políticas y miembros del Poder Judicial y entregó varios petitorios sobre cuestiones de seguridad, los cuales fueron difundidos ampliamente por los medios masivos. Estos cumplieron un papel clave no sólo en la amplificación de las demandas sino en oficiar (como ya lo venían haciendo desde antes del caso) como actores políticos en el proceso de construcción de la temática contribuyendo a colocarlo en un lugar prioritario de la agenda pública (Vilker, 2006; Martini y Pereyra, 2009) desde una perspectiva particular y en gran medida coincidente con los términos del reclamo securitario.¹⁰

Las demandas presentes en las movilizaciones expresaron posiciones cercanas a la necesidad de un endurecimiento penal (“mano dura”) para hacer frente al problema. Pero no se trató de un discurso unívoco, sino que ya desde las primeras movilizaciones, las demandas de mayor punitividad despertaron voces críticas y posiciones contrarias, provenientes tanto del gobierno nacional, funcionarios provinciales, parlamentarios y políticos, como de organismos de derechos humanos, colectivos de víctimas de delitos, organizaciones de lucha contra la violencia institucional, personalidades públicas, aca-

démicos y periodistas, entre otros.¹¹ Las controversias que surgieron desde muy temprano para contrarrestar, criticar y disputar el predominio de un contenido mayormente represivo en las demandas expresadas en las movilizaciones del año 2004, marcaron el inicio de una fase de progresiva decadencia de las posiciones punitivistas más extremas. En ello cumplieron, creemos, un papel central las posiciones sostenidas por el gobierno nacional, las acciones que éste impulsó desde su inicio en 2003 con relación a varias cuestiones del área de seguridad (Sain, 2014) y del campo de los derechos humanos, así como el legado del movimiento de derechos humanos en la Argentina, su legitimidad en la lucha contra la impunidad y las posturas de distintas organizaciones y personalidades que en tal sentido, participaron del debate público y presentaron sus discrepancias y posiciones al respecto.

La asociación entre el caso Blumberg y un problema público que continúa actualmente en un lugar predominante en las preocupaciones sociales, como sostuvimos antes, es un proceso que dista de ser automático, natural o esperable. Pero si el conjunto de medidas políticas o de legislación que fueron vinculadas al caso es todavía hoy materia de controversia pública, nuestro foco de interés estará situado no en el nivel de las políticas públicas en sí, de sus principales impactos o características, sino en el proceso que llevó a que dichas medidas o leyes hayan sido consideradas respuestas adecuadas a un problema definido como inseguridad. Esto significa que la perspectiva aquí adoptada, sin dejar de tener seriamente en cuenta las iniciativas políticas, busca poner de relieve el juego de interacciones y las mediaciones que tienen lugar entre esas políticas y decisiones, y las posiciones, estrategias y actividades desplegadas por distintos actores (incluso al interior mismo de las instituciones públicas) que entran en controversias, negociaciones, polémicas y/o acuerdos *con* y *en* las distintas instancias estatales y en distintos momentos del período en consideración. Veamos a continuación cómo se desplegaron algunos de estos procesos.

La responsabilidad política a nivel nacional. Actores, procesos y disputas en torno a la inseguridad

Comencemos por señalar algunas bases de partida del análisis. En primer lugar, las limitaciones o constreñimientos que supone una coyuntura de emergencia, como la que pudo significar el caso Blumberg, de ninguna manera pueden ser suficientes para explicar la relación entre problema y respuesta. Es decir, no hay una relación de necesidad entre un diagnóstico coyuntural del problema y la naturaleza de la respuesta, sino un proceso a través del cual esa relación es configurada y en el que interactúan diversos tipos de actores. En el marco del análisis de la constitución de un problema público no debe dejar de considerarse que existe un conjunto de *actividades* que esos actores emprenden para vincular o desvincular un problema (por ejemplo a partir de un “caso”) con una respuesta política.

En segundo lugar y ligado con lo anterior, si bien la coyuntura crítica puede catalizar diversas reacciones de los responsables políticos en tanto hay un estado de cosas “moralmente condenable” que hay que enfrentar, ello no implica una reducción automática de los márgenes de maniobra de las autoridades para disputar la “propiedad” del problema, es decir, sostener legítima y autorizadamente en qué consiste el mismo (Gusfield, 2014)¹².

A escasos días de la primera gran movilización frente al Congreso Nacional en reclamo de seguridad, el 19 de abril de 2004, el Poder Ejecutivo Nacional dio a conocer un “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad (2004-2007)” diseñado en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. Más allá de los argumentos que aparecen en algunos actores claves para explicar las reacciones oficiales como una respuesta “desesperada” a la situación de alarma social que planteaba el caso Blumberg y sus derivaciones, consideramos que la presentación del plan oficial forma parte de las operaciones de definición legítima del problema en cuestión y en tal sentido es un aspecto dinámico del proceso de constitución del problema como tal. Más aún, cabe señalar con Oszlak y O’Donnell (1995:113) que una política estatal no es “ni un acto reflejo ni una respuesta aislada”, sino que constituye:

un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición – agregaríamos, predominante- del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Las medidas políticas, las maneras de presentarlas a la sociedad, los medios de comunicación y los otros actores políticos e institucionales, constituyen uno de los momentos en que las controversias y disputas en torno a esa definición se muestran más abiertamente y se activan en función de las perspectivas que abren (u obturan). Es una tarea adicional desentrañar a través de qué procedimientos se expresa la inscripción de esas controversias en la *forma* de presentar las medidas en tanto “puesta en escena”, suerte de ritual político en el que convergen lenguajes, actores y gestos y se constituyen o se reagrupan públicos.

Veamos cuáles son los nudos de disputa a través de las argumentaciones y nexos que aparecen en el discurso político cuando se presenta el referido plan. El 19 de abril en la Casa Rosada, el entonces Presidente Néstor Kirchner declaró:

(...) no cederemos en el combate contra toda forma de impunidad que tenemos en marcha, porque sabemos que el punto nodal, el centro del problema en la Argentina es

*la impunidad. (...) Resulta también insoslayable señalar que nuestra sociedad, en tanto mantenga elevados índices de desigualdad, empobrecimiento, desintegración familiar, falta de fe y horizontes para nuestra juventud, con impunidad e irresponsabilidad, estará expuesta a la existencia de altos niveles de inseguridad y violencia. (...).*¹³

En estos fragmentos introductorios de la alocución del Presidente, pueden advertirse los intentos por componer un escenario más amplio del problema y también, el diagnóstico acerca de la situación en la que se estaba presentando un plan de “justicia y seguridad”. En tanto categoría problematizada, la noción central del discurso fue la de *impunidad*, extendiéndola a los más diversos ámbitos de la vida social argentina. Adicionalmente, altos índices de “inseguridad y violencia” son asociados a procesos estructurales persistentes en el tiempo y señalados como problemas que coexisten con el de la impunidad y la inseguridad y tan relevantes como éstos.

Podría identificarse aquí un primer intento de disputar la centralidad de la categoría de inseguridad como nombre consagrado del problema, pero también de cuestionar la legitimidad que se había ido construyendo con el tiempo en torno a la identificación que reducía inseguridad a delito común, tan presente en los discursos mediáticos como en las movilizaciones en reclamo de seguridad. En contraste con ello, en la presentación realizada el presidente consideró que la inseguridad no sólo era un problema *entre otros*, sino una derivación de un problema más amplio, el de la impunidad.

La cuestión de la responsabilidad política aparecía en el discurso de presentación del plan de manera explícita, pero no se privaba de ofrecer una perspectiva particular sobre ello:

*El Plan que hoy presentamos es un aporte; no queremos apurar una respuesta espasmódica o parcializada, no creemos en las visiones que ubican la solución en un solo punto focal. El problema es estructural y requiere de soluciones estructurales (...). La reforma profunda en materia de seguridad, que tiene que ir hasta el fondo, no es la única reforma que tenemos por delante. En cada uno de los muchos problemas de dilatada solución que contiene la agenda social y política de nuestra patria debemos aplicar la fórmula que siempre hemos postulado: no hay problema que se resuelva sin esfuerzo, no hay soluciones mágicas, los problemas deben enfrentarse y resolverse, en todo caso se trata de los ejes centrales de la reforma política, institucional y cultural en que estamos inmersos.*¹⁴

La responsabilidad política en dar una solución al “problema de la seguridad” era, entonces, claramente asumida por las autoridades nacionales y así lo expresaban las palabras del presidente. Había además una evidente preocupación por despegar la respuesta política de la idea de una reacción intempestiva o improvisada, pero al mismo tiempo se buscaba poner en relación al plan oficial con uno de los principales objetivos declarados del gobierno de Kirchner: tener en cuenta los reclamos sociales y realizar los gestos correspondientes, sinónimo de los esfuerzos por recomponer el vínculo entre gobernantes y gobernados y de construir legitimidad y autoridad política.

En esta misma ocasión de presentación del plan, comenzaron a plantearse una serie de ambigüedades que conviene observar con detalle y que se desplegaron mucho más allá de este discurso presidencial, en otros niveles institucionales y en otros planos de la vida pública. Por empezar, la descripción más pormenorizada de los contenidos de esas medidas dejaba al descubierto que los destinatarios de las críticas presidenciales eran también los principales protagonistas de las reformas propuestas. Nos referimos a dos actores institucionales claves dadas las áreas de competencia del plan: el poder judicial y las fuerzas policiales y de seguridad.

Pasando revista a los principales ejes del plan, el presidente destacó:

La seguridad requiere respuestas sistémicas, por eso el Plan Federal contiene acciones inmediatas y mediatas. Es un plan integral que abarca acciones que van desde la reorganización de las Fuerzas de Seguridad hasta la reforma de la Justicia, pasando por la modificación que proponemos para las herramientas procesales y jurídicas que deben aplicarse. El saneamiento de las instituciones con función policial, la reformulación de sus planes de formación, la construcción de nuevas cárceles, la reforma en el sistema de selección y remoción de los jueces y fiscales, la reorganización de la Justicia Federal, la mayor celeridad en los procedimientos, la mayor cercanía de los tribunales con la sociedad en que deben impartir justicia, forman parte de ese plan. Se aborda, además, la cuestión de su financiamiento.¹⁵

Este es el único pasaje de la alocución que corresponde a una descripción técnica (general) del plan presentado y que, como lenguaje específico que “activa directamente las asignaciones de recursos como parte de las acciones administrativas de los gobiernos y corporaciones”, constituye una

(...) forma de hacer política [que] minimiza la atención pública y maximiza la negociación entre los grupos directamente interesados (...). En la toma de decisiones hay una participación directa aunque desigual de quienes pueden negociar, mientras que las actividades publicitadas del gobierno equivalen en gran medida a un ritual de participación vicaria que constituye un preludio necesario para la aquiescencia política en la instrumentación de las decisiones” (Edelman, 1991: 128-129)

Si el resto de la intervención presidencial no incluyó críticas ni advertencias que estuvieran dirigidas al accionar de los funcionarios judiciales, sí encontramos:

Nosotros queremos fuerzas de seguridad y fuerzas policiales que sean eficientes y no corruptas. Y bajo ningún aspecto un integrante de las fuerzas de seguridad o policiales puede generar o puede ser parte de lobbies que tiendan a su permanencia, cuando han tenido actitudes que han estado fuera de la legalidad y fuera del marco en el cual se tenían que mover. Vamos a ser inflexibles, tenemos que cambiar, tenemos que ayudar a que la gente recupere la seguridad en su policía. (...).¹⁶

El enfoque de Edelman antes comentado considera al lenguaje político como un modo de acción política. Pero también advierte que el comportamiento simbólico es un medio para los intereses poderosos de ganar públicos y el espectador un recurso dentro de las estrategias de acción simbólica. En contraste, para Gusfield el comportamiento simbólico debe verse como una forma de política en sí misma, “la puesta en escena del conflicto en torno a significaciones públicas no es sólo un medio, sino la política misma” (Cefaï y Trom, 2005: 215, traducción propia). Y en ese juego conflictivo que es la política y su lenguaje ambiguo, se dejaban abiertas las posibilidades para las pujas, acuerdos y negociaciones entre los principales actores involucrados (fuerzas policiales, de seguridad, actores judiciales y funcionarios de distintas carteras ministeriales) dado que se encontraban en juego asignaciones presupuestarias y reubicaciones institucionales diversas que podían significar pérdidas y beneficios para unos y otros.

Desde otra perspectiva, centrada en las políticas estatales, se ha sostenido que en realidad no existe ambigüedad inherente a la toma de posición del estado, sino que ésta es producto del conflicto proveniente del enfrentamiento entre las distintas unidades estatales con diversos grados de autonomía, lo que no hace más que destacar el carácter

negociado o conflictivo que con frecuencia asumen las posiciones del estado frente a una cuestión o problema y frente a su “resolución” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 113).

Al mismo tiempo, en esta toma de posición que analizamos, se marcaban ciertos límites críticos y se realizaban advertencias resueltamente dirigidas no a *todos*, sino específicamente a *uno* de los múltiples actores involucrados: la policía y las fuerzas de seguridad. Esto producía significado en forma simultánea en dos campos de sentido: el problema de la seguridad era también el problema de la policía, y era en ese actor institucional donde principalmente debían depositarse las responsabilidades en cuanto a garantizar la seguridad de los ciudadanos, por lo tanto también era un área a la cual fortalecer institucionalmente, dotándola de mejores capacidades técnicas y mayores recursos económicos y humanos.

Es fundamental observar la relación y las interacciones entre los elementos relacionados con la “propiedad” del problema, la causalidad y la responsabilidad política. Lo que resulta crucial en una determinada cuestión política (o en un problema público), reside en las elecciones que se realizan por una u otra teoría de sus causas y por uno u otro *locus* de responsabilidad política (Gusfield, 2014: 84). El discurso político abre la puerta a la negociación de distintos actores, grupos e intereses representados, pero al mismo tiempo, no desatiende a los públicos que se constituyen en torno a los problemas. Por lo tanto, en este caso, emitió señales a quienes esperaban limitaciones y reformas de la institución policial que se suponían alineadas con un determinado rumbo político-ideológico. En ese marco, se anunció que el plan sería sometido al escrutinio público y que organizaciones de la sociedad civil podrían expresar sus opiniones y sugerencias al respecto:

No se trata de un plan cerrado, no está blindado a los aportes que puedan enriquecerlo, se abre en diversos e importantísimos aspectos. Está abierto a la sociedad y por ello se iniciará una ronda de difusión y consultas con instituciones y organizaciones no gubernamentales, implementando además mecanismos que permitan la más amplia participación popular.¹⁷

Poner el foco de análisis en la responsabilidad política implica observar quién se hace cargo (o no) de la solución de un problema, pero también el modo en que lo hace. En tal sentido es diferente de observar la disputa por alcanzar el lugar de una suerte de enunciador privilegiado o de “voz autorizada” de un determinado problema definiendo “de qué se trata” o influyendo en dicha definición. Aunque puede resultar dificultoso separar ambos aspectos en ciertos casos, en el marco del caso Blumberg, lo que sucedió es que causación, propiedad y responsabilidad política, aunque podrían haberlo hecho,

no coincidieron en la misma instancia o persona. En efecto, la responsabilidad política fue asumida por el gobierno en sus distintos niveles (nacional y provincial) aunque con pujas y diferencias evidentes entre ambos. Pero a lo largo del año 2004, la actividad de definición del problema de la inseguridad *en general*, mostró una fuerte disputa político-ideológica en la que se embarcaron el Estado y otros actores individuales y colectivos, con derivaciones e implicancias diversas en los períodos gubernativos posteriores.

Hemos analizado el modo de presentación de lo que constituyó una de las principales medidas ligadas a la cuestión de la seguridad y la justicia por parte del Poder Ejecutivo y hemos visto cómo el discurso político fue estableciendo nexos causales, contextualizaciones del problema de la seguridad y señales hacia diferentes actores institucionales y hacia diferentes públicos.¹⁸ Veamos ahora lo que sucedió en el nivel del gobierno provincial.

La respuesta política en el nivel provincial: construyendo soluciones diferenciales

Un eje que atravesó el tratamiento del problema de la inseguridad y del caso Blumberg en particular, podría denominarse “nacionalización- provincialización”. A lo largo de dicho eje puede analizarse un conjunto de dimensiones relacionadas con la disputa en torno al sentido dado al problema, pero también respecto de las soluciones propuestas.

Un primer punto a destacar es que en el marco del caso Blumberg, la relación entre gobierno nacional y gobierno bonaerense fue pasando por distintas fases que incluyeron acercamientos y compromiso conjunto frente al problema de la inseguridad, pero incluyó algunas controversias menos públicas que, sin embargo, no pasaron desapercibidas. A nivel ejecutivo, también en la provincia el caso catalizó algunos movimientos de funcionarios que, a diferencia del nivel nacional sí cobraron mayor interés público y generaron tomas de posiciones casi inmediatas al respecto. Nos referimos al cambio del ministro de Seguridad provincial.

En los primeros días de abril, el gobernador Solá decretó el estado de emergencia para la seguridad y reiteró declaraciones públicas que reflejaban su preocupación por involucrar al gobierno nacional en medidas concretas como asignación de recursos y respaldo político para el envío de leyes al parlamento¹⁹. Tal como es consignado por la prensa, la decisión de que fuera en nuevo ministro de Seguridad quien estuviera al frente del área de seguridad provincial obedeció a la voluntad política del propio Presidente de la República. El 13 de abril asumió el nuevo funcionario y anunció un conjunto de medidas urgentes y otras de más largo plazo.²⁰ La elección del jurista como máximo responsable del área de seguridad provincial por parte del Presidente no era un dato irrelevante: se trata de una figura asociada a políticas democráticas y progresistas con relación a la

seguridad. Si la celeridad y la voluntad política para lograr la aprobación de leyes en el congreso vinculadas con la elevación de penas son insoslayables como maniobras políticas, la elección del nuevo ministro para encabezar un proceso de reforma institucional en el principal cuerpo policial del país, constituye una señal con un peso simbólico que tampoco puede obviarse.

Esto nos dice algo acerca de cómo se disputó el lugar de voz autorizada para enunciar o definir el problema. En el caso Blumberg y en torno a la idea de inseguridad ese proceso se inició con una fuerte preponderancia del discurso del padre de la víctima, al que adhirieron los principales medios de comunicación y políticos prominentes de la escena nacional. En esa primera fase que abarcó, sobre todo, el año 2004, el gobierno nacional hizo algunas concesiones, pero también intentó no dejar la predominancia del discurso a los adherentes de Blumberg y a los medios; la elección de la figura de Arslanián fue, en este sentido, la señal más clara de esto último. Las respuestas políticas fueron, entonces, construidas en diferentes planos y convocaron diferentes públicos.

Al mismo tiempo que el regreso del ministro y su equipo a la función pública podía interpretarse en consonancia con una visión general sobre el tema de la seguridad y sobre la capacidad del Estado para actuar con eficacia (su perfil es el de una figura afincada tanto en su prestigio como jurista como en la experiencia en las áreas de seguridad y justicia, particularmente en relación a la reforma policial) se trataba de una respuesta que no dejaba de estar centrada en la cuestión policial. Según la perspectiva que hemos adoptado, las respuestas ofrecidas por los poderes públicos ante un problema determinado, no son un reflejo directo de una realidad objetiva pre-constituida. Esto no significa negar la realidad de los hechos, ni implica, como postulan las miradas constructivistas más radicales, que las manifestaciones estructurales de los fenómenos queden en un segundo plano pues lo relevante sean las definiciones de los mismos. No significa, insistimos, que no importe la historia de la policía bonaerense en cuanto a su tendencia a la autonomía respecto de la conducción política, las redes de connivencia con el delito, o la corrupción, es decir: todos indicadores de la responsabilidad del gobierno en hacer algo al respecto. Significa que nos interesa recuperar la perspectiva que destaca

(...) la necesidad de estudiar la historicidad para captar la forma en que los problemas son construidos en las distintas coyunturas, pero guardando de los aportes de las corrientes pragmáticas el postulado que en la definición del problema hay experiencias sociales, malestares colectivos y eventos estructurales (Cefai, 2014 apud Kessler y Oyhandy, 2014: 2)

Así, nos centranos en el proceso de selección de una entre muchas alternativas posibles

para responder a determinado fenómeno definido como problema. Un proceso durante el cual van quedando en el camino otras visiones acerca de qué hacer para darle solución. Por lo tanto, una de las cuestiones que podemos señalar es que más allá de los intentos de reforma de la policía bonaerense o de las purgas en la Policía Federal, la visión dominante del problema en el período que analizamos se jugó en torno al papel de la policía en la resolución de la “crisis de seguridad”. Esa visión dominante no estuvo centrada en la reforma de la justicia ni en las políticas de prevención; a pesar de los intentos por introducir una definición acerca de una seguridad democrática, con participación civil y ciudadana, la estabilización del problema de la inseguridad no se produjo, al menos en el momento considerado, en torno a estas categorías.

El Ministro de Seguridad se convirtió en la “contrafigura” del principal referente de la movilización y la denuncia pública de inseguridad. Ese contrapunto resultó inesperado para quienes, hasta el momento, retenían cómodamente la “propiedad” del problema, lo que muestra hasta qué punto es inestable el estatus de “voz autorizada” en el marco de un problema público²¹ y requiere de un trabajo adicional de los actores para no perderlo. De todos modos, este proceso en torno al caso Blumberg tuvo gran complejidad, en la medida en que no fue el poder político de manera homogénea ni mucho menos unánime el que disputó el lugar predominante a los medios y los sectores o grupos que llevaron adelante el reclamo por mayor seguridad. El escenario de la disputa y los actores que participaron mostró un carácter multifacético, que actuó en diferentes planos y niveles de la vida social y política.

La iniciativa concreta del gobierno provincial frente a la situación planteada con relación a la seguridad fue transitando desde la asunción del nuevo ministro del ramo, hacia la puesta en marcha de una serie de medidas basadas en un plan integral, que contempló reforma policial, participación comunitaria y “purgas”. La contienda pública entre el ministro y el referente del reclamo se inició ya en la primera reunión mantenida en presencia del gobernador Solá, al promediar el mes de abril del 2004,²² en la que Blumberg le espetó al titular de la cartera sus objeciones en cuanto a su probidad para ocupar el cargo. Al consultarlo sobre los motivos de su desacuerdo con dicho funcionario, Blumberg respondió:

Porque Arslanián es un tipo que no conoce del tema de la seguridad. Arslanián era un individuo que no tenía capacidad, además, él odiaba a la policía... si usted odia la policía usted nunca la va a arreglar!! Yo me acuerdo cuando a él lo pusieron y yo hice la reunión en la casa de la provincia de Buenos Aires con Solá y él. Entonces yo lo miré y le dije: ‘Usted ya estuvo una vez en el ministerio, usted es un fracaso, ¿cómo va a venir de nuevo?’ Le digo,

‘¿sabe qué pasa? para ir a arreglar una policía, la persona que tiene que estar, tiene que tener un guardapolvo blanco, intachable (...)’ (Entrevista de la autora a Juan Carlos Blumberg, 18/10/11)

Dos cuestiones merecen destacarse de entre las muchas aristas de la controversia que protagonizó el funcionario con el referente de las movilizaciones. En primer lugar, su doble condición de funcionario y de especialista fue la plataforma que sirvió para disputar el discurso predominante sobre el problema de la inseguridad y hacer valer sus opiniones y explicaciones frente a las de la principal figura del reclamo social. Fue en ese campo de cruce entre saber experto y responsabilidad política donde la disputa por lograr legitimidad para definir el problema en el caso Blumberg (y a nivel provincial) se mostró más claramente. Sostenemos esto en el hecho de que las intervenciones públicas del ministro proporcionaron a menudo informadas explicaciones causales sobre los fenómenos delictivos, sobre la reforma policial, sobre la necesidad de la participación comunitaria²³ y sobre la índole de la responsabilidad política. Esto tuvo sus implicancias en “re-ubicar” al saber profano sobre la materia, en situarlo dentro de ciertas coordenadas.

*-¿Aceptaría discutir con él su plan?
-No, porque él no tiene ni idea sobre el tema de la seguridad. Aunque es legítimo que se preocupe por ella. Son dos cosas distintas. La gente quiere soluciones inmediatas, uno procura darlas. (...) Pero tenemos que acostumbrarnos a instalar la idea del mediano plazo”.*²⁴

Sumado a este punto, son señalados otros componentes explicativos de la situación con relación al delito. Esas explicaciones planteaban dos cuestiones cruciales con relación a la definición misma del problema de la inseguridad: por un lado, su relación con otros problemas estructurales (situación económica, exclusión social, pobreza) ampliación que indicaba, al mismo tiempo, qué otras áreas gubernamentales estaban obligadas a involucrarse al respecto y a las que cabía, entonces, responsabilidad política. Por otro lado, la cuestión de los plazos necesarios para desarrollar políticas públicas sostenidas en el tiempo, diferenciándolas de reacciones o “soluciones inmediatas”. Este segundo componente de la explicación (la temporalidad específica de las políticas públicas) es el que permite poner de relieve la complejidad de los procesos que involucran tomas de posición del estado frente a diferentes problemas públicos, con dinámicas y lógicas específicas y con lugares de predominancia diverso en las agendas públicas. En este sentido, la idea del caso particular (el caso Blumberg) como una suerte de “detonante”, debe ser considerada como una forma, entre otras posibles, de ubicar al acontecimiento en la cadena de atribuciones causales capaces de otorgar un sentido a las acciones políticas: el caso no equivale al problema de la inseguridad, ni impulsa plenamente las respuestas

políticas, sino que es un elemento que lleva a dar entidad, a destacar determinada forma de definirlo y por lo tanto, de actuar frente a él. Pero los gobernantes, según la mirada crítica del funcionario, tienen la obligación de “instalar la idea del mediano plazo”, es decir, de disputar sobre la temporalidad necesaria para formular políticas.

Adicionalmente, estas explicaciones fueron identificadas como elementos problemáticos en la disputa con los grandes medios de prensa por la definición del problema y también con el discurso presente en el reclamo de seguridad:

(El diario) La Nación (...) estaba totalmente enfrentada a mi política, porque el problema más grave que yo estaba planteando...estaba introduciendo en la cuestión de la seguridad, la discusión del modelo económico. Esto era... era un hereje yo! La Nación no podía permitir que uno sacase el foco de atención del poder político en sí mismo, del funcionamiento de las agencias penales y tratara de desviarlo y derivarlo a fenómenos tales como la exclusión social, la extrema pobreza y no sé cuánto. Entonces, La Nación quería que la discusión se centrara acá, porque si no, teníamos que empezar a discutir el modelo económico!” (Entrevista de la autora a ex – funcionario del gobierno provincial entre 2004 y 2007, 10/11/11)

En segundo lugar, si las explicaciones ponían de relieve la necesidad de sentar las bases expertas que debían prevalecer en la orientación y adopción de medidas políticas, esto terminaba generando al mismo tiempo una suerte de contradicción irresoluble con el plano de la responsabilidad política.

Cuando los hechos tienen gran repercusión, generan mucha presión política, aparecen las respuestas desesperadas. El ejemplo más claro es el de Blumberg. (...) El miedo que generaba Blumberg en cuanto a su capacidad dinamizadora de la protesta social, de alarma social, etc., demanda una respuesta rápida. Ahí me convocan de nuevo pero en un contexto tal vez más crítico, porque representaba para mí, el mal, las fuerzas del mal. Por una razón muy sencilla: porque su movilización en la Plaza de Mayo de gente ‘paqueta’ de San Isidro con antorchas, clase media que se iba sumando, burócratas bancarios y de la City generaban, por un lado, inestabilidad política y por el otro lado, una presión y una demanda que no podía tener otra

respuesta de una clase política muy vacilante, muy declinante, sin convicciones de ninguna naturaleza...no podía tener otra respuesta que el incremento de la pena. Una respuesta punitiva, una respuesta penal demagógica, populismo penal, etc.”“(…) Cuando un gobierno teme por su estabilidad, concede. Y puede conceder cualquier cosa. Aún: puede hacer concesiones que poco o nada tienen que ver con su ideología, con su perfil ideológico”. (Entrevista de la autora a ex – funcionario del gobierno provincial entre 2004 y 2007, 10/11/11)

La estructura de los problemas públicos es una arena conflictiva en la cual un conjunto de grupos e instituciones, incluidas las agencias gubernamentales, contienen por la propiedad o la des-implicancia (*disownership*), la aceptación de teorías causales y la fijación de responsabilidades. Lo que aquí nos interesa destacar es que es allí, en esa arena, donde conocimiento y política se ponen en contacto. Pero el conocimiento es sólo una parte del proceso, provee una manera de ver los problemas, que puede confluir o bien, ser contradictoria con la manera en que es asumida la responsabilidad política (Gusfield, 2014:83).

En la mirada retrospectiva del anterior testimonio, la reacción política es calificada como “demagogia o populismo penal”, lo cual denota hasta qué punto el cruce entre conocimiento y responsabilidad política no encontró, en el punto más álgido de la coyuntura crítica, una resolución satisfactoria en opinión de algunos de los protagonistas políticos que eran *simultáneamente* reconocidos especialistas en el tema.

La crítica a la “clase política” en general, aun proviniendo de un funcionario que formó parte de los elencos gubernamentales, es coincidente con la crítica que una gran parte de la sociedad y los medios de comunicación, colocaron en el centro de la denuncia pública en materia de seguridad, aunque se distancia en la orientación que debía darse a las soluciones o las respuestas. Esto no solamente nos dice algo con respecto a lo problemático que puede resultar el encuentro entre saber y política; también nos alerta acerca de qué otras herramientas analíticas pueden ser apropiadas para comprender la lógica y la orientación de los procesos políticos que culminan en decisiones o en acciones de los poderes públicos. En otras palabras, los procesos de concepción, discusión, diseño y puesta en marcha de políticas pueden ser abordados abriendo el análisis únicamente centrado en la acción del estado o de sus instituciones, a la consideración de las interacciones entre la arena política y otras arenas públicas (mediáticas, jurídicas, cívicas, expertas) que disputan, a través de dispositivos de acción y de participación, la exclusividad del monopolio estatal en la definición y resolución de los problemas que atañen a muchos, e inclusive que discuten el sentido mismo del interés general (Cefaï y

Joseph, 2002). Como han postulado Oszlak y O'Donnell hace ya veinte años:

(...) otros actores -además del estado- también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden incluir considerablemente -incluso más que las propias políticas estatales- el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas (1995: 115)

Sumado a esto, desde un enfoque centrado en generar abordajes válidos para el estudio de las instituciones, también se señala que resulta crucial tener en cuenta la “heterogeneidad institucional”, las distintas lógicas que atraviesan las instituciones estatales y también, que para los propios actores las instituciones se presentan como estructuras de opciones no necesariamente en equilibrio. De ello se sigue que

(...) el entendimiento del ejercicio del poder político demanda centrar la atención en la interrelación entre instituciones y actores en los diversos ámbitos de gobierno y política pública: esto es, demanda desagregar ese entendimiento al nivel de las partes o arenas que articulan la estructura institucional y su dinámica (las diversas formas en las que el Estado, como relación social y como organización a través del territorio, se despliega en diversas arenas de gobierno, distintas áreas temáticas de política pública y con distintas lógicas de acción y comportamiento de actores)(Acuña y Chudnovsky, 2014: 63)

Aunque aquí no hemos propuesto un análisis de las instituciones públicas en tal sentido, sí nos parece sumamente válido tener en cuenta estas aproximaciones en tanto permiten incorporar (y comprender de manera más acabada) dimensiones específicas del proceso de constitución de respuestas políticas en el marco de determinados problemas públicos. Las controversias y cuestiones que hemos analizado hasta aquí no son, sin embargo, privativas de los ámbitos ejecutivos de gobierno. Veamos ahora cómo se despliega la discusión en la arena legislativa.

Los debates legislativos: “dar respuesta a la sociedad”

Uno de los aspectos que han sido más destacados sobre las repercusiones políticas del caso Blumberg, tanto en la prensa del momento como en los trabajos académicos sobre el período, está relacionado con la aprobación de un conjunto de leyes penales por parte del Congreso Nacional. Esas leyes estaban en su mayoría orientadas a la elevación de las

penas, lo que coincidía con gran parte de los reclamos contenidos en los petitorios de Blumberg. Así las cosas, la idea que se desprende para el caso del ámbito legislativo es la de una relación automática o directa entre el contenido y la orientación de la demanda social, y la respuesta política correspondiente.

Como ha sido mostrado, la mayor parte de esas leyes corresponden a proyectos presentados *con anterioridad* al caso Blumberg (Sain, 2011; Calzado, 2011), por lo cual éste obra como un “detonante” para la aprobación de las leyes pero no como su punto de partida. Esta cuestión parece entonces aportar más argumentos a la idea de que la constitución de la respuesta política a la demanda de mayor seguridad en un sentido punitivista es un proceso anterior al caso, relacionado con el problema público que ya estaba instalado como tal. Si esto es así: ¿de qué modo ese conjunto de leyes relacionadas con el ámbito penal y aprobadas de manera posterior a las movilizaciones sociales, son convertidas en “respuestas políticas adecuadas” a un determinado problema desde la perspectiva de los legisladores?

Ya en la segunda mitad del año 2003, “el gobierno nacional había impulsado un conjunto de iniciativas favorables al endurecimiento de las normas penales como respuesta a la inseguridad” (Saín, 2011:18) a las que se agregaron las leyes aprobadas posteriormente al caso Blumberg.²⁵ En otros estudios (Calzado, 2008), que enfocan el modo en que las agencias estatales administran el conflicto securitario a través de ciertas discursividades, la modificación de las leyes penales como resultante de un proceso político-legislativo previo a las demandas masivas de seguridad del 2004, es un dato de la realidad o un signo del *modo general* con que el poder político tramita su eficacia, acudiendo a la modificación de la norma como restauradora del orden perdido.

Desde nuestra perspectiva, resulta central problematizar esa respuesta como tal. En otras palabras, más que resaltar el aspecto reparador del orden que el Estado viene a concretar a través de su acción en la esfera penal, nos interesa dilucidar qué tipo de proceso subyace a la elección política que ha tenido lugar. Esa elección de una “respuesta adecuada” es la resultante de una disputa en la que se han dejado de lado otros modos de resolver el problema definido como inseguridad. Así, es en el *trabajo* de los principales actores y en las lógicas de las arenas intervinientes para ligar, para establecer nexos causales o por el contrario, para contender sobre los mismos, que centramos nuestro análisis.

Dentro de este modo de abordaje, “dar respuestas a la sociedad” es un elemento que debe ser interrogado, en la medida en que se trata precisamente de un componente que nos ayuda a entender el papel que juega el caso paradigmático en la forma de estabilización de un problema público en un lugar y un momento determinados. “Dar señales a la sociedad” es un proceso que en ciertos momentos se nutre del caso particular debido a la visibilidad que adquiere la actividad legislativa en el marco de un acontecimiento

de gran repercusión pública y que descubre a los ojos de todos, las distintas categorías en danza.

Un punto en común que muestran las posiciones del oficialismo y la oposición en el debate legislativo, son las referencias al carácter más amplio del problema en juego. La mayor parte de las intervenciones muestran acuerdo en cuanto a los alcances del mismo, es decir, no se trataba *únicamente* de un problema de inseguridad. Allí es donde aparecen las alusiones a la integralidad de las soluciones requeridas (en el sentido de la pertinencia de incluir otros planos más allá del penal, y de involucrar a los tres poderes del Estado y no únicamente el legislativo).

(...) Sin embargo, insistimos en que el tema no radica en el agravamiento de las penas. La raíz de los males está en la impunidad. Si son muy pocos los delitos que se castigan la impunidad actúa a modo de aliciente para que se cometan más hechos ilícitos. Debemos desterrar de cuajo la impunidad y mejorar todo el sistema, no sólo su aspecto normativo.²⁶

El reconocimiento compartido acerca del carácter más abarcativo del problema, plantea dificultades a los legisladores que apoyan, *a pesar de ello*, la sanción de leyes que modifican el código penal. Decir que el problema mayor o el problema verdadero es la impunidad o la ineficacia en el cumplimiento de las normas, entre otras cosas, hace que se vuelvan más visibles las posiciones que buscan destacar la necesidad de legislar para todos y no para un caso particular.

Debemos debatir aquí, para que todos los argentinos tengan tranquilidad, una política de Estado seria, y no pretender efectuar acciones individuales que parecieran por momentos conformar a quienes vienen a reclamarnos de buena fe que actuemos con decisión.²⁷

Si bien un punto en común en los debates es el reconocimiento del “problema de la impunidad” como problema público de primer orden²⁸, los intereses políticos en juego hacen que los actores pongan en marcha maniobras que tiendan a generar una vinculación entre la respuesta y la demanda social del momento (“mayor seguridad”). Es decir, para casi todos la solución debería ser integral *pero* para algunos es preciso responder a la demanda social del momento, pues ésta expresa sin mediaciones el mandato representativo. Este es un punto importante de controversia, puesto que no todos los legisladores están de acuerdo en que los reclamos sociales coyunturales sean equivalentes al mandato popular. De ahí que la modificación de las normas penales sea presentada no como la

mejor respuesta, sino como la respuesta posible y sobre todo, la respuesta que mejor se acopla a *determinada forma de interpretar ese mandato*.

Las invocaciones al carácter integral, al carácter subsidiario o incluso a otra definición del problema, son frecuentes en los discursos y expresan las maniobras de distanciamiento respecto del caso particular. Es decir, si el problema no es solamente la inseguridad o si ésta es una consecuencia de un problema mayor o distinto, su resolución no puede estar únicamente ligada a la demanda presente en las movilizaciones lideradas por el padre de una víctima de delito común o en los petitorios entregados a las autoridades. Por eso el discurso político se preocupa por fijar una posición lo suficientemente amplia como para hacer lugar a las demandas sociales coyunturales pero también a la necesidad de la conducción política estratégica, de más largo alcance, de los procesos sociales.

Más allá de las diferencias, entendemos que el sistema penal es parte de otros sistemas, de un sistema económico y de uno social. Estos sistemas se diseñan y sostienen desde un sistema político. Por eso acompañamos al gobierno nacional cuando dice que la matriz de todos los problemas nacionales es la falta de una profunda reforma política en este tiempo, que reconcilie la política con la sociedad y que regenere las instituciones, como también debe reconciliar a la clase política con las necesidades sociales.²⁹

Para algunos es preciso despegar la respuesta del caso, lo que implica al mismo tiempo reintegrar la naturaleza política de cualquier respuesta emanada del Estado. Vemos entonces cómo en las discusiones legislativas el recurso al caso (particularización) coexistió con las maniobras de distanciamiento respecto del mismo (puesta en generalidad). Este juego pendular de acercamiento y distanciamiento constituye una tensión inscrita en el proceso de estabilización del problema público. El problema se estabiliza en algún punto entre la referencia al caso y la relativización del mismo como fundamento de la decisión política, que nunca puede estar basada en el interés particular. Precisamente, lo que tiene de controversial, incluso de conflictiva la estabilización de un problema público, es que la disputa por la definición predominante nunca se resuelve del todo o sólo lo hace de manera provisoria.

Pero volvamos a un punto que también parece relevante para analizar la conformación de una “respuesta política” al problema. Se trata de la cuestión de “dar respuestas a la sociedad”, que antes hemos mencionado como una forma (entre otras posibles) de dar respuesta al mandato representativo. En efecto, las apelaciones a lo que la sociedad necesita o requiere son frecuentes en los discursos de los legisladores y es un punto en común para fundamentar la sanción de las leyes.

Sabemos que el aumento de las penas no constituirá la solución del problema, pero aquí hay una sociedad que nos está diciendo que más allá de la problemática de fondo y de la necesidad de generar políticas de Estado para terminar alguna vez acotando el problema de la inseguridad, no quiere seguir conviviendo con criminales irrecuperables (...) Cuando los dirigentes no escuchamos a quienes nos han elegido terminamos divorciados de la realidad. Pero la realidad es la que se encarga de golpear nos la puerta para hacernos despertar.³⁰

Que el mandato representativo sea un punto en común para justificar la labor parlamentaria, no significa que las interpretaciones acerca de la demanda sean homogéneas y mucho menos coincidentes. Hay puntos de diferenciación que resultan interesantes porque dejan al descubierto el carácter negociado de la estabilización del problema público, en el sentido de un conjunto de controversias disparadas por la coyuntura crítica en torno a un caso, pero no directa ni necesariamente ligadas a él. Más bien, el caso coloca en un plano de mayor visibilidad algo que está permanentemente en tensión para los legisladores, que es la cuestión acerca de qué significa ofrecer una respuesta a la sociedad.

(...) ¿Cuál es esa coincidencia? Que las normas no sirven para resolver el problema de la inseguridad. Ni siquiera quienes argumentaron a favor de la modificación del Código Penal se atrevieron a sostener que estas normas tienen utilidad. Entonces, si la inmensa mayoría coincide en este concepto, ¿por qué estamos sancionando estas normas? Algunos, con mucha valentía política e intelectual, dicen que lo hacen porque la sociedad las reclama. Eso no es oportunismo, o por lo menos yo no lo califico de esa manera: es una lógica fundada en que tenemos que representar los reclamos de la sociedad. Yo creo que no siempre hay que responder a las demandas de la sociedad. Soy de los que piensan que hay que legislar en función de las necesidades de la sociedad, que no siempre es lo mismo ni coincide con responder a sus demandas, aunque la propia sociedad piense lo contrario.³¹

Nosotros queremos utilizar palabras sencillas y advertir a esa sociedad que muchas veces estos agravamientos de penas constituyen un engaño, porque en general tienden a

escenificar la respuesta que no tiene el poder político por una decisión política que es anterior a la remisión de los proyectos.(...) Mientras tanto, nosotros nos reunimos a escenificar las respuestas, y así se entregan patrulleros para construir un escenario de respuesta del poder político, o se convoca a las fuerzas armadas para dar una idea de que hay una especie de guerra contra el delito, aunque esto jamás llegue a constituirse en una verdadera acción contra el delito.(...) Por eso, es imprescindible cortar el hilo de impunidad existente entre el delito, las fuerzas de seguridad y la dirigencia política. Mientras no hagamos esto estaremos engañando a la gente. Esta es la advertencia que queremos hacer.³²

Otras intervenciones apuntan a dirimir la controversia de manera más específica, trayendo a la discusión, no ya qué implica cumplir con el mandato, sino qué demanda la sociedad cuando pide “seguridad”.

(...) el voto negativo de la oposición es un voto por la afirmativa solicitando a la bancada mayoritaria queentienda que, cuando la sociedad nos está demandando vivir en forma más segura, no nos está pidiendo que irresponsablemente echemos mano al Código Penal para someterlo a un proceso inflacionario en el entendimiento de que aumentar las penas es el único remedio para vivir más seguros. Lo que está demandando la sociedad es que legislemos con seriedad y responsabilidad y tratemos de dar soluciones concretas a los problemas reales. Ninguno de los proyectos que se pretende considerar acá va a dar respuesta a lo que la sociedad está pidiendo.³³

El Congreso tiene la obligación de mirar el problema de la seguridad desde esta profundidad y no simplemente desde las reformas al Código Penal. El Poder Ejecutivo nacional nos ha ofrecido un plan de seguridad para analizar. Además los legisladores han presentado numerosos proyectos para resolver las causas profundas de la inseguridad. Tenemos especialistas, académicos y jueces para consultar y experiencias internacionales para analizar (...) Las reformas que se proponen no van a solucionar las causas profundas ni van a corregir los terribles defectos

del sistema de seguridad. No nos mintamos. Frente a problemas graves no se puede recurrir al mecanismo de neutralizar con leyes malas e inútiles la presión de las circunstancias. Tengamos en cuenta que, pasadas las coyunturas de justificada presión y de cierta irracionalidad, las leyes después quedan y sus consecuencias y distorsiones se prolongan en el tiempo.³⁴

Las discusiones muestran la diversidad de posiciones con relación a lo que implica “dar respuesta”, punto de disputa que deja al descubierto la elección política que ha tenido lugar con respecto a la responsabilidad política de dar solución a un problema público. En tal sentido, encontramos que en el caso estudiado, la cuestión de la necesidad de “responder adecuadamente”, fue el principal mecanismo para legitimar la respuesta específica (modificación de leyes penales) aun cuando este proceso no haya transcurrido sin presentarles dificultades a los actores implicados en ello. La controversia parlamentaria mostró, en ese sentido, las distintas formas posibles de abordar el problema y de normalizarlo, dándole entidad en el terreno legislativo, proveyéndolo de un lenguaje acorde a las agencias institucionales.

Consideraciones finales

En este texto nos hemos centrado en dilucidar un aspecto del proceso a través del cual una serie de medidas ejecutivas y de leyes se fueron conformando como respuestas políticas a la cuestión de la inseguridad, en un período de tiempo determinado y en torno a un caso particular. Lo que nos interesa destacar desde la perspectiva analítica que asumimos, es el conjunto de operaciones prácticas y simbólicas que subyacen a los procesos de elaboración de políticas públicas o de producción de legislación y que no son otra cosa que *mediaciones* entre una cuestión definida como problema y las medidas que los poderes públicos conciben, implementan y presentan a la ciudadanía en tanto respuestas al conflicto o la situación crítica. Esa malla de mediaciones sólo puede ser aprehendida si se presta atención a una serie de actividades, de pasos, de utilización de categorías o clasificaciones y a un conjunto de atribuciones causales, que distintos actores despliegan en arenas públicas que se van configurando en torno a una temática.

Así, vimos cómo se fueron conformando respuestas diferenciales en los distintos niveles gubernamentales con relación a la seguridad, atendiendo a un conjunto de maniobras u operaciones que exceden el análisis de las medidas concretas o las modificaciones legislativas. Esas actividades incluyeron polémicas públicas, lanzamiento de planes oficiales y puesta en marcha de reformas, convocatoria a distintas agencias institucionales y a organizaciones no gubernamentales, críticas veladas o abiertas a las fuerzas policiales o a las instancias judiciales, desplazamiento de funcionarios, reasignaciones presupues-

tarias, reuniones con los referentes del movimiento de denuncia pública, entre otras muchas. No se trata sólo de disputas discursivas o de medidas autoevidentes en función de situaciones objetivas críticas que es necesario atender, sino de procesos de gran complejidad que involucran diversos actores y convocan diferentes públicos. Las lógicas institucionales que es necesario analizar para explicar una determinada respuesta política y su orientación, pueden ser mejor comprendidas, creemos, desagregándolas en estas otras dimensiones de la forma en que operan. Al hacerlo, nos encontramos con arenas altamente heterogéneas, con controversias internas entre actores pertenecientes al mismo espacio político, donde conviven formas diversas y hasta contradictorias de “hacer la política” y de discutir públicamente su concepción, su rumbo y sus contenidos. Este tipo de aproximación a los procesos en los que se conciben nuevas o se remozan previas políticas públicas contribuye a ampliar el campo de análisis, incorporando una perspectiva pragmática atenta, insistimos, a las mediaciones entendidas como actividades que despliegan no sólo las autoridades públicas en busca de una respuesta a un problema sino también otros actores, individuales y colectivos que interactúan con ellas y que conforman arenas públicas.

Creemos que un aporte importante de la sociología de los problemas públicos, y de la visión pragmática que puede ir asociada a ese enfoque, es que permite al analista de los procesos políticos y sociales no tomar como dada la existencia de una arena pública para luego estudiar sus relaciones internas y externas, sino observar y comprender *cómo se hace* esa arena pública, a través de qué procedimientos, mediante qué tipo de prácticas y de vinculaciones, negociaciones, disputas y conflictos prácticos y simbólicos se constituye como tal. Creemos que al estudiar problemas públicos la posición del estado y la política es seriamente tenida en cuenta, tanto con relación a las insoslayables implicancias prácticas de su posición y de su accionar, como a su importancia histórica específica. Pero el enfoque presenta algunos límites con relación a algunos aspectos que atañen específicamente a las cuestiones que hemos analizado en este texto. Al poner la atención en la emergencia de las arenas públicas, en los públicos que se constituyen en torno a los problemas y aun integrando en ello a las instancias estatales, resta avanzar todavía más con herramientas analíticas y metodológicas que permitan tratar de manera más profunda y específica el papel del estado, los procesos de concepción y diseño de políticas que son asociadas a los distintos problemas públicos, el peso de las inercias institucionales que puedan existir en distintas áreas de política y los conflictos al interior de y entre los actores estatales y otros actores de la mayor relevancia como por ejemplo, los medios de comunicación y los expertos. En tal sentido, esperamos que el análisis presentado aquí pueda contribuir a abrir una reflexión al respecto, marcando algunos puntos de interés o bases de partida para futuras indagaciones.

¹ El artículo está basado en una investigación más amplia, realizada en el marco de la tesis doctoral de la autora.

² En lo sucesivo, el término será referido sin comillas para facilitar la lectura, sin dejar de lado que no se trata de una noción teórico-conceptual sino de la categoría central utilizada por los actores involucrados para definir al problema

³ A lo largo del siglo XX, este campo de estudios se ha nutrido tanto de los aportes interaccionistas del mundo anglosajón, como de una relectura y reelaboración del pragmatismo (sobre todo de J. Dewey) realizados en estas últimas décadas por parte de algunos autores de la sociología francesa.

⁴ Al respecto, ver Lorenc Valcarce (2005). Márquez Murrieta (2011) y Pereyra (2013). Una aproximación conceptual al enfoque de la sociología de los problemas públicos la hemos desarrollado en Schillagi (2011).

⁵ Esta distinción permite además, considerar otra cuestión central como es la relación entre la responsabilidad causal y la responsabilidad política, en la medida en que ciertos cambios en las categorizaciones cognitivas o en las definiciones causales, tienen consecuencias en las instituciones que deben tramitar dichos problemas así definidos (Gusfield, 2014)

⁶ Cabe destacar que la estabilización de un problema público no es un proceso exclusivamente atribuible a la intervención de las autoridades políticas (discursos oficiales, políticas públicas o leyes) sino que otras instancias y arenas públicas también contribuyen: distintos procedimientos de validación de argumentos como los estudios especializados, las estadísticas, los informes de expertos y organizaciones sociales sobre la materia, así como distintas narraciones sobre “lo que el problema significa”, también hacen su aporte al respecto

⁷ Algunos ejemplos ilustrativos de este punto en la Argentina de las últimas décadas son, entre otros: la reforma penal de 1998 (ligada al asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas), la ley de abolición del servicio militar obligatorio (ligadas al asesinato del conscripto Omar Carrasco), el paquete de leyes penales sancionado en el año 2004 (ligadas al asesinato del joven Axel Blumberg).

⁸ A partir del año 2003 la inseguridad se afianza como “problema público central y sección fija en los medios” (Kessler, 2009: 83). Pero además, se asiste a una organización del relato de la inseguridad en torno a dos ejes, uno de los cuales está representado por las llamadas “olas de delito” y el otro, de características más estables, por una consolidación de la “nueva delincuencia” asociada a los jóvenes pobres, estéticamente distinguibles en la figura de los “pibes chorros” (ídem). Esta conjunción de modos de referir a la inseguridad, que no deja de tener en cuenta a los “casos” pero que se nutre de estas otras vías, encuentra un refuerzo en el papel que cumplen los medios de prensa y la televisión al poner al alcance del público encuestas sobre la temática, ofrecer y producir “programas de investigación” sobre distintas problemáticas ligadas a la inseguridad, o simplemente al dar un tratamiento al tema que se convierta en una sección cotidianamente presente en diarios o emisiones.

⁹ Las marchas en reclamo de seguridad consiguieron una adhesión masiva sobre todo en el mes de abril de 2004 (en la primera de ellas, según fuentes periodísticas, se contó con la presencia de unas 150.000 personas aproximadamente) para ir disminuyendo en cantidad asistentes en los meses siguientes del mismo año. En total se realizaron cinco marchas o movilizaciones en la Ciudad de Buenos Aires: 1º y 22 de abril y 26 de agosto 2004, el 2 de julio 2005 y el 31 de agosto 2006.

¹⁰ La relevancia otorgada al caso (presencia en tapa, cantidad de notas sobre el mismo, periodistas asignados a la cobertura, etc.) fue notable, pero además la adhesión con relación al contenido general de los reclamos de mayor seguridad se manifestó en editoriales, notas de opinión, publicación de los petitorios entregados a las autoridades a texto completo, información sobre la sanción de leyes penales que recogían muchos de esos reclamos sin problematizar ni difundir los debates legislativos al respecto, etc. (Calzado, 2008: 89). Con respecto a algunas de las editoriales de los diarios de mayor tirada, pueden consultarse, por ejemplo: “Un grito que nació del miedo”, Clarín, 02/04/04; “La verdadera voz de la mayoría silenciosa”, La Nación, 02/04/04

¹¹ Un análisis específico de las movilizaciones sociales de los años 2004 y subsiguientes, así como de la construcción de legitimidad, el papel público de las víctimas de delitos y el proceso político e institucional con relación a la inseguridad y al caso Blumberg en particular, puede consultarse en Schillagi (2009).

¹² Según Gusfield, el concepto de propiedad de un problema público “deriva del reconocimiento de que en las áreas de la opinión pública y del debate público no todos los grupos tienen igual poder, influencia y autoridad para definir la realidad del problema. A esa capacidad de crear la definición pública de un problema e influir sobre ella aludo cuando me refiero a ‘propiedad’” (2014:76)

¹³ “Palabras del presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007”, 19/04/04, Presidencia de la Nación, <http://casarosada.gov.ar/discursosnk/24194-blank-32986649>, accesado el 1 de mayo 2015.

¹⁴ Ídem

¹⁵ Ídem. A través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N°825/04, se modificó la planta de personal y la asignación presupuestaria del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Nación, “a fin de cumplimentar el

Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007, el cual involucra, entre otras, tareas de reclutamiento y capacitación e instrucción adicional a los planes normales y habituales.”. Ver www.boletinoficial.gov.ar

¹⁶ Ídem

¹⁷ Ídem

¹⁸ Como lo muestra Sain (2011) a pesar de la importancia otorgada al lanzamiento del plan, pocas fueron las medidas concretas de su aplicación en los años subsiguientes. Para un análisis detallado de los contenidos y el proceso político-institucional posterior que se dio en torno al mismo, ver Sain (2014)

¹⁹ “Solá hizo autocrítica y declaró en emergencia la seguridad” Clarín, 03/04/04. Ver también “Solá: ‘Si Kirchner no me ayuda, lo voy a tener que hacer solo’”, Clarín, 04/04/04

²⁰ León Arslanián ya había ocupado el cargo en 1997-98 a raíz de la crisis desatada por otro caso resonante asociado al problema de la impunidad, ocurrido en el año 1997: el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas. Para una descripción extensa y detallada del plan que referimos en el ámbito provincial, puede consultarse el detallado informe “Plan de Reforma de las Policías. Resultados de Gestión 2004-2007”, Dr. Carlos León Arslanián, Ministerio de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

²¹ La “propiedad” implica control, exclusividad y transferibilidad, pero también “pérdida potencial” de dicha condición (Gusfield, 2014: 76).

²² La Nación, 16/04/04

²³ En una entrevista concedida al diario La Nación, el ministro Arslanián explicó varias de estas cuestiones desde un punto de vista técnico y también político. Ver “Un ministro en su hora más difícil”, La Nación, 17/10/04

²⁴ Ídem, negritas del diario

²⁵ Ver en Saín (2011: 18-19) el listado de leyes sancionadas en 2003

²⁶ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 07/04/04, Diputado Llano

²⁷ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 07/04/04, Diputado Damiani

²⁸ Sobre todo en el sentido de falta de eficacia sistemática para hacer cumplir la norma, más que ausencia de la misma

²⁹ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Irrazábal

³⁰ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Bonacorsi

³¹ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Moreau. En la misma línea argumental, ver intervención del Diputado Molinari Romero.

³² HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputado Macaluse

³³ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 28/04/04, Diputado Rivas

³⁴ HCD, versión taquigráfica, período n°122, sesión 29/04/04, Diputada Garré

Referencias bibliográficas

- Acuña, Carlos H.** y **Mariana Chudnovsky** (2014) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Carlos Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI: 19-64.
- Annunziata, Rocío et al.** (2006), “Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia”. En Isidoro Cheresky (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila 143-172.
- Barthélémy, Michel** (1992) “Événement et espace public: l’affaire Carpentras”. *Quaderni* 18: 125-140 http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/quad_0987-1381_1992_num_18_1_975 accesado el 5 de setiembre de 2014.
- Calzado, Mercedes** (2008), “Discursos y castigo. Campañas de ley y orden: los reclamos de la seguridad en la Cruzada Axel”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, inédita.
- Calzado, Mercedes** (2011) “Nuevas visibilidades de la eficacia estatal, vocabularios penales y gestión política de la seguridad”. Ponencia presentada en el X Congreso Argentino de Antropología Social, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, inédita.
- Cefaï, Daniel** (1996) “La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques”. *Réseaux* 14 (75): 43-66.
- Cefaï, Daniel** y **Cédric Terzi** (2012) *L’expérience des problèmes public*. Paris: EHESS.
- Cefaï, Daniel** y **Danny Trom** (2001) *Les formes de l’action collective. Mobilisations dans des arenas publiques*. Paris: EHESS.
- Cefaï, Daniel** y **Danny Trom** (2005) “Retour sur la sociologie des problèmes publics. Un entretien avec Joseph Gusfield”. *Secret / Public*: 0: 209-222.
- Cefaï, Daniel** e **Isaac Joseph** (2002) *L’Heritage du pragmatisme*, Paris, la Tour d’Aigues: Éditions de l’Aube.
- Edelman, Murray** (1991) *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires: Manantial.

Fernández Pedemonte, Damián (2008) “Editar la violencia. Dimensión ideológica de las noticias sobre inseguridad”, en AA.VV. *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):165-194.

Gusfield, Joseph (2014) *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, Gabriel (2007) “Miedo al crimen. Representaciones colectivas, comportamientos individuales y acciones públicas” en Alejandro Isla (compilador), *En los márgenes de la ley. Inseguridades y violencias en el Cono Sur*. Buenos Aires: Paidós: 69-99.

Kessler, Gabriel (2009) *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, G. y A. Oyhandy (2014) “Presentación”, en *Cuestiones de Sociología*, 10, http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn_10a01, accesado el 6 de enero de 2015.

Lorenc Valcarce, Federico (2005) “La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política”. *Nómaditas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*. Publicación electrónica de la Universidad Complutense de Madrid, 12 (2005.2)

Lorenc Valcarce, Federico (2006) “Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina”, ponencia presentada en el VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VII/programa/paneles/f/f1/lorenc-valcarce.pdf> accesado el 6 de enero de 2015

Loseke, D. (2003), *Thinking about social problems*, New York: Aldine de Gruyter.

Marquez Murrieta, Alicia (2011) “Cartografía de una concepción pragmatista de los problemas públicos”. *Acta Sociológica*, 55: 137-166.

Martini, Stella (2007), “Argentina: prensa gráfica, delito y seguridad” en Germán Rey *Los relatos periodísticos del crimen. Cómo se cuenta el delito en la prensa escrita latinoamericana*, Bogotá, Friedrich Ebert Steitung, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07327.pdf>, accesado el 8 de enero de 2015.

Martini, Stella y Marcelo Pereyra (2009) (comps.) *La irrupción de delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*, Buenos Aires: Biblos.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Redes* 2 (4): 99-128.

Otamendi, Alejandra (2011), "Aclarando el panorama. Punitividad pública en el AMBA (2000-2010)", *Ensemble. Revista electrónica de la Casa Argentina en París*, Año 4, 7, http://ensemble.educ.ar/wp-content/uploads/2011/12/Art_inv_A_otamendi1.pdf, accesado el 13/08/2014.

Pereyra, Sebastián (2013) *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sain, Marcelo (2011) "El amague. La política de seguridad pública durante la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007)". Ponencia presentada en el VI Congreso Argentino de Administración Pública "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social". Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAE-AP), Resistencia, Chaco, 6 al 8 de julio, inédito.

Sain, Marcelo (2014) "Políticas de seguridad pública: 'surfeando' la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001" en Acuña, Carlos H. (compilador), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI: 155-207.

Schillagi, Carolina (2009) "La disputa de las víctimas. 'Inseguridad', reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de las víctimas de delitos en la Argentina democrática (2004-2006). En Gabriela Delamata, coord., *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Buenos Aires, Editorial Biblos:109-159.

Schillagi, Carolina (2011) "Problemas públicos, casos resonantes y escándalos. Algunos elementos para una discusión teórica". *Revista Polis* No. 30, diciembre, versión electrónica en <http://polis.revues.org/2277?lang=en>

Sozzo, Máximo (2014) "Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina". *Cuestiones de Sociología*, 10, <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/>, accesado el 7 de enero de 2015.

Trom, Danny y Bénédicte Zimmermann (2001) “Cadres et institution des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage”. En Cefaï, D. y D. Trom (2001), op. cit., 2001: 281-315.

Vilker, Shila (2006) *Truculencia. La prensa policial entre el terrorismo de Estado y la inseguridad*. Buenos Aires, Carrera de Ciencias de la Comunicación-Facultad de Ciencias Sociales, UBA-Prometeo.

La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires como política pública:

Estudio de caso (2007-2014)

The Metropolitan Police of Buenos Aires City as public policy: A case study (2007-2014)

Matías Manuel Ianovsky (UBA)
matiasianovsky@gmail.com

Resumen

El presente trabajo reconoce como objetivo proveer un análisis de la política pública que dispuso el funcionamiento efectivo de una Policía Metropolitana para la Ciudad de Buenos Aires. A tal objeto se considerará un herramental conceptual propio de los estudios sobre políticas públicas. Como esquema de referencia general habrá de aplicarse el modelo de la heurística por etapas.

En la primera parte se despliega un marco teórico que revisa, sumariamente, algunas nociones centrales para el estudio de las políticas públicas. En la segunda parte se procede a un desarrollo descriptivo de la Policía Metropolitana (PM) en sus aspectos institucionales, legales y operativos. La tercera parte pretende articular los conceptos esbozados en el marco teórico con la información obtenida, proveyendo un análisis de corte interpretativo de la PM en tanto política pública.

Palabras clave: Policía Metropolitana, Modelo Heurístico, Políticas Públicas, Inseguridad.

Fecha de recepción:
27.10.14

Fecha de aceptación:
28.7.15

Abstract

This paper aims to provide an analysis of the public policy that put in operation the Buenos Aires Metropolitan Police. For this purpose conceptual tools shall be deemed of

public policy analysis. As a general reference stages heuristic model will be applied.

In the first part a theoretical framework that reviews summarily some central notions to the study of public policy unfolds. In the second part we proceed to a descriptive development of the Metropolitan Police (PM) in its institutional, legal and operational aspects. The third part seeks to articulate the concepts outlined in the theoretical framework with the information obtained, providing an interpretative analysis of the PM as a public policy.

Key words: *Metropolitan Police Force, Stages Heuristic Model, Public Policies, Insecurity.*

Introducción

Importantes divergencias teóricas se encuentran en la literatura en lo tocante a las estrategias que debe asumir el análisis del proceso de las políticas públicas. En una aproximación general, se puede señalar que los enfoques cuyos supuestos se encuentran informados por las premisas de las teorías económicas de la elección racional recomiendan al analista:

- a) Centrarse en los dirigentes de unas pocas instituciones importantes con autoridad formal para tomar decisiones;
- b) Suponer que esos actores persiguen su propio interés material (ingresos, poder, seguridad, etc.);
- c) Agrupar a los actores en categorías institucionales (como legislaturas, órganos administrativos y grupos de interés) (Shepsle, 1989; Scharpf, 1997 citados en Sabatier, 2010).

En posición cuasi antagónica, el marco de las coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*), de raigambre constructivista, recomienda al analista que considere:

- a) Que los sistemas de creencias resultan más importantes que la afiliación institucional;
- b) Que los actores pueden perseguir varios objetivos, los cuales deben medirse de manera empírica;
- c) Que es necesario agregar a los investigadores y periodistas al conjunto de actores potencialmente importantes en el proceso de las políticas (Sabatier y Jekins-Smith, 1993 citado en Sabatier, 2010).

Ahora bien, no sólo los enfoques racionalistas y constructivistas han tratado de aprehender el fenómeno de las políticas públicas. Perspectivas tales como las “corrientes múltiples”, “la difusión de políticas” o “el embudo de la causalidad”, han producido importantes aportaciones valiéndose de diversos instrumentos teóricos (Sabatier, 2010). No

obstante, en el presente trabajo, habrá de aplicarse como referencia general el enfoque de la heurística por etapas cuya repercusión en los años setenta y ochenta, ignominioso ostracismo bajo miríada de críticas en los noventa y posterior resurgimiento, lo perfilan, a un tiempo, como controvertida e insoslayable matriz analítica.

El enfoque de la heurística por etapas divide el proceso de las políticas públicas en una serie de estadios (a saber: agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación) y estudia los factores que afectan al desarrollo de cada uno. Mucho es de notar, como lo aclara Anderson (1975; 1984 citado en Estévez, 2004), que en el plano real las fases son susceptibles de solapamiento (por caso, las de formulación y adopción). Anderson, por otro lado, reconoce la posibilidad de adicionar otras etapas (por ejemplo, la de presupuestación).

Analistas orientados por tal enfoque le han prodigado a la academia innúmera cantidad de investigaciones sobre cada una de las fases (entre otros: Bardach, 1977; Ikle, 1971; Kaufman, 1976; Kingdon, 1984; Polsby, 1984; Pressman y Wildavsky, 1973; Quade, 1983; Rivlin, 1971; Suchtnan, 1967; Titmus, 1971 citados en De León, 2008).

Marco teórico

Un problema puede ser definido como la diferencia entre el estado actual y el ideal (Bitar, 1999). Ahora bien, sólo se vuelve socialmente relevante y, consecuentemente, objeto de política pública, cuando es problematizado, invocado y/o comunicado por actores sociales investidos con recursos de poder. Poder material, mas también físico, legal, contextual o simbólico. Desde otra óptica, Eugen Bardach sostiene que, por lo general, la materia prima de los problemas de políticas y su inclusión en la agenda estatal reconoce su origen en "...los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía" (1993:3).

Frente a un problema se ejecuta política pública. O'Donnell y Oszlak (1982) la definen como "... un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (p.112). Según Thoenig (2009 citado en Bulcourf, Caplan y Cardozo, 2013), una política pública constituye un fenómeno social y político, "...fundado empíricamente y construido analíticamente. El concepto de política pública designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio" (p.225).

Bajo el paraguas conceptual de la heurística por etapas se asume que el Estado interviene delimitando un problema que se ha tornado socialmente relevante, formulando posibles soluciones, adoptando una de ellas, implementándola y, finalmente, evaluándola.

En la ejecución de cada una de esas fases, actores de orden no estatal pueden desempeñar un rol preponderante y evidenciar significativa incidencia en los resultados que de aquellas se deriven.

La teoría del equilibrio interrumpido (Baumgartner, Jones y True, 2010), se enraíza en tradiciones teóricas diametralmente opuestas a las de la heurística por etapas. Su concepto de retroalimentación positiva arroja luz sobre cuestiones que la heurística no discrimina o intencionalmente sortea. La retroalimentación positiva opera cuando "... un cambio, a veces uno bastante moderado, provoca el desarrollo de cambios futuros [...] los pequeños cambios en las circunstancias objetivas pueden provocar cambios importantes en las políticas y decimos que el sistema está sufriendo un proceso de retroalimentación positiva" (p. 172). A modo de ejemplo, los autores explican que los fenómenos naturales como los terremotos pueden ocurrir a causa de cambios climáticos relativamente moderados. Vale la misma consideración en el derrumbe de un edificio: puede ser generado por una lenta y constante acumulación de fracturas en sus cimientos. En el plano de las políticas públicas se observa un patrón similar, por cuanto cambios abruptos de ellas (en la terminología de los autores: interrupciones políticas) suelen ser tributarios de pequeñas modificaciones progresivas y acumulativas en las creencias y percepciones sociales.

El contexto de despliegue de toda política pública responde a fuerzas dinámicas e incommensurables. La cláusula *ceteris paribus* rige exclusivamente en los estrechos márgenes de los modelos científicos mas nunca en el plano real. En efecto, conforme un cierto tiempo de ejecutada la política sustantiva o la interrupción política, las condiciones objetivas tienden a mutar, anquilosando todo efecto positivo esperable del *shock* inicial. La urgencia de adaptación a los cambios en el entorno no admite respuesta por medio de otro despliegue de política sustantiva, los costos asociados lo explican. Es ésta una encrucijada a la que la asiste como única solución viable la disposición de una estrategia de ajustes limitados, leves correcciones de la política inicial. Incrementalismo es el nombre que se le ha dado en la literatura especializada y Charles Lindblom su máximo exponente teórico. Según él mismo lo explica (1992b), "...el incrementalismo en política no es, en principio, ir despacio, moverse con lentitud" (p.237). Por el contrario, su esencia radica en la aplicación de cambios moderados, graduales, susceptibles de ejecución en cortos períodos de tiempo. "Los pasos incrementales se pueden dar rápidamente porque sólo son incrementales. No mandan a pique el barco ni provocan grandes antagonismos o cismas paralizantes como las propuestas de cambio más drásticas", aclara (p.238). La premisa inicial de la estrategia incremental es que la elección de metas valorativas es consustancial al análisis empírico necesario para concretarlas. En otras palabras: "...los medios y los fines se escogen simultáneamente" (Lindblom, 1992a, p.6). En segundo lugar, la prueba de que una política es "buena" estriba en el consenso intersubjetivo entre los analistas involucrados en su diseño y aplicación. Es decir, no existe un criterio

objetivo e impersonal capaz de identificar inequívocamente qué política es “buena” y cuál “mala”. En tercer lugar, y éste tal vez sea el punto más significativo, el análisis es drásticamente limitado: en la ecuación de la toma de decisiones se soslayan posibles consecuencias importantes, alternativas políticas y múltiples valores afectados. Según Etzioni “El modelo incrementalista de toma de decisiones se describe como remediador, reparador, orientado a la mejoría de las imperfecciones sociales concretas del presente más que al desarrollo de metas sociales futuras” (1992:269).

La Policía Metropolitana: Estructura institucional, jurídica y operativa

A modo de prolegómeno del trabajo descriptivo a emprender, indispensable resulta señalar que la PM fue concebida y diseñada como una policía comunitaria (Amaya, 2009). El modelo de policía comunitaria suele operar con márgenes de flexibilidad superiores a los que típicamente caracterizan a las policías federales y provinciales (de naturaleza más verticalista y centralizada en lo que respecta a la toma de decisiones). Como lo señala Alina Lis Ríos (2009), una policía comunitaria encuentra su base de sustentación en una reivindicación del plano gubernamental local, es decir, en la publicitación de las “...soluciones locales para los problemas locales” (p.2). En términos generales, una policía comunitaria se concentra en:

Áreas muy acotadas y pequeñas, promoviendo el establecimiento de relaciones estrechas con los habitantes del lugar, a objeto de poder consultarlos de manera permanente sobre su percepción del desempeño policial. Por lo mismo, su énfasis se orienta a un trato suave con la comunidad y, en general, una reducción drástica de la violencia policial. (Escobar, Muniz, Sanseviero, Saín y Zacchi, 2004, p.34)

Por otro lado, Rachel Neild (1999), señala que el concepto de policía comunitaria involucra una multiplicidad de elementos:

Desde esfuerzos por mejorar la imagen pública de la policía hasta profundos cambios estructurales y operativos para mejorar la colaboración entre la comunidad y la policía en la identificación y resolución de problemas. Los mejores programas de policía comunitaria le asignan a la comunidad un papel sustancial: su colaboración con la policía para identificar problemas de seguridad, priorizar las necesidades, y responsabilizar a la policía de darles

seguimiento. Asimismo, estos programas mejoran las relaciones entre ambas partes, dando a la comunidad motivos para confiar en la policía y cooperar con ella. (p. 3)

Ríos (2009), identifica en los niveles de uso de la fuerza la variable que taxativamente distingue al modelo de policía comunitaria del provincial y nacional. Contrariamente a lo dictaminado por éstos últimos dos, la policía comunitaria aplica la menor fuerza posible y gestiona todo conflicto apelando a la prevención y la disuasión, par de técnicas que se engloban bajo la denominación de “resolución alternativa de conflictos” (p.4).

La PM depende jerárquica y funcionalmente del Jefe de Gobierno de la Ciudad, a través del Ministerio de Justicia y Seguridad. Su conducción se encuentra a cargo de un Jefe y un Sub Jefe, ambos designados por el titular del Poder Ejecutivo. Su estructura se divide en cuatro áreas: Seguridad, Investigaciones, Comunicaciones, y Planificación. El Escalafón General de la Metropolitana se organiza en una categoría única que se compone de los siguientes grados en orden creciente: Oficial, Oficial Mayor, Subinspector, Inspector, Subcomisionado, Comisionado, Comisionado Mayor, Comisionado General y Superintendente. La PM se forma, capacita y entrena profesionalmente en el Instituto Superior de Seguridad Pública (ISSP). La formación que reciben los aspirantes es impartida por profesores universitarios, jueces y fiscales y versa sobre derechos humanos, legislación de la Ciudad, y aplicación de la Constitución Nacional y local (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014d, 2014f, 2014g). La PM constituye una institución armada que ejerce la fuerza pública del Estado en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, dentro de los límites territoriales determinados por el artículo 8 de la Constitución local, con excepción de los espacios sujetos a jurisdicción federal. Fue creada por la Ley N° 2.894 de Seguridad Pública, sancionada por la Legislatura de la Ciudad el 28 de octubre de 2008. La PM comparte las funciones de policía de seguridad en la Ciudad con la Policía Federal Argentina y, en la zona portuaria, con la Prefectura Naval Argentina. Entró en actividad el 5 de febrero de 2010.

Las funciones de la PM, establecidas en el artículo 33 de la Ley N° 2894, son:

- Prevenir la comisión de delitos, contravenciones y faltas
- Conjurar e investigar los delitos, contravenciones y faltas
- Mantener el orden y la seguridad pública
- Auxiliar a las autoridades en materia de controles de seguridad vial
- Colaborar con las autoridades públicas ante una situación de emergencia
- Actuar como auxiliar de la Justicia cuando sea expresamente requerido
- Asegurar el orden público en ocasión de los eventos deportivos o artísticos masivos (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014c).

Por medio de convenios con la Nación, fueron transferidas a la Ciudad las siguientes competencias que habilitan la intervención de la PM:

- Hechos de tenencia y portación de armas de uso civil y su suministro a quien no

fuera legítimo usuario, (artículo 42 bis de la Ley N° 20.429 y artículos 189 y 189 bis, Código Penal). – Lesiones en riña (artículos 95 y 96, Código Penal).

- Abandono de personas (artículos 106 y 107, Código Penal).
- Exhibiciones obscenas (artículos 128 y 129, Código Penal).
- Matrimonios ilegales (artículos 134 a 137, Código Penal).
- Amenazas (artículo 149 bis primer párrafo, Código Penal).
- Violación de domicilio (artículo 150, Código Penal).
- Usurpación (artículo 181, Código Penal).
- Daños (artículos 183 y 184, Código Penal).
- Ejercicio ilegal de la medicina (artículo 208, Código Penal).
- Hechos tipificados en las Leyes N° 13.944, 14.346 y artículo 3 de la Ley N° 23.592.
- Omisión de Auxilio (artículo 108, Código Penal). – Actos discriminatorios (Ley N° 23.592) (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014c).

La PM cuenta con 4000 efectivos. Todos ellos portan pistolas Beretta PX4 Storm y escopetas Mossberg 500 (Noticias Judiciales, 2010). La flota de vehículos se compone de 136 patrulleros Chevrolet Meriva – cada uno con cuatro cámaras de video y un GPS (*Global Positioning System*) –, 55 motos Honda Deauville modelo NT700, 30 cuatriciclos Honda 500, 20 bicicletas, 1 carro Hidrante y 5 Carros de Asalto. Camionetas Mercedes Benz Sprinter son utilizadas para el traslado de detenidos y Ford Ranger y Citroën Berlingo para tareas de patrullaje. En materia de telecomunicaciones la PM dispone de 2700 equipos de (portátiles, móviles y de base) y 750 cámaras (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014e; La Prensa, 2010).

Centro de Monitoreo Urbano (CMU)

El Centro de Monitoreo Urbano (CMU), ubicado en el edificio del Ministerio de Justicia y Seguridad, tiene la capacidad de monitorear las 24 horas las 2.000 cámaras instaladas en 95 parques y plazas de la Ciudad, en las calles aledañas a la Jefatura de Gobierno y la Legislatura, el Distrito Tecnológico, los alrededores de Plaza de Mayo y la plaza Naciones Unidas en las cercanías de la Facultad de Derecho. Contiene 120 operadores que monitorean las imágenes en tres turnos, bajo la responsabilidad de un coordinador operativo y un coordinador general. Todo lo que las cámaras captan es grabado en una sala de control y almacenamiento. Un cuarto anexo aloja el sistema de archivo digital de imágenes protegido con doble encriptación (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014e).

Centro Único de Coordinación y Control (CUCC)

Desde el Centro Único de Coordinación y Control (CUCC) se centraliza y clasifica la información que ingresa por la línea gratuita 103 (Emergencias) para posteriormente derivarla

hacia las áreas competentes. Los operadores identifican quién y desde dónde llama y clasifican el grado de la emergencia.

Las respuestas orientan la coordinación de las acciones de las distintas áreas: emergencias civiles (Defensa Civil, Logística y Guardia de Auxilio), emergencias médicas (SAME), incidentes de seguridad (PM) y control de tráfico (Cuerpo de Agentes de Control de Tránsito y Transporte).

En el CUCC también se reciben los llamados de la línea 108 (Buenos Aires Presente) que atiende las emergencias sociales (personas en situaciones de calle, por ejemplo). El CUCC se conecta en tiempo real con el CMU. También se coordina con organismos externos como Policía Federal, Prefectura Naval y Policía Aeroportuaria y recibe el alerta de los botones antipánico (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014e).

Comité de Seguimiento del Sistema de Seguridad Pública (CSS)

El Comité de Seguimiento del Sistema de Seguridad Pública (CSS) fue creado en el año 2009, por la Ley N° 3.253, con la intención de dotar a la Ciudad de un ámbito de integración, evaluación, coordinación y estudio del nivel y la calidad del cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 2.894. El Comité tiene las funciones de:

- a) Recomendar al Poder Ejecutivo mecanismos de articulación y coordinación permanente entre las distintas agencias de seguridad pública con competencia en la Ciudad con el fin de armonizar y garantizar la implementación de la Ley de Seguridad Pública.
- b) Proponer al Poder Ejecutivo mecanismos de monitoreo permanente con el fin de poder establecer indicadores que permitan a las agencias de seguridad pública con competencia en la Ciudad tener una evaluación constante de la evolución del sistema de seguridad pública.
- c) Ser un órgano de consulta y asesoramiento del Ministerio de Justicia y Seguridad (BID 2013:82-83)

La Auditoría Externa e Interna

Creada por el artículo 54 de la Ley N° 2.894, la Auditoría Externa Policial depende directamente del Ministerio de Justicia y Seguridad. Tiene como misión principal realizar controles normativos, de procedimientos, por resultados y por impactos del funcionamiento de la PM (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008). La Auditoría Interna controla las cuatro direcciones de la Subsecretaría de Administración de la PM: la Dirección General Administrativa y Legal, la Dirección General de Administración de Recursos Humanos, la Dirección General de Suministros y la Dirección General de Infraestructura. Entre sus tareas principales se encuentran auditar el gasto, la gestión de los recursos humanos, las licitaciones y las compras directas. Posee la facultad

de hacer recomendaciones para que se inicien sumarios administrativos y acciones penales o civiles. También realiza la auditoría del ISSP (BID, 2013).

La Policía Metropolitana bajo el esquema heurístico de las políticas públicas

1. La identificación del problema

Bitar (1999) sostiene que cuando los problemas adquieren una relevancia social significativa y el Estado se ocupa de ellos:

Se incorporan a su agenda como cuestiones a ser resueltas. Por lo que debemos inferir que la agenda está constituida por aquellas cuestiones que entran dentro del espacio problemático estatal, es decir, de aquellos problemas a los que el Estado en diversos niveles y/o poderes les presta consideración o atención. (p.5)

La creación de la PM siempre se publicitó estentóreamente como respuesta del Gobierno de la Ciudad al problema de la inseguridad. El propio Jefe de Gobierno, Mauricio Macri, sostuvo en un acto celebrado el 29 de Junio de 2011 en Parque de los Patricios que el principal objetivo de la PM era “resolverle el problema de la inseguridad a los vecinos” (NA, 2011, párr.4).

Identificar a la inseguridad como problema social relevante implica inexorablemente, si rigor se pretende, justipreciar las dos dimensiones que en ella se imbrican. La primera comprende al fenómeno como hecho social, pasible de ser mensurado en razón de su operacionalización y por intermedio de un conjunto de indicadores, de probada validez y fiabilidad. La segunda remite a un atributo elusivo, ambiguo, susceptible de ser recuperado por enfoques de corte cualitativo: se trata de la inseguridad como percepción, sentido o creencia. Improcedentes resultan mayores distingos entre ambas, vital es apuntar que en los discursos circulantes en el plano local se entremezclan, confunden, tergiversan, sembrando la entropía y abonando disensos e incongruencias de toda estirpe. Bardach (1993) advierte la doble dimensionalidad cuando sostiene que el primer trabajo del analista debería ser “...informarse adecuadamente sobre la tasa de criminalidad y sobre la intensidad del temor de las personas a ser víctimas de los delincuentes” (p. 3). Rodríguez y Seghezzeo presentan un abordaje equivalente:

Circumscripta la cuestión al aumento del delito y la violencia, el debate se organiza no sólo en torno a las posibles soluciones, sino también a la necesidad de ponderar las dimensiones del fenómeno. Básicamente, lo que se debate es

si han aumentado los delitos y la violencia o si, en realidad, en el marco de internas políticas, se trata de una construcción mediática que amplifica el problema (2009:1)

Sozzo (2000:5), con distintas categorías analíticas, ilumina los mismos aspectos:

Es seguridad urbana el “problema objetivo” del riesgo de ser víctima de un delito y es seguridad urbana el “problema subjetivo” de la sensación personal y colectiva de temor con respecto a ser víctima de un delito o incivilidad.

Por lo que el problema socialmente relevante de la inseguridad debe ser concebido, a priori, en términos de las dimensiones mentadas: fenómeno social cuantificable y percepción dispersa, referente empírico objetivo y subjetividad ciudadana. Ahora bien, Bardach señala que, desde el punto de vista del órgano ejecutor de políticas públicas, la definición del problema social relevante debe ser tan sobria e imparcial como sea posible. A ese objeto, la tarea fundamental es “desempacar el asunto” (*to unpack the issue*), es decir, despojar al problema de los factores emotivos y/o subjetivos a efectos de abordarlo en su materialidad concreta. En términos de Bardach:

El analista frecuentemente desea utilizar definiciones de problemas más precisas [...] y prescindir de aquellas que la retórica atribuye a las cuestiones [...] La definición popular del asunto puede suponer que X sea la causa del problema Y, o que Z sea la solución del problema Y; pero, estas son cuestiones ante las que el analista debe permanecer escéptico (1993: 5) La disposición de la fuerza de forma ajena a un plan de seguridad integral apuntaló en su momento conjeturas que la sindicaban como una mera intervención efectista, electoralista, orientada por percepciones ciudadanas infundadas, en detrimento de la estimación rigurosa e imparcial del fenómeno que se pretendía corregir. Una estimación tal, se juzgaba, demostraría la inexistencia de un problema de inseguridad real e independiente de las fantasías elucubradas por la ciudadanía y sobrealimentadas por los medios de comunicación.

Cuando se acude a la estadística se aclara el panorama¹: las tasas de criminalidad registradas por el Sistema Nacional de Información Criminal y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, han mostrado una significativa tendencia alcista en la Ciudad de Buenos Aires desde la restauración democrática en 1983 hasta la crisis de 2001-02. Durante este período, la tasa de delitos contra la propiedad aumentó aproximadamente un 220%. Entre 2002 y 2004, la misma tasa disminuyó casi un 10%. A partir de 2004 volvió a aumentar, registrándose entre ese año y 2008 un alza del 17%. Por otra parte, después de la crisis de 2001, la evolución de la tasa de delitos contra las personas en la Ciudad (excluidos los homicidios dolosos) exhibió un retroceso. Sin embargo,

entre 2003 y 2008 se registró un nuevo aumento, de aproximadamente un 27%. En cuanto a la tasa de homicidios dolosos, a partir de 2006, la tendencia se correspondió con la evolución nacional, es decir, fue en ascenso (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2014; BID 2013).

Los guarismos reflejan una tendencia alcista, si bien moderada, de las tasas de criminalidad desde el año 2004 hasta el 2007 en la Ciudad, relativizando las conjeturas consignadas anteriormente y sugiriendo (no corroborando) que la decisión de crear una Policía Metropolitana estuvo, cuando menos, motivada por la consideración de la dimensión objetiva del fenómeno de la inseguridad.

Ahora bien, amén de que la estadística confirme la prevalencia de un problema de inseguridad en términos objetivos, ello no invalida al principio que identifica en la multicausalidad un fenómeno inherente a las políticas públicas. Honrando esa máxima se explicitan las nociones centrales de la teoría del equilibrio interrumpido (Baumgartner et al., 2010), cuyos lineamientos permiten advertir que, independientemente de la consideración de la faz objetiva del fenómeno de la inseguridad, el relevamiento de su dimensión subjetiva también manifestó incidencia en la creación de la PM.²

La hipótesis central del equilibrio interrumpido es que una modificación sustantiva o fundamental de política pública (en tanto opera grandes transformaciones en cortos períodos) suele responder a un proceso de retroalimentación positiva, consistente en la acumulación progresiva de pequeños cambios en las percepciones y creencias de la sociedad. Inversamente, la retroalimentación negativa "...mantiene la estabilidad de un sistema, como el termostato mantiene constante la temperatura en una habitación" (p.173). El nivel de presupuesto involucrado (1207 millones de pesos anuales), la cantidad de empleos creados en el sector de la seguridad pública (4500 aproximadamente, entre efectivos de la fuerza y administrativos), su reglamentación por ley, la magnitud del aparato institucional que la rodea (ISSP, CMU, CUCC, CSS, Auditoría Externa e Interna) abonan la caracterización de la PM, en su origen, como política fundamental o sustantiva. El proceso de retroalimentación positiva que le fungió de causa eficiente guarda profundas similitudes con el que condujo a un giro inesperado en la política de seguridad del gobierno norteamericano en las postrimerías de los años sesenta. Hasta ese entonces la administración de Lyndon Johnson había intervenido mínimamente en las cuestiones de política delictiva. Mas, hacia 1968, el gobierno inició "...varios nuevos programas de ayuda federal para asistir a los gobiernos estatales y locales en la prevención y control de delitos. El Congreso aprobó la *Omnibus Crime Control and Safe Streets Act...*" y en sólo cuatro años "...el gasto público federal para el delito y la justicia se duplicó en términos de dólares reales" (p.173).

¿Qué explicaba el *shock*? Según lo entienden Baumgartner et al. (2010), tres medidas de atención y acceso a la agenda que entraron en foco a la vez:

La cobertura mediática de las historias sobre delitos, la cantidad de estadounidenses diciendo que el problema de la seguridad era el problema más importante que enfrentaba la Nación y las audiencias del Congreso sobre delito y justicia [...] se había abierto una ventana de oportunidad y la política criminal federal cambió de manera radical [...] no es posible decir cual de las tres variables fue la dominante; las tres estaban entrelazadas en un proceso complejo de retroalimentación positiva. Siguiendo el clásico patrón, se disparó la atención pública hacia el delito, la cobertura de la prensa se centró en el problema y el Congreso programó audiencias. El tema dejó su lugar normal en el subsistema, con ajustes incrementales, e ingresó en el reino de la macropolítica. (173-174)

Lógica equivalente se infiere en el caso bajo estudio al ponderar el incremento moderado y acumulativo de la preocupación ciudadana por los hechos delictivos, de la cantidad de espacios dedicados al tema en los medios de comunicación y de las discusiones en arenas institucionales de todo nivel. En su acumulación gradual tales fenómenos han desbordado el problema de la inseguridad hacia el terreno de la macropolítica,

... la política de interrupciones, la política de cambio a gran escala [...] La retroalimentación positiva exagera los impulsos de cambio; vence la inercia y produce explosiones o implosiones desde estados anteriores” (175).

Para algunos autores, la cobertura mediática de los hechos delictivos y los discursos que a ella le son consustanciales, representan factores claves a la hora de explicar el impulso inicial del proceso de retroalimentación positiva. Dentro de esa línea analítica, Rodríguez y Seghezzeo (2009:14) arguyen que:

Los medios de comunicación son el escenario en el cual distintas voces definen, delimitan y producen realidad. De hecho, la (in)seguridad en tanto realidad se discute, se define y se produce en, por y a través de los medios de comunicación. En consecuencia, son formadores de opinión y producen y reproducen la (in)seguridad como problema.³

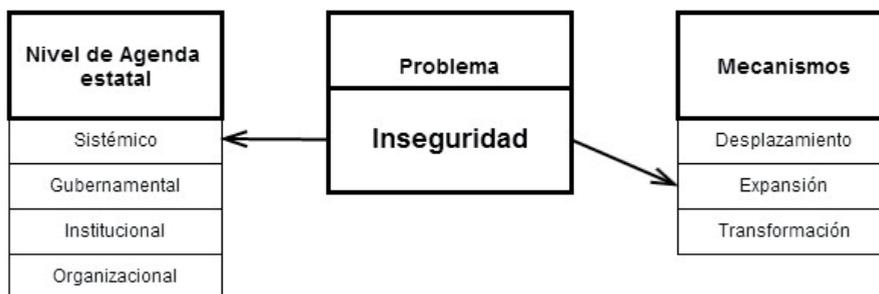
En cualquier caso, es posible concluir que tanto elementos de orden objetivo como subjetivo, característicos del fenómeno de la inseguridad, han operado como catalizadores de la política sustantiva que puso en funcionamiento a la PM.

La agenda estatal

Bitar (1999) provee dos sistemas de categorías (uno ordinal, otro nominal, ambos no excluyentes ni exhaustivos) referidos a: 1) el nivel de agenda estatal en que el problema se trata (sistémico, gubernamental, institucional u organizacional), y 2) los mecanismos posibles de afectar la relevancia del problema al interior de aquella (desplazamiento, expansión y transformación).

En el nivel gubernamental se ubican las cuestiones relevantes sólo para el máximo nivel de gobierno; en el institucional las contempladas por los subsecretarios o directores; en el organizacional se tratan exclusivamente los problemas intraburocráticos. La inseguridad, en tanto problema social relevante, opera en el nivel sistémico de la agenda estatal, por cuanto allí se aglutinan las cuestiones percibidas por distintas agencias del Estado y, a su vez, por múltiples y variados actores de la sociedad. Paralelamente, se torna flagrante que un mecanismo de expansión mantiene injerencia sobre la relevancia del problema al interior de la agenda en tanto lo mantiene ubicado en el nivel sistémico. Mecanismo que se hace tangible cuando el problema "...adquiere estatus en vez de perderlo. La crisis que provoca refuerza su importancia y convoca a diversas áreas de actuación pública, incluso la presidencial" (p.6). De forma antagónica, el mecanismo de desplazamiento conlleva la depreciación del valor social del problema y su relegación en el nivel de la agenda, mientras que el de transformación se advierte cuando un cambio significativo de la coyuntura modifica el estatus del problema y opera su desplazamiento, ya hacia arriba, ya hacia abajo, en la jerarquía de la agenda. Las definiciones que el problema de la inseguridad incita en altos funcionarios tanto del nivel nacional como provincial, la multiplicación de los programas diseñados y ejecutados para combatirlo y los acalorados debates públicos que alrededor de él se organizan, dan cuenta del influjo expansivo que lo afecta. Conjugando los valores de las categorías es válido sostener que la inseguridad como problema de política pública a nivel local comporta una expansión sistémica.

Cuadro 1.



Fuente: Elaboración propia

2. Formulación y Adopción

El desarrollo de propuestas de cursos de acción en aras de enfrentar un problema constituye la etapa de formulación dentro del esquema general de la heurística. Su desembocadura natural es la fase de adopción, en donde se selecciona y legitima una de aquellas (Estévez, 2004).

Siendo el caso que la literatura al respecto abunda en la búsqueda de la intervención más eficaz cuando no garante del éxito, con cierta espontaneidad emerge el interrogante: Al objeto de atenuar los efectos perniciosos de la inseguridad, ¿cuáles eran cursos de acción alternativos a la creación de una nueva fuerza? Por razones de espacio habrán de reseñarse únicamente dos propuestas.

La teoría de las ventanas rotas (*Broken Windows Policing*) (Kelling y Wilson, 1982), sostiene que la criminalidad se nutre del desorden.⁴ Asume que las faltas sociales menores o “incivilidades” (por caso: embriaguez en la vía pública, la mendicidad, la prostitución, etc.), tanto como las degradaciones físicas (grafitis, inmuebles abandonados, etc.), siembran las semillas para el desarrollo de la criminalidad en tanto señalizan implícitamente la baja probabilidad de arresto. Simultáneamente, como lo explica Sozzo (2000):

Las incivilidades traen aparejado, cuando no son evitadas o controladas, miedo en los vecinos, lo que genera un desapego con respecto a la comunidad y, potencialmente, su abandono. Esto lleva a su vez a la reducción de los alcances de los mecanismos informales de control social, lo que produce necesariamente delitos cada vez más graves que a su turno engendran mayor sensación de inseguridad y así sucesivamente en un proceso espiralado. El

primer indicador de la “declinación urbana” es, más que la cantidad de delitos, el crecimiento de las incivildades, ya que son el “signo del desorden” y - de lo que es aun peor - del “a nadie le importa”, generando la creencia de que el ambiente comunitario está incontrolado y es incontrolable (36)

La conclusión de la teoría es también solución y hartó sencilla: redundarán los esfuerzos realizados a fin de limitar el desorden y regenerar el entorno en una tendencia a la baja de la tasa de criminalidad. Responsabilidad que, necesariamente, recae sobre el Estado.

El Gobierno del Reino Unido (2013), salvedad hecha de su muy distinto punto de referencia contextual, se ha manifestado provisto de un creativo modelo de combate a la criminalidad en varias de las dimensiones que ella asume. Sus ejes nucleares son los siguientes: a) Creación de organizaciones comunitarias (*Community triggers-Community remedy*) asistidas por el derecho de aplicar un determinado rango de sanciones sobre el comportamiento anti-social y el crimen de bajo nivel (*low-level crime*); el resultado esperado es la administración de justicia acelerada, salteando procedimientos formales-burocráticos engorrosos y obligando al acusado a enfrentar en el corto plazo las consecuencias de sus actos.

b) Creación de asociaciones comunitarias de seguridad (*Community safety partnerships*) integradas por representantes de las autoridades responsables (policía, bomberos, equipos de rescate y médicos) que trabajen mancomunadamente con doble finalidad: proteger a la comunidad local del crimen y ayudar a las personas a sentirse más seguras.

c) Puesta en marcha de un mecanismo nacional de cooperación (*National referral mechanism*), para las víctimas de secuestro y trata de personas que simplifique el trabajo conjunto de las agencias de seguridad del Estado y el intercambio de información sobre potenciales víctimas.

d) Formulación de una estrategia contra el crimen organizado (*Serious and organized crime strategy*) sostenida sobre cuatro pilares: Persecución de los criminales, Prevención de la actividad criminal, Protección del ciudadano y Preparación para reducir los impactos del crimen organizado.

e) Presentación de mapas del crimen (*Street-level crime maps*), capaces de proveer al público información precisa y actualizada acerca de lo que acontece en las calles.

El dispositivo de combate al crimen implementado por el gobierno británico se ajusta a un modelo de seguridad comunitario-ciudadano o, en términos de Sozzo (2000:34), a una “táctica comunitaria de prevención del delito”. Sus rasgos definitorios involucran:

La producción de un relación de confianza y cooperación entre la institución policial y el vecindario, en el marco de la descentralización de la toma de decisiones y la prestación de los servicios en las estructuras estatales [...] una reflexión acerca de la forma de mejorar la relación entre los ámbitos formales e informales del control social, que se traduce de diferentes maneras: desde iniciativas de participación ciudadana en la toma de decisiones a formas de consulta y ejercicios de relaciones públicas (Sozzo 2000:39)

Los hay y en no despreciable número, trabajos que evidencian una correlación negativa entre el empoderamiento policial (ya en niveles presupuestarios, ya en tecnología y equipamiento, ya en presencia en las calles) y las tasas de criminalidad (Evans y Owens, 2007; Machín y Marie, 2005; Soares y Viveiros, 2010, entre otros).⁵ Conspicuo ejemplo es el estudio de Di Tella y Schargrotsky (2004). Los autores tomaron en consideración que, tras el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), ocurrido en julio de 1994, un agente de policía fue ubicado frente a cada edificio de las comunidades judía y musulmana de la Ciudad con fines de vigilancia. En virtud de ello, compararon la evolución del robo de autos en las cuadras donde fueron ubicados los policías con lo sucedido en otras carentes de edificios con este tipo de protección, buscando una estimación precisa del efecto disuasivo de la policía. Según los resultados obtenidos, la presencia policial adicional tuvo por efecto una significativa reducción, del orden del 75%, en la cantidad de robos de automóviles.

La prueba de superioridad de una de las estrategias mentadas sobre otras exige rigurosa metodología y testeo empírico que excede por mucho los objetivos del presente trabajo. En todo caso es conveniente notar que, aun cuando en la etapa de formulación y adopción son cuantiosas y variopintas las que se invocan, no siempre prevalece la mejor en términos de eficacia y eficiencia.

3. La Implementación

La etapa de implementación es definida como la aplicación del curso de acción legitimado por el Estado (Estévez, 2004).

Desde su mismo origen la PM evidenció problemas de implementación. Los más relevantes estuvieron dados por: **a)** el cuestionable perfil y accionar de los altos mandos designados para conducir la fuerza **b)** las falencias e ilegalidades en los procesos de selección de personal y **c)** la gestión violenta, represiva e ineficaz de conflictos y protestas sociales (La Nación, 2013).

a) El nombramiento de Jorge Palacios como jefe de la fuerza, apenas formalizado, desató una virulenta polémica debido a episodios que manchaban su historial en la Policía Federal. Adicionalmente, su cuestionado accionar durante la investigación del atentado a la AMIA provocó fuertes presiones provenientes de una pléyade de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil (Madres, Abuelas, Familiares e Hijos de desaparecidos, Memoria Activa y Víctimas de la AMIA y los partidos políticos Frente para la Victoria, Obrero, Comunista, Diálogo por Buenos Aires, Proyecto Sur, Coalición Cívica y Espacio Abierto por Buenos Aires) que lo forzaron a renunciar. En su lugar se nombró al subjefe, Jorge Osvaldo Chamorro. Mismo destino que su antecesor le cupo el 17 de noviembre de 2009, producto de ser acusado de haber solicitado información económica y patrimonial del Jefe de Gabinete de la administración porteña y de legisladores y dirigentes de la oposición (Télam 2013a; Página/12, 2009).

b) El CELS, en un informe presentado en 2011, amparándose en los hallazgos de La Comisión de Evaluación del Personal, subrayó que:

De los legajos revisados para los 52 cargos de conducción, nueve habían pasado a disponibilidad en 2004 como parte de la purga realizada por el entonces presidente Néstor Kirchner [...] el 50% de los oficiales separados tenía alguna causa judicial o sumario administrativo abierto [...] de los 52 altos mandos, incluidos los cuatro superintendentes de la fuerza, el 73% (38 agentes) tuvo actuación en fuerzas de seguridad durante la última dictadura militar (Citado en BID 2013:39)

En las sesiones de revisión de legajos convocadas por la Legislatura, se verificó que muchos de los uniformados incumplían varios de los requerimientos que el artículo 46 de la Ley N° 2.894 exige para ingresar a la fuerza: la acreditación de aptitud psicofísica, la acreditación de una conducta pública adecuada al ejercicio de la función y la aprobación de los programas y requisitos de formación y capacitación del ISSP (BID, 2013; INFOANPRESS, 2014).

Por otro lado, el artículo 47 de la Ley de Seguridad Pública, estipula que no podrán desempeñarse como miembros de la PM "...quienes pertenezcan a las Fuerzas Armadas" (Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2008). Conculcando ese límite mediante el decreto 210/09, el Gobierno de la Ciudad estableció que a la primera estructura de mandos medios de la PM no les sería "...computada incompatibilidad alguna derivada de la posesión de estado policial o militar vigente en su Fuerza de origen (CELS, 2013, p.28)". Consecuentemente se aceptó el ingreso de militares para desempeñarse en los mandos medios de la fuerza, contraviniendo una normativa superior (CELS, 2013; Télam, 2013c).

c) Los modos de gestión de la PM de diversos conflictos en el espacio público le han reportado sinnúmero de críticas. En ellas se ha denunciado la aplicación de estrategias represivas en desmedro de otras orientadas por el dialogo y la negociación (CELS, 2013). En ese derrotero, la PM pareció distanciarse de los cánones que definen a una policía comunitaria:

Prevención y disuasión, diagnóstico local y comunitario, acciones proactivas y no coactivas, no basadas en el uso de la fuerza, evaluación y control ciudadano. Se trata de una intervención que se distancia de la represión para instalarse en el ámbito de la “promoción de conductas”(Ríos, 2009:4)

A continuación se detallan algunos de los episodios en los que la PM intervino violentamente:

Parque Indoamericano: El parque Indoamericano fue tomado la noche del 6 de diciembre de 2010 por familias de villas cercanas que reclamaban soluciones habitacionales. En un operativo conjunto, efectivos de las policías Federal y Metropolitana intentaron desalojar el predio provocando las muertes de Salgueiro y Rosemarie Chura Puña. La jueza Mónica Berdión de Crudo procesó al Superintendente y cinco comisio-nados de la PM, además de veinticinco agentes. Todos fueron imputados por los delitos de homicidio y lesiones culposas (CELS, 2013; DyN, 2014; Procuración General, 2014; Kollmann, 2013). Berdión de Crudo sostuvo que los agentes metropolitanos ejercieron “violencia conjunta” contra numerosas personas que corrían desde el interior del Par-que Indoamericano en dirección a la Villa 20, y efectuaron disparos con “armas largas tipo escopeta calibre 12/70 milímetros que portaban utilizando cartuchos multiposta anti-tumulto adulterados mediante la sustitución previa de una o más de las postas de goma que los integran, por postas de plomo” (El diario de Buenos Aires, 2014, párr.3).

Sala Alberdi: Entre la noche del 12 de marzo de 2013 y la madrugada del 13, efectivos de la PM llevaron adelante un intento de desalojo en la sala Alberdi del Centro Cultural San Martín que se encontraba tomada por un grupo de artistas, en protesta por el cierre temporario del espacio. En el operativo la PM disparó balas de plomo hiriendo a dos personas. Por el hecho se encuentran imputados tres integrantes de la fuerza. La causa quedó radicada en la Fiscalía Nacional en lo Criminal de Instrucción N°7 (CELS, 2013; Procuración General, 2014; Kollmann, 2013).

Hospital Borda: El 26 de abril de 2013 el ministro de Desarrollo Urbano, Daniel Chain, ordenó la demolición de un taller ubicado en terrenos del Hospital Interdis-ciplinario Psicoasistencial José Tiburcio Borda, contraviniendo una orden judicial que

había suspendido cualquier tipo de desalojo o demolición en el predio. El ministro solicitó un despliegue policial para custodiar el desarrollo de la tarea. Cuando algunos de los trabajadores de la institución se acercaron para oponerse a la iniciativa de Chain, la PM intentó dispersarlos violentamente con bastones, balas de goma y gas pimienta. La represión produjo más de 40 heridos, entre ellos periodistas y trabajadores del hospital (CELS, 2013; Kollmann, 2013).

Parque Centenario: Vecinos que cortaban la avenida Díaz Vélez en protesta por el enrejamiento del Parque Centenario fueron violentamente reprimidos por miembros de la PM. Los efectivos dispararon con balas de goma hiriendo a la periodista Julieta Elgul (CELS, 2013; Télam, 2013b; Kollmann, 2013).

En aras de conceptualizar la dinámica del proceso de implementación vale recordar el trabajo de Polidano (2001), quien, en un intento de explicar los fracasos de las reformas burocráticas, distingue entre cambios de políticas sustantivos, abruptos, de gran alcance y otros leves, graduales y/o restringidos. En circunloquio metafórico: saltar el abismo o cruzarlo sobre la cuerda floja (*leaping a chasm, or crossing it on tightrope*). No más que parafraseo de la eterna disputa entre los partidarios de las decisiones fundamentales y de las incrementales, cuya prosapia epistemológica se remonta al antagonismo crucial entre los respectivos fieles del holismo y del individualismo; división que en la práctica se probó tan severa como estéril. Ahora bien, la sociología, merced a los aportes de Anthony Giddens (1982), ha logrado sustraerse al sectarismo intransigente y acrítico, propio de sendos credos holistas e individualistas, forjando una teoría superadora o de síntesis e inspirando, en ese devenir, análogos movimientos en otras áreas del saber. Caso testigo son los estudios de políticas públicas. Etzioni (1992) lo representa fidedignamente con su enfoque de la exploración combinada, que oficia de caracterización de la estrategia que orienta a los analistas y prescripción normativa en pos de la eficiencia del diseño y aplicación de políticas.

El autor contempla dos tipos de mecanismos: Procesos de decisión de políticas fundamentales que definan una dirección básica y procesos incrementales que preparen las decisiones fundamentales y/o las lleven a cabo una vez que han sido adoptadas.

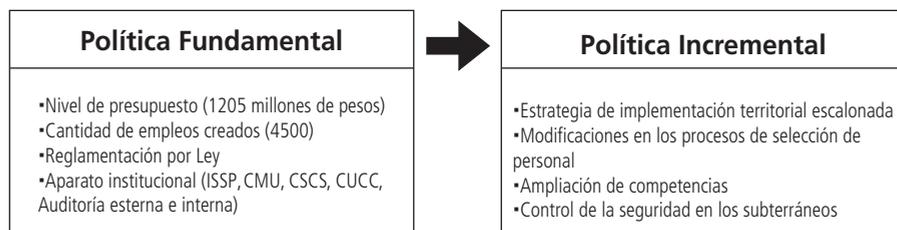
La innovación analítica de Etzioni (1992), estriba en su premisa de que los mecanismos lejos de resultar antagónicos se complementan armónicamente, sin solución de continuidad. La exploración combinada asume que "...las decisiones incrementales sólo se realizan dentro del perímetro determinado por las decisiones fundamentales (y de las revisiones fundamentales). En consecuencia, cada uno de los dos elementos de la exploración combinada permite reducir los efectos de las limitaciones del otro" (277). Valen dos precisiones: La primera recuerda que "...el valor acumulativo de las decisiones incrementales es influido en gran medida por su vinculación con las decisiones funda-

mentales [...] cuando faltan las decisiones fundamentales, las decisiones incrementales se vuelven un cúmulo de acciones sin sentido” (271). La segunda subraya que se debe considerar el entorno:

Un enfoque estrictamente incremental podría ser el adecuado si la situación fuera más estable y si las decisiones tomadas fueran las adecuadas desde el principio. Éste enfoque resulta menos apropiado cuando las condiciones cambian rápidamente y cuando el curso de acción fue incorrecto desde el principio. En este sentido, parece no haber una estrategia de toma de decisiones efectiva en abstracto, ajena al entorno social en el que se lleva a cabo. (280)

El proceso de implementación de la PM, en su origen y desarrollo posterior, se ajustó al enfoque de la exploración combinada. Supo articular un conjunto de decisiones fundamentales con ristra de intervenciones incrementales. Las primeras, tal como se reseñó en el marco de la teoría del equilibrio interrumpido a efectos de explicarlas causalmente, fueron dispuestas en el origen mismo de la PM: notable nivel presupuestario (1207 millones de pesos), significativa cantidad de empleos creados en el sector de la seguridad pública (4500), reglamentación por ley (que dificulta a gestiones venideras la eliminación de la política forjada) y creación de un robusto aparato institucional alrededor de la fuerza (ISSP, CMU, CSCS, CUCC, Auditoría Externa e Interna). Las segundas se aplicaron con el transcurrir del tiempo: estrategia de implementación territorial escalonada, modificaciones en los procesos de selección de personal, ampliación de competencias y control de la seguridad en los subterráneos. A continuación se las detalla sucintamente.

Cuadro 2.



Fuente: Elaboración propia

a) Estrategia de implementación territorial escalonada

La puesta en marcha e implementación territorial de la PM se condujo de forma escalonada, conforme al paso del tiempo y egreso de nuevas camadas de uniformados. El 5 de febrero de 2010 en la Comuna 12, compuesta por los barrios porteños de Villa

Pueyrredón, Villa Urquiza, Coghlan y Saavedra, la PM comenzó a operar. En el inicio, la comuna contó con 540 oficiales. En la actualidad ascienden a 680. El 1 de diciembre de 2010 comenzaron las actividades en la Comuna 15, (Villa Ortúzar, Parque Chas, Agromía, La Paternal, Chacarita y Villa Crespo). Allí la cantidad de oficiales en funciones pasó de 480 en el inicio a 710 en la actualidad. Finalmente, el 10 de agosto de 2011, se destinaron 510 oficiales a la Comuna 4, correspondiente a los barrios de La Boca, Barracas, Parque Patricios y Nueva Pompeya. Hoy en día los agentes allí desplegados suman 690 (Dima, 2010; INFOBAE, 2014).

En abril de 2014 se inauguró un destacamento de la PM en el barrio de Constitución. Cuenta con más de 350 efectivos y cubre la seguridad de Plaza Constitución, el tramado de la Avenida 9 de Julio, las áreas parquizadas de Retiro, el Complejo Parque Centenario, la Plaza Lavalle y el Teatro Colón (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2014b).

b) Modificaciones en los procesos de selección de personal

Los problemas de implementación relativos al perfil del personal estimularon cambios incrementales en los procesos de selección. El primero se estableció mediante la Ley N° 3.255 del 19/11/2009, que dispuso la creación de una Comisión encargada de evaluar a los aspirantes a la PM provenientes de otras fuerzas de seguridad.

El segundo se tradujo en la resolución N° 267 del 30/03/2010, cuya letra determinó que la oficina de reclutamiento de la PM fuera transferida al ISSP, el cual se encargaría de manera exclusiva de la selección e incorporación de los postulantes a la PM, con y sin experiencia. Además, mediante la Resolución N° 11 del 13/04/2010 y la N° 24 del 05/05/2010, se crearon las áreas de Coordinación en Capacitación e Instrucción Policial y de Incorporaciones y Recursos Humanos del ISSP.

El examen detallado de los legajos y del pasado de policías que ya habían ingresado a la fuerza redundó en el desplazamiento de algunos de ellos de sus respectivos cargos. En total, durante el primer año de la jefatura de Eugenio Burzaco (desde su nombramiento el 10 de noviembre del 2009 hasta diciembre de 2010), fueron dados de baja 36 policías y 18 auxiliares civiles (CELS 2013).

c) Ampliación de competencias

En agosto de 2011, la Cámara de Diputados de la Nación convirtió en Ley con 214 votos afirmativos y sólo 2 abstenciones un proyecto que transfirió 27 nuevos delitos penales a la órbita de la Justicia de la Ciudad, ampliando las competencias de la PM. Entre los más importantes se enrolaron los de lesiones, duelo, aquellos relacionados con el abuso de armas, violación de domicilio, incendio, actos discriminatorios, los que ocurren en el ámbito del deporte; atentado y resistencia contra la autoridad, abuso de autoridad, cohecho y tráfico de influencias, malversación de caudales públicos, enrique-

cimiento ilícito de funcionarios y empleados, prevaricato y falsificación de documentos (Observatorio Policía Metropolitana, 2011).

d) Control de la seguridad en los subterráneos

A partir del 1 de junio de 2014, la PM asumió el desempeño de las funciones de seguridad, prevención y control en los subterráneos y el premetro de la Ciudad. En principio serían unos 200 los oficiales dispuestos, aunque se prevé que con el transcurso del tiempo ascenderán a 550. Además, se reforzará el sistema de cámaras de seguridad existente y el de comunicaciones (La Nación 2014; Télam 2014).

4. La Evaluación

La etapa de evaluación de una política pública es definida como el conjunto de esfuerzos gubernamentales realizados para determinar su grado de efectividad y eficiencia (Estévez, 2004).

Hasta la fecha, el Gobierno de la Ciudad no ha dado a conocer informes de evaluación sobre la Policía Metropolitana. Los únicos datos disponibles son los contenidos en el informe de impacto del BID, presentado en el año 2013. Allí se menciona que:

Para casi todas las dimensiones consideradas (control del delito, frecuencia de patrullaje, trato y respeto, no discriminación, protección de los derechos, honestidad y profesionalidad), los niveles de aprobación de la PM son significativamente superiores a los de la Policía Federal, e incluso en el caso de algunos indicadores se acercan a los de la Gendarmería, que es –en general– la fuerza de seguridad mejor valorada por la población (BID 2013:120)

Por otro lado el porcentaje de encuestados que declara haber sufrido o visto algún acto ilegal (maltratos, golpes, detención sin motivos, sugerencias o pedidos de sobornos, discriminación) cometido por una fuerza de seguridad es notoriamente inferior en el caso de la PM que en el de la Policía Federal y la Gendarmería (p.120). Asimismo, los datos sugieren que la implementación de la PM "...se tradujo en una reducción de la sensación de inseguridad equivalente a un 4,8% entre 2007 y 2010 en la Comuna 12 y a un 7,9% entre 2007 y 2012 en las comunas 12, 15 y 4" (BID 2013:112).

El resumen de los datos consignados se condice, parcialmente, con las experiencias de otras policías comunitarias como las de Sao Paulo, Belo Horizonte, Bogotá, Guatemala y la del programa "Comuna Segura Compromiso 100" de Chile (Escobar et al., 2004). En razón de tales convergencias, se ha señalado que las policías comunitarias:

En todas partes concitan un fuerte apoyo de la población y mejoran la imagen que la ciudadanía tiene acerca de la policía. Y, lo más importante, potencia un estado de confianza, que se revierte en un buen incentivo para un cambio de cultura al interior de las instituciones policiales. (Escobar et al. 2004:34)

Adicionalmente los datos indican que, mientras el despliegue de la PM no generó ningún efecto significativo sobre la cantidad de homicidios y delitos contra la integridad sexual, produjo una significativa reducción de los hechos reportados en la categoría 'otros delitos contra la propiedad' (extorsión, estafas y otras defraudaciones, etc.) e infracciones a la Ley N° 23.737 (estupeficientes) (BID 2013:108). Sin embargo, los resultados no revelan efectos destacables en el caso de las categorías de robos, hurtos y lesiones dolosas.

Sin desconocer la validez de los datos pero a modo de demanda de prudencia, es menester observar que una o más décadas es la duración mínima de la mayoría de los ciclos de políticas públicas, desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación para realizar una evaluación razonablemente imparcial del impacto de un programa" (Kirst y Jung, 1982; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993 citados en Sabatier 2010:5). Suscríbese, entonces, toda sospecha de diagnósticos autoproclamados definitivos en relación a la efectividad y eficiencia de la política pública analizada.

Conclusión

En el marco del presente trabajo se ha abordado a la PM, en su condición de política pública, bajo el andamiaje de la heurística por etapas. Se la ha explicado como respuesta a un problema social relevante de dimensionalidad doble y posición sistémica y expansiva en la agenda estatal. Se ha complementado ese supuesto consignando el proceso de retroalimentación positiva que le ofició de estímulo. Se han presentado políticas de seguridad alternativas. Se ha detallado la ringlera de falencias consustanciales a su implementación. Se la ha concebido como producto de una estrategia de exploración combinada de medidas fundamentales e incrementales. Se ha reseñado la única y parcial evaluación de su impacto atendiendo a las limitaciones de un tal ejercicio.

Razones de espacio han impedido un tratamiento de la estrategia comunicativa que confirió visibilidad social a la PM: desde la simbología a la construcción de identidad, desde las acciones de su organismo de prensa a su publicitada presunta superioridad sobre la Policía Federal. Aquellas razones también han obturado el despliegue de desarrollos comparativos entre la PM y otras policías municipales del orbe en sus facetas institucionales y operativas, el desmenuzamiento de la cultura organizacional que en

ella gravita y, finalmente, la evaluación de sus posibilidades de supervivencia frente a un potencial cambio de gestión.

El recuento de las exclusiones forzadas estimulará, con suerte, otros muchos estudios.

¹ Aun no existiendo de consuno una definición taxativa en relación a los hechos susceptibles de ser catalogados de “inseguridad”, las tasas presentadas pueden ser consideradas indicadores válidos del fenómeno.

² Un trabajo que indaga en profundidad sobre el carácter subjetivo del fenómeno de la inseguridad es el de Luciana Sol González (2013): “Construcciones discursivas sobre la seguridad: La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. De la instalación de lo nuevo a la reproducción de lo mismo”.

³ Rodríguez y Seghezzi (2009:3) entienden que “En los medios de comunicación la (in)seguridad se configura en tanto problema a partir de un diagnóstico: el aumento generalizado en la cantidad de delitos y la violencia. De allí que, en éstos discursos, la (in)seguridad fija su sentido en torno a la protección de la integridad física y la propiedad privada”.

⁴ La técnica de intervención “tolerancia cero”, promovida desde la Policía de New York a partir de 1994, se fundamentó en la teoría de las ventanas rotas (Sozzo, 2000).

⁵ Evidencia que en cierto punto disputa terreno a los argumentos que simultáneamente desacreditan a las fuerzas públicas de seguridad y exaltan a la seguridad privada. Un trabajo que desentraña las complejidades de esa discusión es el de Federico Lorenc Valcarce (2013).

Referencias bibliográficas

Amaya, S. (2009) “Cómo actuará la Policía Metropolitana”. *La Nación*. Obtenido el 27 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.lanacion.com.ar/1213336-como-actuara-la-policia-metropolitana>.

BID, Banco Interamericano de Desarrollo (2013). “Evaluación del impacto de la nueva Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. *BID Publicaciones*. Obtenido el 1 de Julio de 2014, desde: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5943?locale-attribute=es>

Bardach, E. (1993). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa: 2-7.

Baumgartner, F, Jones, B. y True, J. (2010). “Teoría del equilibrio interrumpido. Explicación de la estabilidad y del cambio en la formulación de las políticas públicas”. En Sabatier (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*:167-196.

Bitar, A. (1999) “La constitución de la agenda y el ciclo de las políticas públicas”. En *Ficha de cátedra: El ciclo heurístico de las políticas públicas*. Paraná: Universidad Nacional de Entre Ríos, 1-8).

Bulcournf, P, Caplan, S. y Cardozo, N. (2013) “La problemática de la seguridad pública y ciudadana como política pública”. En José A. Bonifacio (comp.), *Reformas administrativas y políticas públicas: Enfoques, instrumentos y prácticas en Argentina*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP):214-239).

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2013) “Informe sobre la actuación de la Policía Metropolitana en situaciones de protesta y/o conflicto social”. Obtenido el 28 de Junio de 2014, desde: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Informe%20Metropolitana%202013%20v9.pdf>

De León, P. (2008) “Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier”. En Carlos Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2-9.

Dima, S. (2010) “La Policía Metropolitana llega a otros seis barrios”. *Clarín*. Obtenido el 1 de Julio de 2014, desde: http://www.clarin.com/policiales/Policia-Metropolitana-llega-barrios_0_374362706.html

Di Tella, R. y Schargrodsky, E. (2004) “Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack” [Versión electrónica], Laboratorio de investigaciones sobre crimen, instituciones y políticas. Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Obtenido el 29 de Noviembre de 2014, desde: http://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=946&id_item_menu=1982

DyN (2014) “Procesaron a policías de la Metropolitana y la Federal por represión en el Indoamericano”. Obtenido el 1 de Julio de 2014, desde: <http://www.lavoz.com.ar/politica/procesaron-policias-de-la-metropolitana-y-la-federal-por-represion-en-el-indoamericano>

Edición Ciudad (2013) “Presupuesto 2014 en seguridad será de 2971 millones de pesos”. Obtenido el 6 de Julio de 2014, desde: <http://www.edicionciudad.com//0/nota/index.vnc?id=1406>

El diario de Buenos Aires (2014) “Procesan a más de cuarenta policías por la represión seguida de muerte en el Parque Indoamericano”. Obtenido el 2 de Julio de 2014, desde: <http://www.eldiariodebuenosaires.com/2014/05/09/procesaron-a-mas-de-cuarenta-policias-por-la-represion-seguida-de-muerte-en-el-parque-indoamericano/>

Escobar, S.; Muniz, J.; Sanseviero, R.; Saín, M. y Zacchi, J. M. (2004) “La seguridad ciudadana como política de Estado”. *Friedrich- Ebert- Stiftung. Bibliothek*, obtenido el 29 de Noviembre de 2014, desde: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/06789.pdf>

Estévez, A. (2004). “El modelo secuencial de políticas públicas treinta años más tarde”. Obtenido el 24 de Junio de 2014, desde: <http://www.polipub.org/categoria/login/id/8>

Etzioni, A. (1992) “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa:265-282.

Etzioni, A. (1973) “Three policies to reduce crime by one-third in twelve months”. *The George Washington University*, 273-288. Obtenido el 3 de Julio de 2014, desde: <http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/A105b.pdf>

Evans, W. y Owens, E. (2007) “COPS and crime”. Obtenido el 28 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272706000831>

Giddens, A. (1982) “Action, structure, power”. En *Profiles and critics in social theory*. Los Angeles: University of California Press: 28-39.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014a) Comité de Seguridad Pública. *Buenos Aires Ciudad*. Obtenido el 4 de Julio de 2014, desde: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/gobierno/comite_segguimiento_seguridad_publica.php?menu_id=33042

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014b) “En Constitución hay un nuevo destacamento de la Policía Metropolitana”. *Buenos Aires Ciudad*. Obtenido el 13 de Julio de 2014, desde: <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/macri-inauguro-un-destacamento-de-la-policia-metropolitana-en-constitucion>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014c) “Funciones y competencias. Policía Metropolitana”. Obtenido el 27 de Junio de 2014, desde: <http://www.metropolitana.gov.ar/?q=funciones-y-competencias>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014d) “Escalafón general de la Policía Metropolitana”. Obtenido el 27 de Junio de 2014, desde: <http://www.metropolitana.gov.ar/?q=escalafon-General>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014e) *Equipamiento y tecnología. Policía Metropolitana*. Obtenido el 27 de Junio de 2014, desde: <http://www.metropolitana.gov.ar/?q=equipamiento-y-tecnología>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014f) “Estructura y organización de la Policía Metropolitana”. Obtenido el 27 de Junio de 2014, desde: <http://www.metropolitana.gov.ar/?q=estructura-y-organización-de-la-policía-metropolitana>

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2014g) *Instituto Superior de Seguridad Pública (ISSP). Policía Metropolitana*. Obtenido el 27 de Junio de 2014, desde: <http://www.metropolitana.gov.ar/> <http://www.metropolitana.gov.ar/?q=formacion>

Gobierno del Reino Unido (2013) “Reducing and preventing crime”. Obtenido el 8 de Julio de 2014, desde: <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-and-preventing-crime--2>

Lindblom, C. (1992a) “La ciencia de salir del paso”. En Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, 2-10.

Lindblom, C. (1992b) “Todavía tratando de salir del paso”. En Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas*, 227-254.

O’ Donnell, G. y Oszlak, O. (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, 1 (1), 91-136.

Polidano, C. (2001) "Why civil service reforms fail". *Public Management Review*, 3 (3), 346-359.

Rodríguez, G. y Seghezze, G. (2009) "Los modos de problematización de la (in)seguridad. Entre diagnósticos y terapéuticas". Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires, Argentina: Asociación Latinoamericana de Sociología.

Sabatier, P. (2010) "Se necesitan mejores teorías". En *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado: 5-15).

González, L. S. (2013) "Construcciones discursivas sobre la seguridad: La Policía Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. De la instalación de lo nuevo a la reproducción de lo mismo.

(Tesis de Grado) [Versión electrónica], Obtenido el 27 de Noviembre de 2014, desde: <http://comunicacion.sociales.uba.ar/files/2013/02/tesina-de-grado-luciana-gonzalez-dni-31208553.pdf>

INFOANPRESS (2014) "La metropolitana se sigue nutriendo de policías que descarta la Federal". Obtenido el 4 de Julio de 2014, desde: <http://www.infoanpress.com/interna.php?id=3357>

INFOBAE (2014) "La Policía Federal retirará 5 mil efectivos de los barrios donde actúa la Metropolitana". Obtenido el 26 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.infobae.com/2014/09/05/1592683-la-policia-federal-retirara-5-mil-efectivos-los-barrios-donde-actua-la-metropolitana>

Informe reservado (2014) "De nada sirve. La Policía Metropolitana en la mira". *Informe reservado.net*. Obtenido el 2 de Julio de 2014, desde: <http://www.informereservado.net/noticia.php?noticia=33378>

Kelling, G y Wilson, J. (1982) "The police and neighborhood safety. Broken Windows" [Versión electrónica], *Manhattan Institute for Policy Research*. Obtenido el 28 de Noviembre de 2014, desde: http://www.manhattan-institute.org/pdf/_atlantic_monthly-broken_windows.pdf

Kollmann, R. (2013) "Con la marca de nacimiento de la Federal". *Página/12*. Obtenido el 28 de Junio de 2014, desde: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-218941-2013-04-28.html>

La Nación (2013) “Duro informe del CELS sobre la Policía Metropolitana”. Obtenido el 5 de Julio de 2014, desde: <http://www.lanacion.com.ar/1627529-duro-informe-del-cels-sobre-la-policia-metropolitana>

La Nación (2014) “Desde mañana la Policía Federal dejara de custodiar los subterráneos”. Obtenido el 3 de Julio de 2014, desde: <http://www.lanacion.com.ar/1696168-desde-manana-la-policia-federal-dejara-de-custodiar-los-subterraneos>

La Prensa (2010) “La Policía Metropolitana comenzó a patrullar en las calles de la Ciudad”. Obtenido el 26 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.laprensa.com.ar/NotePrint.aspx?Note=353807>

La Prensa (2014) “Montenegro encabezó un acto por el ingreso de 600 aspirantes a la Policía Metropolitana”. Obtenido el 6 de Julio de 2014, desde: <http://www.laprensa.com.ar/419413-Montenegro-encabezo-un-acto-por-el-ingreso-de-600-aspirantes-a-la-Policia-Metropolitana.note.aspx>

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008) Ley de Seguridad Pública. Obtenido el 28 de Junio de 2014, desde: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=122228&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=1&im=&ui=0&printi=1&pelikan=1&sezion=84594&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=

Lorenc Valcarce, F. (2013) “Estado, policías y criminalidad: seguridad pública y seguridad privada en la Argentina actual” [Versión electrónica], *Revista Postdata*. Obtenido el 30 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.revistapostdata.com.ar/2013/04/estado-policias-y-criminalidad-seguridad-publica-y-seguridad-privada-en-la-argentina-actual-federico-lorenc-valcarce>

Machin, S. y Marie, O. (2005) “Crime and police resources: the street crime initiative” [Versión electrónica], *London School of Economics and Political Science (LSE) Research Online*. Obtenido el 28 de Noviembre de 2014, desde: http://eprints.lse.ac.uk/19902/1/Crime_and_Police_Resources_The_Street_Crime_Initiative.pdf

Marrapodi, G. (2010) “Una seguridad PRO: la policialización de la seguridad pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. *Mundo Urbano*. Obtenido el 28 de Junio de 2014, desde: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2010/19-numero-35/216-una-seguridad-pro-la-policializacion-de-la-seguridad-publica-en-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2014) “Estadísticas de Política Criminal. Tasas de delitos”. Obtenido el 27 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/tasas-de-delitos.aspx>

NA, Noticias Argentinas (2011) “Macri presentó a la Policía Metropolitana”. *Mdz Online*. Obtenido el 1 de Julio de 2014, desde: <http://www.mdzol.com/nota/306924/>

NA, Noticias Argentinas (2012) “Macri aumenta un 35 por ciento el presupuesto para la Policía Metropolitana en 2013”. *Terra*. Obtenido el 1 de Julio de 2014, desde: <http://noticias.terra.com.ar/politica/macri-aumenta-un-35-por-ciento-el-presupuesto-para-la-policia-metropolitana-en-2013>

Neild, R. (1999) “Temas y debates en la reforma de la seguridad pública. Una guía para la sociedad civil. Policía Comunitaria” [Versión electrónica], *Washington Office on Latin America*, 1-26. Obtenido el 28 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/police%20training%20formatted--sp.pdf>

Noticias Judiciales (2010) “Comprarán 1500 pistolas Beretta para la Policía Metropolitana”. Obtenido el 26 de Noviembre de 2014, desde: http://www.noticiasjudiciales.info/Noticias_del_Dia/Compraran_1500_pistolas_Beretta_para_la_Policia_Metropolitana.

Observatorio Policía Metropolitana (2011) “La Policía Metropolitana podrá actuar en 27 nuevos delitos transferidos de la justicia Nacional a la de la Ciudad”. Obtenido el 4 de Julio de 2014, desde: <http://polimetropolitana.wordpress.com/2011/09/11/la-metropolitana-podra-actuar-en-27-nuevos-delitos-transferidos-de-la-justicia-nacional-a-la-de-la-ciudad/>

Página/12 (2009) “Una causa común contra Fino Palacios”. Obtenido el 5 de Julio de 2014, desde: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-128587-2009-07-21.html>

Procuración General (2014) “Cuatro integrantes de la Policía Metropolitana participaron en la represión del Parque Indoamericano y del violento desalojo de la Sala Alberdi”. Obtenido el 2 de Julio de 2014, desde: <http://fiscales.gob.ar/fiscalias/cuatro-integrantes-de-la-policia-metropolitana-participaron-en-la-represion-del-parque-indoamericano-y-del-violento-desalojo-de-la-sala-alberdi/>

Ríos, A. L. (2009) “La guardia urbana de Buenos Aires. Las condiciones de posibilidad de disolución” [Versión electrónica], *Acta Académica*, 1-11. Obtenido el 27 de Noviembre de 2014, desde: <http://www.academica.com/000-062/270.pdf>

Rodríguez, S. (2007) “Para hablar con Kirchner otra vez”. Obtenido el 1 de Julio de 2014, desde: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-90203-2007-08-24.html>
Sabatier, P. (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.

Soares, R y Viveiros, I. (2010). “Organization and Information against crime. An evaluation of the integration of police forces in the State of Minas Gerais, Brazil” [Versión electrónica], *IZA*, 1-42. Obtenido el 28 de Noviembre de 2014, desde: <http://ftp.iza.org/dp5270.pdf>

Sozzo, M. (2000) “Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito” [Versión electrónica], *Facultad de Derecho. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)*. Obtenido el 27 de Noviembre de 2014, desde: http://www.der.unicen.edu.ar/extension/upload/Sozzo_Seguridad_urbana_y_tacticas.pdf

Télam (2013a) “La metropolitana no pudo tener lineamientos propios por el pasado de sus jefes”. Obtenido el 3 de Julio de 2014, desde: <http://www.telam.com.ar/notas/201305/16275-una-conduccion-que-no-pudo-tener-lineamientos-propios-por-el-pasado-de-sus-jefes.html>

Télam (2013b) “La Metropolitana reprimió a los vecinos de Parque Centenario que protestaban por la puesta de rejas”. Obtenido el 6 de Julio de 2014, desde: <http://www.telam.com.ar/notas/201301/6092-la-metropolitana-reprimio-a-los-vecinos-de-parque-centenario-que-protestaban-por-la-puesta-de-rejas.html>

Télam (2013c) “Policía Metropolitana: una fuerza que tiene como espejo la Escuela de las Américas”. *Télam*. Obtenido el 5 de Julio de 2014, desde: <http://www.telam.com.ar/notas/201305/16267-policia-metropolitana-una-fuerza-que-tiene-como-espejo-la-escuela-de-las-americas.html>

Télam (2014) “Berni confirmó el retiro de la Federal de los subterráneos tras cumplirse el plazo del traspaso”. Obtenido el 9 de Julio de 2014, desde: <http://www.telam.com.ar/notas/201406/65536-berni-confirio-el-retiro-de-la-federal-de-los-subterraneos-tras-cumplirse-el-plazo-del-traspaso.html>

Territorio digital (2007) “Macri reclamará a Kirchner los fondos para la Policía porteña”. Obtenido el 3 de Julio de 2014, desde: <http://www.territorioidigital.com/notaimpresa.aspx?c=7413692933655281>

Tomino, P. (2010). “Policía Metropolitana y Federal: ¿enemigos íntimos?”. Obtenido el 28 de Junio de 2014, desde: <http://www.treslineas.com.ar/policia-metropolitana-federal-enemigos-intimos-n-216155.html>

Contribución de la política alimentaria al descenso de la desnutrición en el Ecuador

The Contribution of Food Policy to the Descent of Malnutrition in Ecuador

Susana Olarte
Universidad de las Américas,
Quito, Ecuador
olartesusana@hotmail.com

Resumen

La desnutrición en el Ecuador ha descendido sustancialmente desde 2005. El grupo más afectado por la desnutrición es el de la población rural más pobre, que compra la mayor parte de los alimentos que consume. Para facilitar el acceso económico a los alimentos se ha tratado de aumentar los ingresos de los grupos más vulnerables y estabilizar los precios. Se han amentado los recursos destinados a la compra de alimentos por las políticas de transferencias directas a los grupos más vulnerables, pero los precios no han dejado de aumentar. Resulta adecuado entonces considerar la diversificación de las políticas aplicadas y potenciar las ya existentes para lograr impactos más intensos que sean además sostenibles en el tiempo. El abordaje practicado en el artículo sigue en líneas generales el enfoque del Amartya Sen.

Palabras clave: Política alimentaria, Desnutrición, Seguridad alimentaria, Transferencias directas, Ecuador.

Fecha de recepción:
5.3.15

Fecha de aceptación:
30.6.15

Abstract

Malnutrition in Ecuador has declined substantially since 2005. The group most affected by malnutrition is the poorest rural population, which buys most of its food-stuffs. To facilitate economic access to food the government

has resorted to upgrade the incomes of the most vulnerable groups together with prices stabilization. However policies of income transfers for food purchases have not prevented a steady increase in prices. It would then be appropriate to consider the diversification of policies and strengthen existing ones to achieve greater impacts that are also sustainable over time. The approach conducted in this article follows in its broad guidelines that of Amartya Sen.

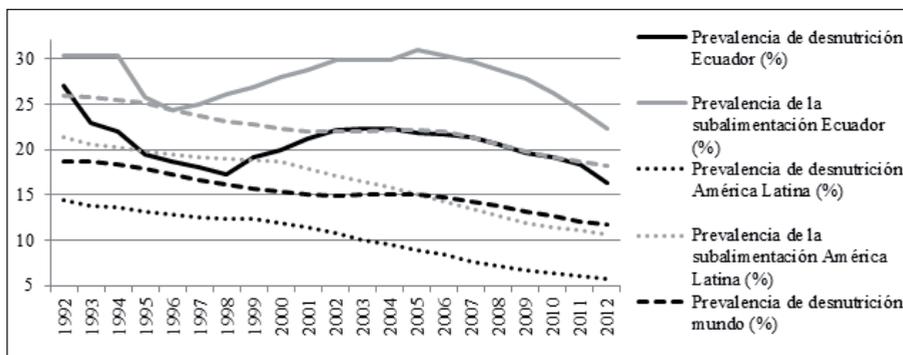
Keywords: Food policy, Malnutrition, Food Security, Direct cash transfers, Ecuador.

Introducción

Una comparación de la información sobre prevalencia de subalimentación y de la desnutrición en Ecuador muestra cómo desde 1992 y hasta 2012, el promedio es siempre mayor en este país que la media mundial y la latinoamericana (Gráfico 1) aunque la tendencia es decreciente en ambos casos, sobre todo a partir de 2005. Desde 1992 y hasta 1997 se registra una reducción progresiva de la subalimentación, pero a partir de 1998 se advierte un repunte interpretado como efecto de la profunda crisis económica y financiera nacional que estalló en ese año (Espinoza 2005) llevó en 1999 al desempleo y subempleo al 16% y 57% de la población, respectivamente, y sumió a las dos terceras partes de los ecuatorianos en la pobreza (Cerdas *et al.* 2006). Desde que en 2004 comenzaron a registrarse los primeros repuntes sostenidos de los principales indicadores macroeconómicos, se aprecia una evolución decreciente de la subalimentación en el Ecuador. Al analizar la desnutrición se observa la misma tendencia: una reducción progresiva de los niveles de la prevalencia de la desnutrición, con un repunte sustancial desde 1998 y hasta 2003 vinculado a la crisis de finales de la década de 1990 (De la Torre y Mascaró, 2011). La tendencia revierte a partir de 2004, generándose una reducción de la subalimentación hasta 2012 del 7,6% (1.213.505 personas) y de la desnutrición del 5,9% (1.024.030 personas).

La población rural es el grupo más afectado por la subalimentación y la desnutrición, con los peores índices de consumo de proteínas, hierro, zinc, vitamina A, y carbohidratos (Gráfico 2). En consecuencia se registran en el ámbito rural los mayores porcentajes de retardo en la talla, que alcanza al 29% (INEC, 2013). Al analizar la relación entre las condiciones nutricionales y la pobreza a través de una muestra sobre anemia, consumo de zinc y de vitamina A, se comprueba que los datos más insatisfactorios se registran en los grupos más pobres (INEC 2013). La deficiencia nutricional se traduce en un mayor retardo en la talla en los estratos más pobres (Gráfico 3).

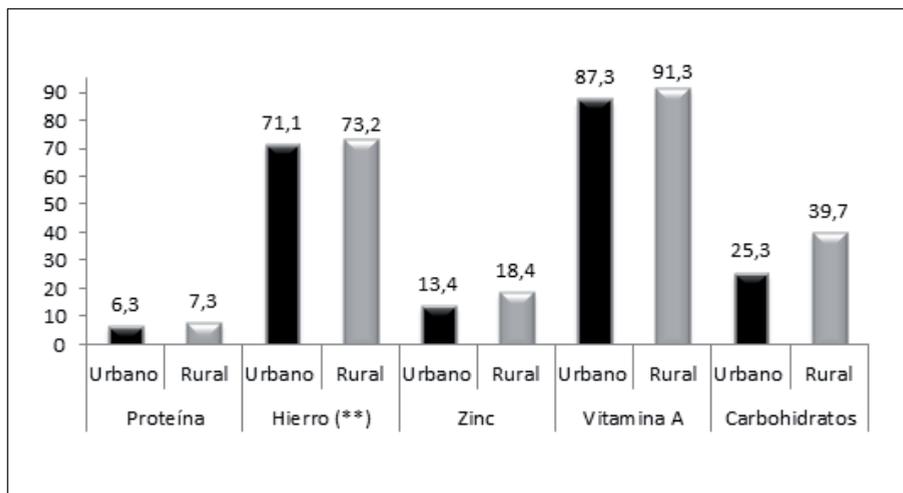
Gráfico 1. Prevalencia de la subalimentación y de la desnutrición en porcentaje (1992-2012)



Fuente: FAOSTAT, 2014 y Banco Mundial, 2014

NOTA: El año indicado se refiere al año central de un promedio de 3 años

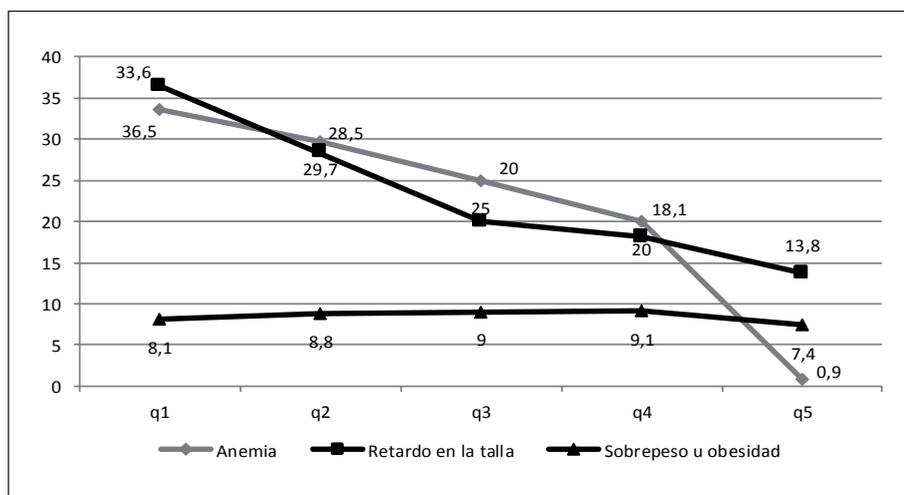
Gráfico 2. Prevalencia del consumo inadecuado de nutrientes (*) por subregión, 2013



(*) Con base en el Requerimiento Promedio Estimado de las Referencias de Ingesta Dietética del Instituto de Medicina de los EEUU.

(**) Asumiendo una biodisponibilidad del 8%.

Fuente: ENSANUT 2011-2013, 2013

Gráfico 3. Ecuador: retardo en la talla, por quintil (*), 2013

(*) Los quintiles dividen la población en cinco grupos en función de su nivel de ingresos.
Fuente: ENSANUT 2011-2013, 2013

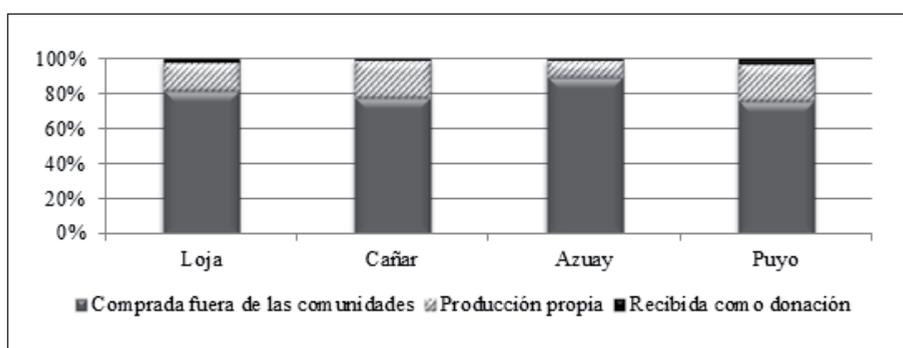
La mayoría de las personas incluidas en el grupo de mayor vulnerabilidad no produce los alimentos que consume, sino que los adquiere en relaciones mercantiles. Es necesario indagar, en consecuencia, el papel desempeñado por las políticas públicas en materias de seguridad alimentaria en la reducción de esos indicadores que se advierte en los años recientes. Con tal fin se analiza en las secciones siguientes las políticas de reducción de precios y las estrategias de aumento de ingresos, y el impacto de en la capacidad de compra de alimentos de los grupos rurales más pobres.

1. Las causas de la desnutrición de la población rural más pobre en el Ecuador

Para realizar un análisis de las causas específicas de la desnutrición de los más pobres en el ámbito rural en Ecuador, se atiende al trabajo del Premio Nobel de Economía Amartya Sen. Sen considera que la desnutrición se debe a una falta de acceso a los alimentos, que a su vez viene dado por la titularidad sobre los alimentos, que puede tenerse o no. La titularidad sobre el alimento se refiere a la manera en que puede accederse a él: comprándolo, recibéndolo a modo de donación, o produciéndolo. Definió Sen tres tipos de titularidades: las titularidades de intercambio de alimentos por dinero, las titularidades transferidas, como las obtenidas por herencias o por percepciones dadas por el Estado o la comunidad, y las basadas en la producción propia (Sen, 1981).

Los grupos más vulnerables en Ecuador, es decir, aquellos que viven en el ámbito rural y están en el decil 1 de pobreza, compran sus alimentos. El porcentaje de la producción agropecuaria que se compra oscila en torno al 75% en promedio, como puede verse en el Gráfico 4, elaborado con base a la información obtenida en las entrevistas en las comunidades rurales ubicadas en el decil 1 y a las líneas de base de proyectos tomados como fuente de datos, información detallada en el Anexo. Precisamente porque la mayor parte de los alimentos para el consumo se compra, se concentra esta investigación en el análisis de las dificultades experimentadas para comprarlos.

Gráfico 4. Porcentaje de los alimentos que se consumen fuera de las comunidades



Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de las entrevistas a las organizaciones y miembros de las comunidades en las que se ejecutaron los proyectos, y de las memorias de los proyectos (ver detalle en Anexo).

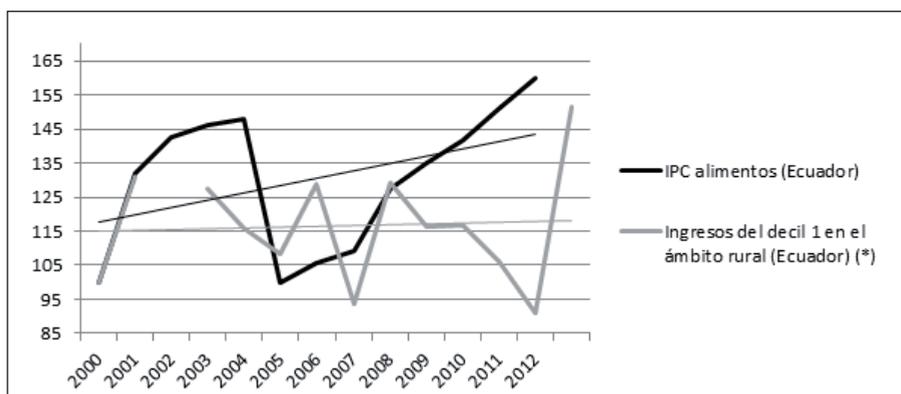
El análisis de las dificultades de los grupos más vulnerables para alcanzar la titularidad económica sobre los alimentos implica indagar sobre las dificultades que se enfrentan para comprarlos. Para ello es preciso valorar si existe una brecha entre el precio de los alimentos y los ingresos del potencial comprador, sea porque el precio se incrementa de manera sustancial año a año, o porque los ingresos del demandante no aumentan lo suficiente. De acuerdo a lo que se desprende del Gráfico 5, en el decil 1 el índice de precios de los alimentos creció más que el índice de ingresos, generando una caída en el acceso económico a los alimentos.

Corresponde en consecuencia enfocar las políticas aplicadas al respecto, tanto las dirigidas a la reducción y el control de los precios, como al aumento de los ingresos. En el primer caso es preciso analizar si el aumento y variabilidad de los precios tiene lugar en los alimentos de producción nacional o en los importados.

En el Gráfico 6 se aprecia que tanto la cantidad como los precios de la producción interna presentan índices de variabilidad muy superiores a los promedios anuales mun-

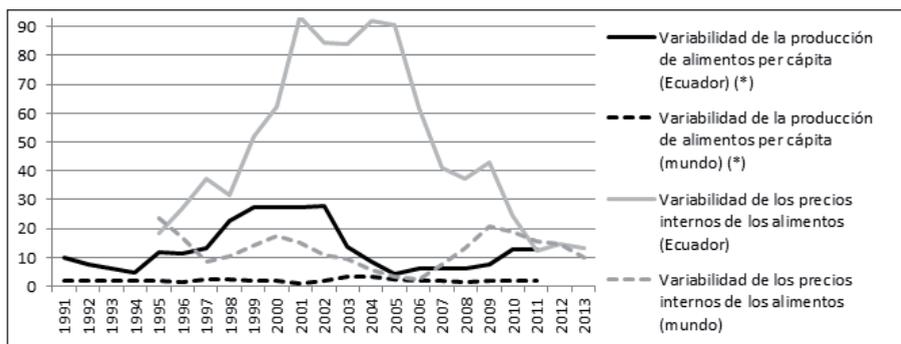
diales. En tanto al efecto de los precios internacionales, como se observa en el Gráfico 7, es muy elevado el nivel de dependencia de las importaciones, tomando como ejemplo el dato disponible de los cereales del Ecuador respecto al promedio mundial. Esto hace que el país sea mucho más vulnerable ante las subidas continuadas y generalizadas de los precios al consumo de los alimentos registradas desde el año 2000 (Herrero, 2014). Se aprecia asimismo una elevada volatilidad de los precios nacionales, superior a la media internacional y una gran dependencia del exterior acompañada de un aumento del precio internacional de los alimentos.

Gráfico 5. Ecuador: IPC de los alimentos e ingresos del decil 1 en el ámbito rural (2000 = 100)



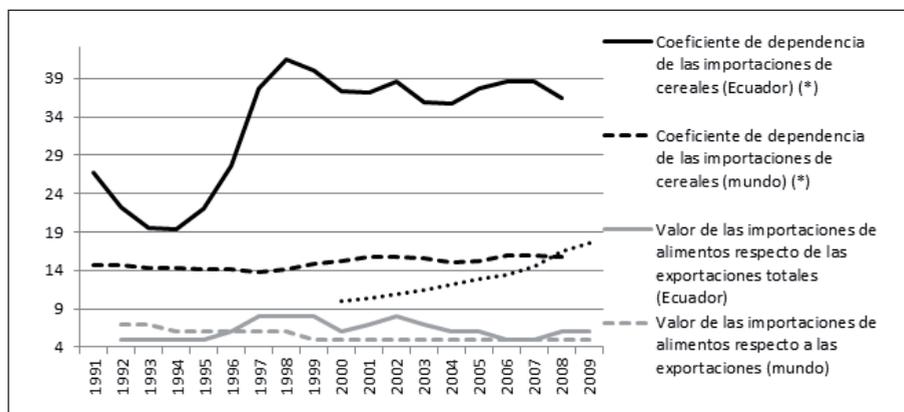
NOTA: El descenso en 2004 responde a un recálculo de la base para el cálculo del IPC (INEC, 2014).
Fuente: IPC de los alimentos en Ecuador en ENSANUT 2011-2013, 2014. Ingresos en Encuesta Urbana de Empleo y Desempleo - INEC 2000-2013 en SIISE, 2014

Gráfico 6. Variabilidad de la producción de los alimentos y de los precios internos del Ecuador y el Mundo (1991-2013)



(*) I\$ por persona constante 2004-2006
Fuente: FAOSTAT, 2014

Gráfico 7. Dependencia de las importaciones de los alimentos del Ecuador e índice del precio internacional de los alimentos (1991-2009)

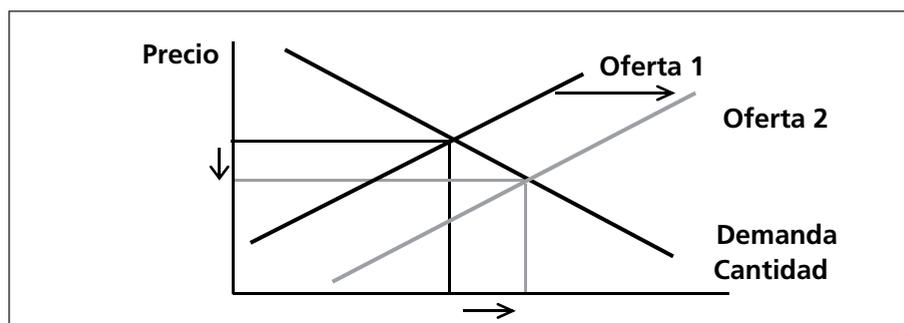


(*) En porcentaje. El año indicado se refiere al año central de un promedio de 3 años
 Fuente: FAOSTAT, 2014

2. Estrategias aplicadas para controlar los precios de los alimentos

La estabilización de los precios y la fijación de límites pueden alcanzarse a través de la aplicación de varias políticas. Ecuador optó por el control de precios de manera directa y el aumento de la oferta de alimentos. En ambos casos, y al no generarse escasez por la fijación de los precios, el resultado esperado sería un aumento de la cantidad de alimentos producida, con un efecto como el que se indica en el Gráfico 8. El aumento de la cantidad de alimentos producida puede sustituir importaciones, estabilizar la producción y los precios e incluso aumentar su aporte a la exportación de alimentos.

Gráfico 8. Movimiento de la curva de la oferta para aumentar la producción y reducir los precios.



Fuente: Elaboración propia

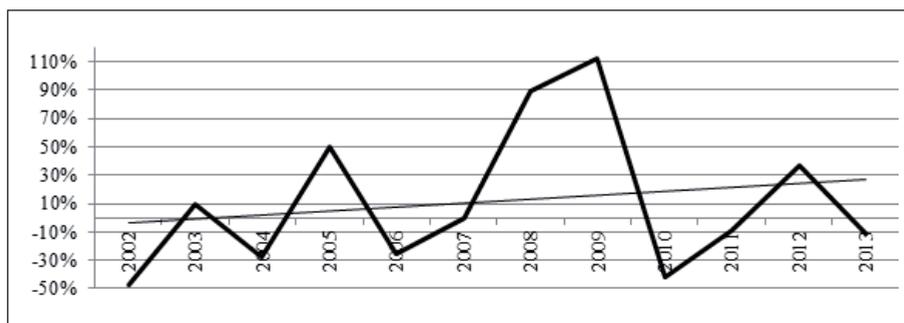
En cuanto al control de los precios, en diciembre de 2012, la Ley Orgánica de Comercialización y Abastecimiento Alimentario, incluye en el Artículo 61, 62, 63 y 64 la posibilidad de crear precios oficiales, de sustentación, referenciales y bandas de precios (República del Ecuador, 2013). En febrero de 2013 se firmó el Decreto Ejecutivo 1438 que estipuló la creación de precios referenciales de los principales alimentos, que los mercados mayoristas debían observar (MIPRO, 2013).

En cuanto al aumento de la oferta, se optó por el desarrollo de varios programas de mejora de los insumos agropecuarios en el marco de un incremento de la inversión pública (Gráfico 9). El aumento responde a un presupuesto nacional cada vez mayor apuntalado por la recuperación del control nacional de la mayor exportación del Ecuador –el petróleo–, y sus altos precios registrados durante el periodo (BCE, 2014).

El aumento de la inversión privada se acompañó de un aumento de los principales indicadores macro económicos en un clima de sostenibilidad política y social (BCE, 2014). El resultado del aumento de la inversión pública y de la privada fue un tímido aumento de la cantidad de alimentos producida y un mayor rendimiento de la producción de alimentos en el Ecuador, superior a la media mundial, como se indica en los gráficos 10 y Gráfico 11.

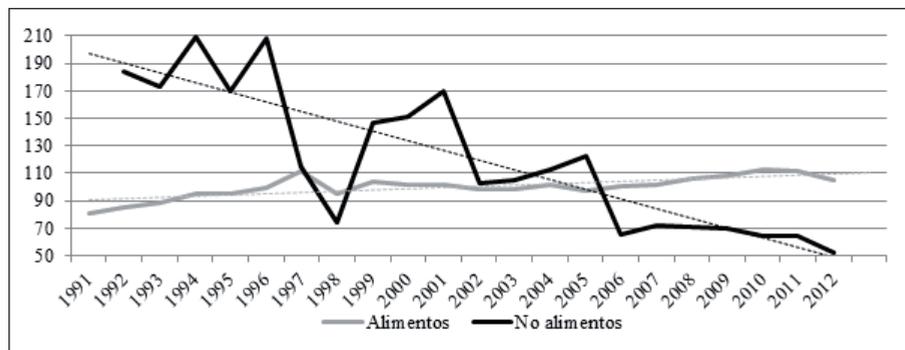
Sin embargo los resultados de las políticas de control de precios y de aumento de la oferta de alimentos no han sido los deseados. El tímido repunte de la producción y el incremento de la rentabilidad no han podido generar un descenso real de los precios, estabilidad duradera, sustituir las importaciones o aumentar las exportaciones de los alimentos de manera sostenible. Ha sido mayor el peso del aumento de la demanda de alimentos por el incremento de la población, el aumento de los salarios, el descenso del desempleo y el efecto de la inflación generalizada (BCE, 2014).

Gráfico 9. Crecimiento anual del Presupuesto General del Estado sector agropecuario.



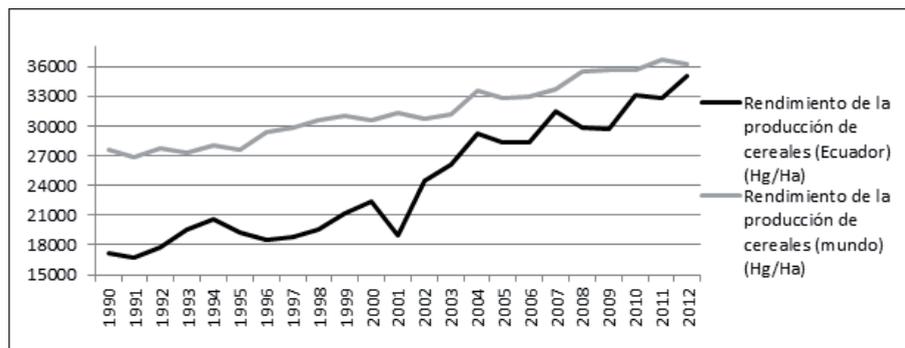
Fuente: Sistema Integrado de Gestión Financiera - Ministerio de Finanzas en SIISE, 2014

Gráfico 10. Índice de producción bruto per cápita de alimentos en el Ecuador (base 2004-2006 = 100)



Fuente: FAOSTAT, 2014

Gráfico 11. Rendimiento de la producción de cereales en Ecuador y el mundo (1990-2012)



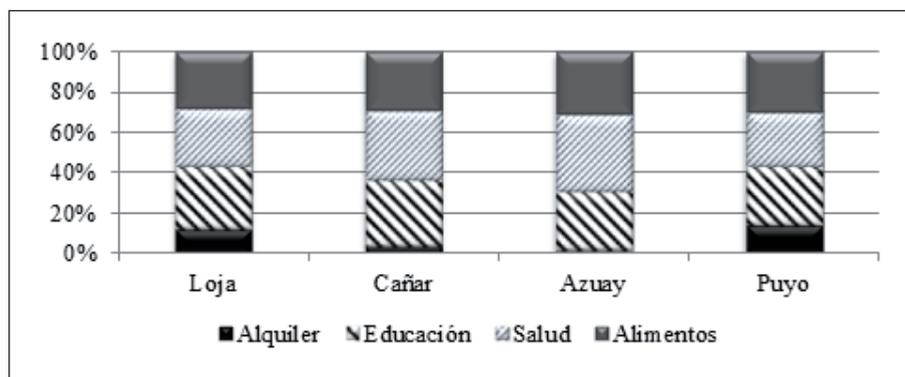
Fuente: FAOSTAT, 2014

3. Políticas para aumentar los ingresos

Schady y Rosero (2008) confirman que el aumento de los ingresos tiene una relación directa con el incremento de los recursos destinados a los alimentos, lo que incide positivamente en las condiciones nutricionales. Según la ECV 2005-2006, el 90% de las remesas de dinero provenientes de residentes en el exterior se destinaron a educación, salud, alimentos y arriendo. Tal y como se aprecia en el Gráfico 12, el incremento de los ingresos de los proyectos desarrollados en el Ecuador en el ámbito rural tomados como referencia fue en promedio del 25%. De ese 25%, un tercio se destinó a comprar más alimentos y de mejor calidad.

Desde el Estado ecuatoriano se han aplicado programas para el aumento de los ingresos de los estratos más bajos en el ámbito rural que se dividen entre los que buscan un aumento directo de los ingresos o de la reducción del gasto en alimentos, y los que buscan un incremento sostenible de los ingresos.

Gráfico 12. Destino del aumento de los ingresos en el decil 1 en el ámbito rural

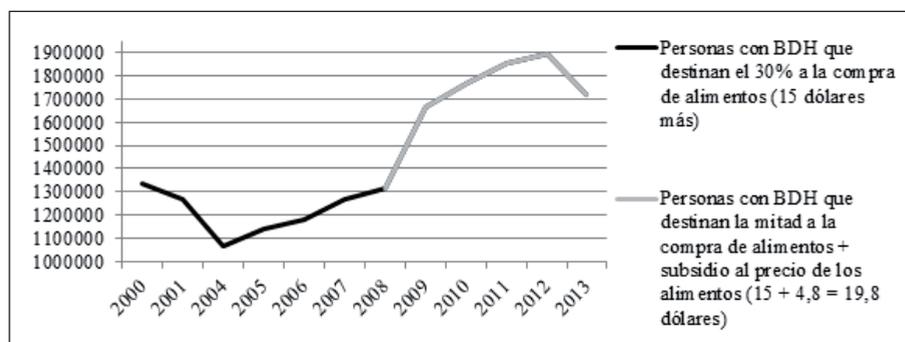


Fuente: Elaboración propia con datos procedentes de las entrevistas a las organizaciones y miembros de las comunidades en las que se ejecutaron los proyectos, y de las memorias de los proyectos.

En materia de políticas de incremento de los ingresos de la población afectada, destaca el Bono de Desarrollo Humano (BDH). Consiste de una transferencia monetaria mensual de 50 dólares a las madres de familia, a los mayores de 65 años, y a las personas con más de un 40% de discapacidad que están en los dos grupos más pobres. La transferencia a la familia está condicionada: si el hogar tiene niños menores de 6 años, deben participar de controles de salud al menos dos veces al año; si el hogar tenía un niño entre 6 a 15 años, se condicionaba la transferencia a que estuvieran matriculados en la escuela y que asistieran a las clases por lo menos el 90% de los días (MIES, 2014). El programa fue creado en 1998 con el nombre de Bono Solidario, como un subsidio directo que tenía el objeto de proteger el consumo mínimo de las personas pobres del país que se verían afectadas por una eliminación de otros subsidios. Posteriormente, y dada la crisis económica política y económica que afectó al país al final de la década de 1990 (Espinoza, 2005), pasó a ser la principal herramienta del gasto social del país para combatir los efectos de la crisis y proteger a la población más vulnerable (MIES, 2014). En lo que toca a subsidios a los precios, destaca el Programa Socio Ahorro (PSA) impulsado en 2008, que contempló un descuento del 8% sobre 60 dólares de la cesta de la compra, del que se beneficiaban el mismo grupo de personas que del BDH.

Atendiendo a los datos registrados en el Gráfico 13, desde 2004 el número de personas con BDH no ha dejado de crecer. Casi la tercera parte de los nuevos ingresos procedentes del Bono se destinaba a alimentos, es decir, de los 50 dólares recibidos, 15 se destinaban a comida. Esta cantidad estimada ha ido aumentando conforme aumentaba el BDH. A este dato se le ha de añadir, desde 2008, el 8% de descuento sobre los 60 dólares gastados en la cesta de la compra, que suponen 4,8 dólares. El total es de 19,8 dólares, del que disponían en 2013 1.719.504, personas. Suponen 651.032 personas más que en 2004, cuando comenzó el descenso de la desnutrición y de la subalimentación. Esta cifra representa la mitad de las personas que han dejado de estar en condición de subalimentación y desnutrición desde 2004. La información disponible, sin embargo, no permite discernir entre áreas rurales y urbanas.

Gráfico 13. Personas con recursos del Estado que destinaban a alimentos (subsidio directo e indirecto)



Fuente: MIES, 2014

En cuanto a las políticas generadoras de ingresos sostenibles de las que se pudieron beneficiar en el sector rural más pobre destacan el Crédito de Desarrollo Humano (CDH), los Programas del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Empresarial (SECAP) y los programas “Nutriendo el Desarrollo” e “Hilando el Desarrollo”. El Crédito de Desarrollo Humano busca mejorar los niveles de vida de los beneficiarios del BDH para incorporarlos al tejido socio productivo nacional. Son créditos ligados al Programa Productivo Solidario de hasta 840 dólares a dos años, con una tasa de interés de 5%, sin garantías. En 2011, el 7,7% de los hogares que había recibido el BDH recibió el CDH, con una cobertura de 142.917 personas. El Programa del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Empresarial (SECAP), desde 2000 y hasta 2010, había capacitado a 885 mil personas (SIISE, 2014a). El programa “Nutriendo el Desarrollo” a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), busca fomentar la producción local de leche para abastecer a los programas de alimentación del Estado. El

objetivo principal es fomentar la inclusión económica de los pequeños productores de leche, así como la coparticipación en forma asociada en la industrialización de este producto. El programa capacita a los productores y garantiza la compra de leche a centros de acopio que fomenta la Asociación de Ganaderos de la Sierra y el Oriente (AGSO). En 2007 participaban 1.420 pequeños productores, aumentándose la cobertura hasta alcanzarse los 3.190 en 2010 (SIISE, 2014).

El Programa “Hilando el Desarrollo”, del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), se inició en 2007 para vincular a los pequeños tejedores a espacios mayores de confección que puedan ofrecerles mejores oportunidades económicas a medio y largo plazo. En 2007 participaban 220 pequeños productores, aumentándose la cobertura hasta alcanzarse 1.881 personas en 2010 (SIISE, 2014).

Se carece de información acerca de la evolución de los ingresos de las familias participantes en estos programas, lo que no permite calcular el aumento de los recursos destinados a la compra de alimentos, aunque pudiera considerarse que efectivamente tuvo lugar.

Conclusiones

El Ecuador ha experimentado un descenso de la desnutrición y de la subalimentación de manera sostenible desde 2004 y hasta 2012. El colectivo más afectado por la desnutrición y la subalimentación son las personas en el campo que pertenecen al estrato más pobre. Estas familias compran la mayor parte de los alimentos, es decir, tienen alimentos porque acceden económicamente a ellos. Durante el periodo analizado la capacidad de las familias más pobres en el ámbito rural para comprar alimentos ha descendido en la medida en que los precios de los alimentos han aumentado más que los ingresos.

En general las políticas aplicadas para reducir y estabilizar los precios y aumentar los ingresos se consideran adecuadas en tiempo y forma, máxime teniendo en cuenta el poco tiempo que llevan ejecutándose. Se consideraría adecuado en adelante que fueran más agresivas, diversas y duraderas, de cara a lograr resultados más intensos y duraderos.

Las políticas destinadas a reducir y estabilizar el precio de los alimentos se concretaron en el aumento de la oferta de alimentos y en el control mediante precios de referencia. El aumento de la producción fue insuficiente para cubrir la nueva demanda generada por el aumento de la población y el incremento de la renta media. Valdría la pena considerar la apuesta por un incremento de la producción de alimentos mucho más agresivo que permitiera incluso sustituir importaciones y reducir la vulnerabilidad frente a las oscilaciones de los precios y los volúmenes de producción externos. De igual manera el aumento de la producción de alimentos podría haber contribuido a la balanza comer-

cial a través del aumento de las exportaciones y potenciar la estructura productiva del Ecuador. Debía tratarse de un incremento de la producción final calculado que tuviera en cuenta la evolución de la demanda interna y externa. Con ese objetivo, se tendría que haber diseñado una estrategia de inversión, producción y comercialización nacional e internacional previo con metas cuantificables, indicadores cuantitativos y cualitativos y fuentes de verificación.

En tanto a la política de control de los precios se aprecia una mayor necesidad de contar con una difusión entre los consumidores y de una atención por parte de las autoridades más intensa del cumplimiento de la toma como referencia de los precios indicados por el gobierno por parte de los mayoristas. Además se requeriría de un tratamiento integral del control de precios que trate también los insumos y las materias primas necesarias para la producción, pudiendo valorar políticas de subvención o recompra por parte del Estado. De igual manera, habría sido necesario considerar medidas destinadas al control de los precios de las importaciones a través de la imposición de aranceles.

Para incrementar los ingresos de las familias más pobres se optó por políticas de aumento directo de los ingresos y subvenciones a la canasta de alimentos, y políticas indirectas de incremento de los ingresos, a través de la mejora del acceso al crédito y del conocimiento para la generación de recursos.

La política de ingresos directos y de subvenciones a la canasta de alimentos dirigidas a los colectivos más pobres generó un incremento sustancial de los recursos destinados a los alimentos en términos relativos, e insuficiente en términos absolutos. Si bien no se puede distinguir entre los que recibieron el dinero y la subvención en el campo o en la ciudad, todos estaban en los estratos más pobres, con lo que se estima un impacto directo y positivo sobre el grupo que reside en el ámbito rural y está en el decil más pobre. La vulnerabilidad de los grupos a los que se dirigen los bonos y los subsidios y el adecuado control y gestión por parte del gobierno invitan a continuar con su práctica, si bien se extraña un mayor análisis no sólo sobre el destino de esos recursos, como son los alimentos o las medicinas, sino del impacto que generan sobre la condición de nutrición, salud, etc. que pueden experimentar las familias beneficiarias.

En tanto a los programas que tienen como objetivo la generación de ingresos de manera sostenible, lo que podía redundar en una mejor capacidad económica para la compra de alimentos, no se cuenta con un registro del impacto real que han tenido dichos programas. En general la meta ha sido cumplir con una serie de actividades vinculadas sobre todo a la capacitación, es decir, no se ha trabajado por resultados. Se aprecia una clara necesidad de planificar los procesos para la generación de ingresos de manera sostenible por objetivos, es decir, teniendo como metas medibles y cuantificables aquéllas relacionadas con los beneficiarios de los procesos, en vez de con los actos de los ejecutores de

los programas. Valdría la pena entonces reforzar este tipo de programas por su capacidad para generar resultados sostenibles en el tiempo, precisamente por la condición de aislamiento y marginalidad en la que se encuentran los colectivos rurales tradicionalmente afectados por la desnutrición.

¹ La subalimentación hace referencia a una ingesta por debajo del mínimo recomendado por la OMS (FAO, 2008).

² El nivel de desnutrición mide el “[p]ercentage of the population whose food intake is insufficient to meet dietary energy requirements continuously. Data showing as 2.5 signifies a prevalence of undernourishment below 2,5[%]” Banco Mundial (2014).

³ Los proyectos seleccionados para el análisis son “Fortalecimiento de la migración responsable entre Cañar y Madrid a través de la prestación de servicios de información, orientación y asesoramiento y el apoyo a iniciativas productivas de familias transnacionales (2010-2012)”, “Fortalecimiento del tejido socio-económico en comunidades rurales en situación de extrema pobreza y focos de migración en las provincias de Loja y Azuay (2009-2011)”, “Inserción socioeconómica de familias en situación de extrema pobreza en comunidades rurales en la provincia de Loja (2009-2011)”, “Mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias en situación de pobreza en la zona rural de la provincia de Loja (2009-2011)”, “Fortalecimiento del tejido socio-económico en comunidades rurales en situación de extrema pobreza y focos de migración en zonas fronterizas de Ecuador y Perú (2009-2010)” y “Fortalecimiento de las capacidades de respuesta ante desastres naturales y mejora de abastecimiento de agua de cuatro comunidades indígenas Zápara en el Cantón Puyo (2008-2010)”.

Anexo

Los datos sobre el tipo de acceso a los alimentos de las familias que residen en el ámbito rural y están en el decil1 de pobreza se obtuvieron de las propias comunidades. Para ello se visitaron 56 comunidades de las provincias de Azuay, Cañar, Loja y Pastaza en las que se realizaron 483 encuestas. Una de las preguntas de las encuestas realizadas era la siguiente: “¿Usted compra sus alimentos, los produce, o se los entregan?”. Las entrevistas se realizaron en el periodo comprendido entre febrero de 2009 y diciembre de 2011 con el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil. Se recoge en la siguiente tabla el detalle de las encuestas.

Tabla 1. Relación de las CMA visitadas y de las entrevistas con organizaciones que trabajan en las comunidades

País	Comunidades	Encuestas	Organización
Azuay	4	26	Fundación Paul Rivet
Cañar	32	290	Fundación Nuevos Horizontes
Loja	6	68	Unión Popular de Mujeres de Loja (UPML)
	5	52	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP)
	4	26	Fundación GRATOS
Pastaza	5	21	Fundación Altrópico

Fuente: Elaboración propia

Además, se incluyeron los resultados de las líneas de base de dos proyectos de cooperación que recogían la misma pregunta de “¿Usted compra sus alimentos, los produce, o se los entregan?” en su diagnóstico inicial. Participaron en la encuesta 450 personas. Los proyectos eran “Fomento de la migración responsable entre Cañar y Madrid a través de la prestación de servicios de información, orientación y asesoramiento y el apoyo a iniciativas productivas de familias transnacionales”, ejecutado en 2007 por la Fundación Nuevos Horizontes, y el proyecto “Fortalecimiento del tejido socio-económico en comunidades rurales en situación de extrema pobreza y focos de migración en las provincias de Loja y Azuay (2009-2011)” ejecutado por la Fundación Nuevos Horizontes, y la Fundación FEPP.

Referencias bibliográficas

Banco Central Ecuatoriano -BCE- (2014). *Base de datos* <http://www.bce.fin.ec/index.php/informacion-estadistica-1> accesado el 6 de enero de 2015.

Banco Mundial (2014) *Base de datos* <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD> accesado el 6 de enero de 2015.

Calero, Carla (2011). *Seguridad alimentaria en Ecuador desde un enfoque de acceso a alimentos*. Quito: FLACSO Ecuador.

Cerdas, Eduardo, Jiménez, Federico y Valverde, Miriam (2006) *Crisis de Ecuador en los años 1999-2000*, Quito UNED.

De la Torre, Augusto y Mascaró, Yira. (2011). *La gran crisis ecuatoriana de finales de los noventa*. Quito: CORDES.

Encuesta Nacional de Salud y Educación -ENSANUT- (2013). *Base de datos*. <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/salud-salud-reproductiva-y-nutricion/> accesado el 6 de enero de 2015.

Espinoza, Roque (2005). *La Crisis Económica Financiera Ecuatoriana de finales de siglo y la dolarización*. <http://www.uasb.edu.ec/padh/> accesado el 6 de enero de 2015.

Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAOSTAT- (2014). *Base de datos*. <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx> accesado el 6 de enero de 2015.

FAO (2008) *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades*. Roma: FAO.

Herrero, Susana (2014) *Análisis crítico de la seguridad alimentaria como bien público global. El caso de las poblaciones marginadas y aisladas*. Madrid: UNED. <http://www.auladeeconomia.com/articulosot-14.htm> accesado el 6 de enero de 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC- (2014) *Base de datos* http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Inflacion/Cambio_Anio_Base_IPC/SIPC_20150112.pdf accesado el 6 de enero de 2015.

Ministerio de Inclusión Económica y Social –MIES- (2014). *Programa de Alimentación Escolar*. <http://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/> accesado el 6 de enero de 2015.

Ministerio de la Productividad –MIPRO- (2013). *Política de precios para control precio alimentos*. <https://www.comunicacion.gob.ec/rige-en-ecuador-politica-de-precios-para-el-control-de-la-especulacion-en-46-productos-decreto/> accesado el 6 de enero de 2015.

República del Ecuador (2013). *Proyecto de ley orgánica de comercialización y abastecimiento alimentario*. <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/01/PROYECTO-DE-LEY-DE-COMERCIALIZACION-Y-ABASTECIMIENTO-AGROPECUARIO-FINAL.pdf> accesado el 6 de enero de 2015.

Schady, Norbert y Rosero, José (2008). *Are cash transfers made to women spent like other sources of income?* Economics Letters, Elsevier, vol. 101(3)

Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador –SIISE- (2014). *Base de datos*. <http://www.siise.gob.ec/siiseweb/siiseweb.html?система=1#> accesado el 6 de enero de 2015.

Liderando procesos de gestión participativa en localidades intermedias:

Un estudio de caso (Firmat, Provincia de Santa Fe)

Leading processes of participatory management in mid-size cities: A case study (Firmat, Santa Fe Province).

Gisela Signorelli

Doctora en Ciencia Política. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario; Becaria Posdoctoral CONICET
gisela.signorelli@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen

La inclusión de herramientas de gestión participativa, por tratarse de un cambio que genera impactos en el plano interno y externo de la administración municipal, requiere de dos competencias clave: un liderazgo emprendedor-relacional que conduzca con convicción el proceso, y de una estrategia de comunicación sencilla pero precisa que permita informar sobre las decisiones, convocar correctamente a la ciudadanía y conocer las inquietudes que la apertura de este tipo de procesos genera en ambos planos. El objetivo de este artículo es abordar estas cuestiones en el Municipio de Firmat que en 2012 comenzó a incorporar herramientas de gestión participativa a través del Plan Urbano Ambiental Firmat y el Presupuesto Participativo.

Palabras claves: liderazgo emprendedor-relacional, participación ciudadana, gestión participativa local, burocracia, comunicación institucional, Firmat.

Abstract

The enactment of participatory management tools involves changes at both internal and external dimensions of municipal administration, as it calls for the development of two key competences: an enterprising-relational leadership together with a simple but precise communication strategy

Fecha de recepción:

1.12.14

Fecha de aceptación:

12.5.15

to inform the public about decision-making, to convene citizens appropriately and to learn about the reactions that the new management processes elicit inside and outside the local administration. The aim of this paper is to tackle these issues down in the Municipality of Fimat which in 2012 began to enact participatory management tools through the Urban Background/Environmental Fimat Plan and Participatory Budget

Key words: *enterprising-relational leadership, citizen participation, participatory management on a local scale, bureaucracy, institutional communication, Fimat.*

Introducción¹

Desde fines de la década de 1980 comenzaron a generarse formas innovadoras de gestión urbana a partir de la incorporación de herramientas de participación cuyo estandarte es el Presupuesto Participativo (PP). La ciudad de Porto Alegre, tanto por su jerarquía como por la radicalidad de su experiencia, se convirtió en emblema por la implementación de dicha política a partir de 1989, bajo la administración del Frente Popular,² que retomó las reivindicaciones de movimientos sociales –como las asociaciones de pobladores *Movimento dos Sem-Teto* y el *Movimento dos Transportes Coletivos* que desde la década del '70 pedían cambios sistemáticos en la gestión municipal en Brasil.

A partir de allí, el PP comenzó a expandirse primero en Brasil, luego en otros países de Latinoamérica para llegar al mundo. Tal como sugiere Cabannes (2004), se han desarrollado tres etapas de expansión de este tipo de procesos. La primera que puede datarse desde 1989 a 1997, es de *experimentaciones*. Se “inventan” las nuevas formas de gestionar los recursos públicos. En primer lugar está Brasil, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, y luego Montevideo (Uruguay), donde desde 1990, la población fue invitada a orientar el uso de los recursos quinquenales del Municipio. La segunda fase, que llamamos de *masificación brasileña*, corresponde al período de 1997 a 2000, período durante el cual más de 130 municipios brasileños adoptaron el modelo, con variaciones notables. La tercera fase, del 2000 a la fecha, puede ser identificada como *de expansión* (fuera de Brasil) *y de diversificación*. Es a partir de esta fecha que numerosas ciudades latinoamericanas y más recientemente europeas adaptan a sus realidades los modelos existentes.

Actualmente existen más de 2000 municipios en América Latina³ que implementan o han implementado el Presupuesto Participativo en sus gestiones. Conocidos y amplia-

mente teorizados se encuentran los beneficios y limitaciones de estos procesos. Profundización democrática (Fung y Wright, 2003), legitimidad, transparencia y reducción del clientelismo (Kliksberg, 1999; Abers, 2000), control social (Wampler, 2006; Revello, s/f), eficiencia en la distribución de los bienes públicos (Marquetti, 2003), inclusión (Nylen, 2003), entre otros, han sido los resultados esperados.

En Argentina la incorporación de políticas participativas en el nivel local se inició en grandes ciudades; recientemente se extendió hacia otras de menor tamaño. Originalmente políticas innovadoras como planificación estratégica, descentralización y presupuestos participativos eran proyectos encarados por municipios extensos como Rosario, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba o Mendoza. Sin embargo, en la actualidad, se observa que 48 municipios, de muy diversa escala y ubicación geográfica, desarrollan o están en fases preliminares de implementación de PP.⁴ En trece de las 23 provincias argentinas, existe al menos un municipio que aplica esta herramienta de gestión participativa, y en 10 de ellas se desarrolla en su ciudad capital.⁵ En el año 2010 uno de cada cuatro habitantes de la Argentina vivía en un municipio con PP incorporando más de ocho millones de personas (López Accotto, Martínez y Adaro, 2012).

Empero, como se desprende de los datos, en un alto porcentaje de casos las ciudades que han decidido incorporar elementos de gestión participativa en sus administraciones locales, son municipios de más de 100 mil habitantes y los de mayor renombre internacional son ciudades globales – en la categoría de Saskia Sassen (2007) – que superan el millón de habitantes.

En la Provincia de Santa Fe, la Ley Orgánica de Municipalidades (Nro. 2756) establece en su artículo 1° que es ciudad la localidad de más de 10 mil habitantes; siendo de primera categoría aquellas que superan los 200 mil y de segunda categoría las que se encuentran entre los 10 mil y los 199 mil habitantes. Por tanto la ciudad de Firmat – caso al que nos abocaremos en este estudio– es una urbe de segunda categoría: un municipio de pequeña escala en términos globales (20 mil habitantes aproximadamente), aunque por la característica de inframunicipalismo del interior de la Provincia de Santa Fe,⁶ es una localidad de mediano tamaño. A pesar de que su superficie es de 226 km², las características poblacionales y geográficas permiten que el general de sus habitantes se conozca entre sí y, por tanto, tengan relaciones interpersonales cercanas, incluso con sus autoridades. Esto posibilita que el contacto cara a cara y la transmisión boca a boca sean fundamentales en el relacionamiento entre vecinos y, entre éstos y el gobierno local.

Desde diciembre de 2011 Firmat es gobernada por un intendente de la Unión Cívica Radical (UCR), partido integrante del Frente Progresista Cívico y Social que gobierna la Provincia desde 2007. La actual gestión municipal ha comenzado a generar una apertura de la administración pública local, promoviendo, espacios de participación ciu-

dadana como el Plan Urbano Ambiental Firmat y el Presupuesto Participativo, ambos iniciados en el año 2013.

Haciendo un análisis exploratorio de dichas políticas, nos preguntamos: ¿de quién surge la demanda de participación? ¿Cuál es su objetivo? Aun si la participación no es requerida por la ciudadanía y es sólo pensada por un grupo de funcionarios de rango político: ¿es deseable promoverla? ¿Cuáles son sus alcances? ¿Qué resistencias puede generar al interior de la burocracia municipal?

Sostenemos como supuesto que por el tipo de lazo que se establece entre la ciudadanía y las autoridades en Estados locales de pequeña escala como Firmat, la implementación de políticas de participación ciudadana posee intrínsecamente tal complejidad que requiere de innovaciones y adaptaciones en su diseño – teniendo presente la idiosincrasia de la sociedad local– si queremos alcanzar su éxito y posterior sustentabilidad. Por otra parte, por tratarse de un cambio que genera impactos en el plano interno y externo de la administración municipal,⁷ se requiere de dos competencias clave: un liderazgo que llamaremos emprendedor-relacional, para que conduzca con convicción el proceso –tanto en las primeras jerarquías como en los mandos medios– y de una estrategia de comunicación sencilla pero precisa que permita informar sobre las decisiones, convocar correctamente a la ciudadanía y conocer las inquietudes que la apertura de este tipo de procesos genera en ambos planos.

Con este objeto abordaremos esta problemática a partir de una investigación cualitativa de tipo exploratorio, dado que se trata de un estilo de gestión recientemente incorporado y sería prematuro extraer conclusiones taxativas. Metodológicamente hemos aplicado un cuestionario a 300 vecinos de la localidad de Firmat en junio de 2013⁸ y se han realizado entrevistas a informantes claves. Se ha trabajado además con datos internos de participación durante el desarrollo del PP en 2013.

Este trabajo se organiza en tres apartados. En el primero, desarrollaremos brevemente un marco conceptual que ayude al lector a comprender cuál es nuestro foco analítico para abordar el objeto de estudio. En el segundo, abordaremos algunos datos descriptivos del caso sugerido para el análisis. Y por último, haremos un cierre con propuestas y recomendaciones que, sin pretender posean un criterio generalizable, sean una lente a través del cual implementar políticas de participación ciudadana en municipios de pequeña y mediana escala de la Argentina.

1. Participación ciudadana en gobiernos locales: liderazgo y comunicación estratégica

Desde fines de la década de 1980, y luego de las graves consecuencias políticas, económicas y sociales que provocó la reducción del Estado durante la siguiente con fuerte predominio del paradigma neoliberal,⁹ se formó un consenso tanto en el ámbito político como académico de que debía desplazarse la mirada “Estado-céntrica” para dar paso a nuevas formas de gestión que incorporaran a actores tanto del sector público no estatal como del privado para dar respuestas a una realidad social cada vez más compleja.

En términos de la administración pública, el siglo XXI nos encuentra ante el desafío del:

- desplazamiento de la administración del enfoque centrado en los insumos y procesos hacia la de productos y resultados;
- establecimiento de sistemas de medición con estándares e indicadores explícitos y precisos de desempeño;
- preferencia por unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas, en vez de burocracias grandes y de numerosos propósitos;
- sustitución de las relaciones jerárquicas por contratos con el personal;
- empleo de mecanismos de mercado en la prestación de los servicios públicos;
- permeabilidad de las fronteras entre sector público y privado, que da pie a la aparición de varias formas de asociación público-privada;
- giro de los valores administrativos hacia la eficiencia (Aguilar Villanueva, 2006:148).

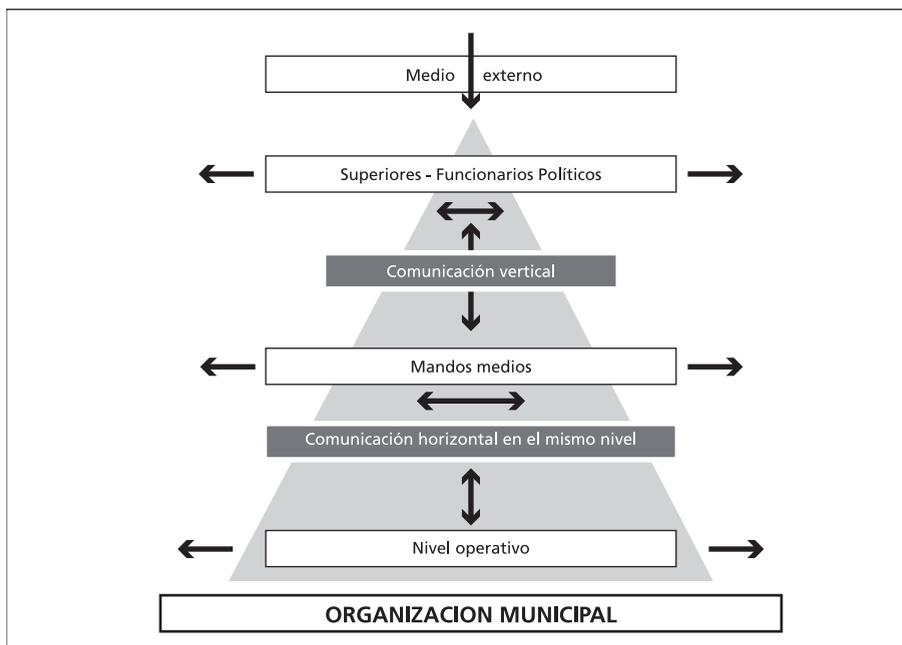
Para todo ello, se considera fundamental la formación y emergencia de sujetos que lideren con convicción y compromiso dichos procesos más allá de las urgencias que exigen los tiempos electorales. Hablamos de liderazgo entendido éste no sólo como rasgos o aptitudes de tipo personal sino como un proceso social que genera motivación en un número de seguidores – en este caso empleados y ciudadanos– para dirigirse hacia una meta común.

De acuerdo a Pigors (1935) el liderazgo es un proceso de estimulación mutua, el cual a través de un juego exitoso de diferencias individuales, controla la energía humana en busca de una causa en común (en Diaz Acevedo, 2012:4). De este modo, en cualquier tipo de organización, está estrechamente vinculado con su cultura, pues como sugiere Schein (1992), la cultura organizacional es un patrón de suposiciones básicas inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo determinado, que ha funcionado lo suficientemente bien como para ser considerado válido y, por lo tanto, será enseñado a nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas. Esos patrones, en la mayor parte de los casos –todavía con resabios del tradicional modelo verticalista y formalista de administración pública–, se encuentran asociados a liderazgos de tipos paternalistas que no estimulan el cambio, inmersos en

una cultura organizacional que también presiona para evitarlo. Es decir, que entre la cultura –que proporciona un sentido de identidad organizacional–, y el líder –que es capaz de homogeneizar y representar ese campo de significaciones–, se genera una sinergia basada en la confianza que, de romperse, genera incertidumbre y desvía a la organización de su misión.

En ese sentido, señala Nanus (1994) que un líder que se precie de ser visionario debe pensar programas orientados a resultados y desempeñar cuatro roles típicos: ser el vocero de la organización ante la comunidad; ser el conductor de la organización hacia el alcance de una determinada meta; ser agente de cambio catalizándolos en el medio interno y anticipándose a los desarrollos del mundo exterior; y, por último, ser responsable de fijar la dirección, precisando un curso de acción que pueda ser reconocido como señal de progreso para la organización. Ante la incorporación de cambios, que es claramente una decisión política, el líder no debe olvidar comunicarlos fehacientemente e incluir tanto a los agentes de cambio como a los agente “a ser cambiados” en la toma de decisiones. Se trata de hacerlos sentir partícipes para disminuir las asimetrías funcionales y evitar las contradicciones pues “la participación lejos de implicar una demora, permite la reducción de los tiempos de ejecución...” (Escalada, 2006:7).

En conclusión, lo que promovemos es un tipo de liderazgo que además de emprender el cambio y estimular el avance hacia determinadas metas, sea “relacional”, es decir donde el colaborador interactúa con el líder por motivación extrínseca e intrínseca, por sentirse parte del proceso de cambio. Se trata de relaciones de influencia (de índole no coercitiva) que el líder genera sobre el colaborador, y viceversa. De este modo, la relación de influencia acaba convirtiéndose en una relación de intercambio entre las dos partes, aún sin dejar de ser asimétrica. Si no hay buena predisposición de parte de los empleados, no conseguiremos que pongan sus talentos al servicio de la organización. De este modo, la comunicación estratégica en el seno de la organización (marketing interno) debe estar organizada a partir de una estructura multidireccional y multiforme, de tal manera que sea un mecanismo vertebrador e integrador de la actividad humana en la organización (Bin, s/f).



Fuente: elaboración propia con base en Bin op.cit.

La comunicación institucional, vertical y horizontal, es una herramienta fundamental para el éxito de la organización y para el verdadero compromiso de sus miembros así como lo son los *outputs* comunicacionales hacia la sociedad o entorno. Más aún cuando el cambio que se propone se encuentra vinculado con la inclusión de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. La participación antes de ser impulsada hacia afuera de la organización debe ser privilegiada hacia adentro, para evitar las resistencias por miedo, desinterés o por desconocimiento de los mismos empleados que llevarán adelante la política pública. Conseguido esto, el segundo desafío es alcanzar una exitosa comunicación hacia la ciudadanía.

Implementar políticas de participación ciudadana conlleva abrir espacios en donde los vecinos puedan opinar y, a veces, decidir cuáles son sus prioridades en materia de políticas, y eso puede implicar un cambio de rumbo en la administración municipal con el consecuente aumento y modificación de tareas por parte de sus empleados. Se entiende por participación, siguiendo a Velásquez y González (2004), el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político.

No siempre es la sociedad civil la que demanda aumentar su capacidad de incidencia en el diseño de políticas sino que son los gobiernos locales los que –en el intento de generar una nueva imagen de su gestión– organizan la apertura de estos espacios apuntando a conseguir mayor gobernabilidad y legitimidad. Para ganar gobernabilidad se busca producir políticas que procuran ser eficientes en sus resultados (legitimidad por resultados) a partir de articular los intereses de actores socio- territoriales diversos en la conformación de las demandas y capitalizar sus iniciativas a través de mecanismos participativos. Como estas políticas son producto de un proceso colectivo de deliberación democrática donde participan los actores implicados, se les otorga una mayor legitimidad por procedimiento. La creación de redes horizontales de cooperación (gobernanza)¹⁰ sumadas a las redes verticales, dotan así de mayor capacidad al Estado.



Fuente: elaboración propia con base en Veneziano (2005)

En este marco, el PP¹¹ y la planificación estratégica¹² aparecen como las principales herramientas de gestión participativa utilizadas tanto en grandes como en pequeños municipios, dadas su flexibilidad y capacidad de adaptación a las realidades de diversos contextos. En realidad, ello se puede atribuir en gran medida al hecho de que no se trata de una teoría acabada sino más bien de un conjunto de procesos de carácter experimental (Vasconez, Bossano, 2006) que se modifican y adaptan con la experiencia acumulada.

En síntesis, queda explicitado por qué la incorporación de herramientas de gestión participativa requiere de dos condiciones *sine qua non* para su éxito: un liderazgo con con-

vicción que lo emprenda y lo comunique a sus colaboradores transmitiendo claramente su objetivo –para una buena gestión de la política– así como una comunicación efectiva y persuasiva que convoque a la ciudadanía a incorporarse a ser parte de los cambios que se impulsan hacia adentro y hacia afuera de la administración municipal.

2. Firmat

Fundada en 1888, a la vera del ferrocarril Mitre,¹³ fue elevada a la categoría de municipio en 1962. Es la segunda ciudad del Departamento General López, luego de Venado Tuerto; la componen 13 barrios: Carlos Casado, Carlos Doce, Centenario, Centro, Fredriksson, Islas Malvinas, La Hermosa, La Patria, La Quemada, Nadal, Quintas del Sur, San Lorenzo y Sarmiento. La ciudad se encuentra dividida por las vías del ex Ferrocarril y esto implica grandes diferencias socio-económicas y territoriales –siendo el lado este de la misma el más desfavorecido–. Más del 60% de la población cuenta con agua potable y gas. Se trata de una ciudad de perfil económico agropecuario al mismo tiempo que industrial, conocida como la capital de la maquinaria agrícola.

En lo que respecta a la dimensión institucional se registra una densa red de instituciones (más de 150), adecuadas a la escala de la ciudad, reconocidas por los actores locales, que llevan adelante programas y proyectos de desarrollo de carácter social, cultural, económico y urbano. Sin embargo, de acuerdo a datos provistos por el Programa Auditoría Ciudadana (2007),¹⁴ es bajo el porcentaje de vecinos que participa de alguna de estas organizaciones e incluso suelen ser los mismos los que figuran en varias de ellas. En 2011 comenzó un proceso de reforma del Estado municipal liderado por el intendente, a partir de la capacitación y reorganización de su personal, con el asesoramiento de la Escuela Superior de Administración Municipal de Rosario.¹⁵ En el año 2012, se capacitó a 30 empleados con categoría 16 o superior –con personal a cargo– en contenidos básicos de la administración pública (estatuto del empleado público; organización jurídica y política del municipio; ética pública; trabajo en equipo, principios de seguridad e higiene, etc.).

Esta capacitación, que reconoce ciertas deficiencias y obsolescencia de su burocracia, se orienta a la necesidad de mostrar resultados de la gestión que cumpla con las promesas de la campaña electoral –de eficiencia y participación– y que genere mayor gobernabilidad y legitimidad. Ante ello, y también con asesoramiento externo, se creó en diciembre de 2011, la Secretaría de Planificación Urbana Ambiental con el fin de diseñar el Plan Urbano Ambiental (PUAF), que busca ofrecer una propuesta integral de desarrollo económico, sustentabilidad, equidad social y calidad de vida para la comunidad de Firmat; a partir de la elaboración de un plan estratégico para la ciudad que se propone anticipar y orientar su transformación a través de la participación de su población.

Se desarrollaron en el primer cuatrimestre de 2013 tres talleres en los que participaron alrededor de 150 ciudadanos –en su mayoría pertenecientes a organizaciones sociales– para trazar una serie de líneas estratégicas para la ciudad planificando los próximos 10 años. La convocatoria se realizó de manera abierta a través de los medios masivos de comunicación y también de forma individual, personal o telefónicamente, promoviendo la participación de las organizaciones sociales de la ciudad; por cuya escala, la convocatoria personal y el “boca a boca” son primordiales para el éxito de políticas de participación ciudadana. Cabe señalar además, que en este caso la recientemente creada Secretaría de Planificación fue la encargada directa de llevar adelante este proceso, sin mayor involucramiento de otras áreas del municipio.

A la par del descrito proceso de planificación estratégica, fue voluntad del Intendente y parte de su gabinete, impulsar para la segunda parte del año 2013 un PP. En abril de dicho año, se puso marcha la elaboración de un diagnóstico respecto de las expectativas ciudadanas de participación. Para tal fin, se aplicó un cuestionario a modo de encuesta¹⁶ a 305 vecinos de la localidad (el 1,5% de la población total). De ella, se desprenden una serie de indicadores interesantes para este trabajo que enumeramos brevemente:

- Casi el 50% de la población encuestada cree que la sociedad de Firmat no es participativa ni integrada, pues en términos generales prima el individualismo y la desconfianza, además de existir en el imaginario social la idea de que se trata de una sociedad apática y fragmentada “de un lado y el otro de la vía”.
- El 60% de la ciudadanía reconoce visualizar presencia del Estado municipal, restringida en un alto porcentaje a las tradicionales tareas de alumbrado, barrido y limpieza.
- Más allá de los déficit de gestión, señalados en el ámbito de las obras y servicios públicos (52%), la imagen de la misma es positiva en más de un 60% promedio (oscilando entre un 50% y un 75% si lo analizamos por barrio); lo cual es refrendado en el hecho de que más de 55% manifiesta confiar en el manejo de los recursos públicos que lleva adelante la actual administración.
- El 59% de los encuestados afirma que no le interesa participar en las cuestiones comunes o públicas. Si desagregamos estos valores por barrio, podemos observar que sólo en tres parecería invertirse la voluntad de participación: Barrio Centenario (73,33%); Quintas del Sur (66,67%) y La Quemada (50%). Sin embargo, el promedio no supera el 38% de intención de participación.
- En consecuencia, un 84% no conoce el PP como herramienta de gestión participativa y del 13% que afirma tener conocimiento, el 27% participaría de realizarse en Firmat y un 19% no participaría, en general, asumiendo falta de tiempo o desinterés, siendo que el porcentaje restante no responde al respecto.
- Por último, un 31% cree que la participación es una pérdida de tiempo porque luego las demandas ciudadanas no se ven resueltas con políticas públicas concretas.
- De acuerdo a lo anterior, salta a la vista que –en principio– no había un deseo ni

una demanda de participación por parte de los firmatenses sino más bien que se trata de una sociedad con una cultura delegativa y, en algunos casos, de desinterés y desencanto con la acción en la esfera pública. A eso se suma que, en un primer sondeo en entrevistas a empleados públicos del Municipio (incluso en cargos jerárquicos) la participación aparece vista como una pérdida de tiempo y una sobredemanda de trabajo; adicionalmente un importante número de trabajadores no apoya ni confía en la actual gestión gubernamental (40%). A pesar de que 90% considera a la participación ciudadana algo positivo, al desconocerse los planes del líder de la organización respecto de esta nueva iniciativa, un 10% cree que complicará su trabajo, un 40% que lo mejorará y un 50% que no tendrá repercusión en el mismo. Se desconocía así que una política transversal a todas las áreas del Municipio como lo es el PP, afecta inevitablemente la labor del personal municipal.

La necesidad de una buena comunicación interna y de un liderazgo emprendedor-relacional para el éxito de cualquier gestión y más aún de aquella que se precie participativa, se advirtió asimismo en los resultados de una encuesta efectuada a aproximadamente 10% del personal municipal en todos sus rangos y categorías¹⁷. En general la falta de liderazgo y los déficit de comunicación interna fueron percibidos como los mayores problemas de la organización.

Pese a expectativas internas y externas poco auspiciosas respecto de los procesos participativos, la gestión municipal decidió avanzar con la realización del PP. Los principales resultados del primer año de ejecución se resumen en la sección siguiente.

3. Resultados

La primera experiencia de Presupuesto Participativo se llevó a cabo desde agosto a diciembre 2013. Ante los déficits enunciados en el apartado anterior, una pieza clave del resultado alcanzado fue la capacitación de personal político y técnico de diferentes áreas municipales y la garantía de una buena comunicación, que permitiera a la población conocer y apropiarse del proyecto. Si bien el PP como programa depende directamente de la Secretaría de Gobierno colaboraron activamente del proceso la Secretaría de Finanzas, la de Cultura y Comunicación y medios.

El PP contó con una asignación del 2,5% del presupuesto municipal. Dicho porcentaje fue reglamentado por ordenanza del Concejo Municipal de Firmat. Una característica importante y distintiva del proceso de PP en esta localidad es haber normado el proceso, lo que vuelve vinculantes las decisiones de los vecinos y obliga a las posteriores gestiones a continuar con la política o asumir el costo político de derogarla.

Participó en el proceso un total de 1149 firmatenses mayores de 16 años -lo que equivale al 5,75% de su población total y a un 7% de los ciudadanos, una cifra superior a la media en este tipo de políticas (Martinez y Arena, 2013; Cabannes, 2004, Scheneider y otros, 2013; etc.). El ciclo diseñado para esta política fue conformado en tres etapas: asambleas ciudadanas (regionales y temática); conformación de la Comisión de Seguimiento Ciudadano (CSC) para la elaboración de proyectos y votación para la selección de los mismos a ser ejecutados en el período 2014.

A los fines funcionales del diseño y para garantizar una mejor representación de todos los barrios de la ciudad -superando las tradicionales brechas y disputas entre “los de un lado y el otro de la vía”- se decidió dividir la ciudad de Firmat en tres regiones.¹⁸ Con base en dicho criterio se efectuaron tres asambleas regionales para elaborar un diagnóstico de problemas de cada zona. Además, tomando un criterio global de ciudad, se realizó una cuarta asamblea temática, sobre espacios públicos. Una característica poco habitual ante el privilegio del criterio territorial en los PP fuera de Brasil (Annunziata 2011, 2013)

Participaron en dichas asambleas 185 personas, asistiendo 40 a la temática, de los cuales 23 participantes no habían acudido antes. Los barrios donde se registró mayor participación en las asambleas regionales fueron Carlos Casado, La Hermosa y Fredriksson. Por su parte, en la temática de espacios públicos se movilizó principalmente a los vecinos del centro de la ciudad, seguidos por Carlos Casado y Fredriksson. Del análisis de las prioridades seleccionadas en esta última asamblea así como de la observación participante de la misma se desprende una apreciación positiva respecto a su objetivo original de generar una mirada más colectiva e integradora de ciudad, incluyendo una renovación del público asistente.

En cada mesa de trabajo de las cuatro asambleas se nombraron por consenso delegados que conformaron durante dos meses la Comisión de Seguimiento Ciudadano del PP (aproximadamente 60 personas). Su principal misión fue elaborar proyectos para dar solución a las problemáticas priorizadas en la primera etapa. A las reuniones quincenales concurren los secretarios de las distintas áreas municipales asistiendo e informando a los delegados para que pudieran cumplir con su tarea.

Luego de un proceso de evaluación de factibilidad por parte del Municipio, fueron consolidados 36 proyectos que se sometieron a votación de la ciudadanía firmatense. A lo largo de cuatro jornadas de votación móvil -el puesto de votación fue rotando por distintos espacios públicos de la ciudad- votaron un total de 904 personas: 368 de la Región 3; 302 de la Región 1 y, 227 de la Región 2, reflejando que los barrios o zonas con mejores indicadores socio- económicos son los que se ven menos impulsados a participar de este tipo de políticas.¹⁹

La comunicación fue una pieza fundamental de este proceso, y tanto por la utilización de medios masivos y el aprovechamiento de la tecnología 2.0 sino, como –y sobre todo– por el boca a boca. Por la escala de la ciudad reafirmamos la necesidad de un trato personalizado con los liderazgos barriales y los vecinos. El principal desafío se presenta en la continuidad de la política para lo cual creemos sustancial un mayor involucramiento de la planta de personal municipal e incluso de algunos funcionarios políticos como agentes de cambio y a ser cambiados y, sobre todo, la efectiva coordinación de las políticas de participación ciudadana del Municipio.

Reflexiones finales

De lo dicho se desprenden algunos señalamientos a tener presentes a la hora de pensar el desarrollo futuro del Presupuesto Participativo en Firmat. En primer lugar, tratándose de un municipio de dimensiones pequeñas o medianas, las dificultades que siempre se registran en el inicio de este tipo de procesos de apertura de la participación ciudadana en la gestión local adiciona condimentos relacionados con el tipo de vínculo que ha primado durante décadas entre la sociedad y las autoridades municipales. Nos referimos con esto a que los vecinos están acostumbrados a intercambios informales y al trato cara a cara en asuntos tanto públicos como privados, con los representantes gubernamentales. En consecuencia algunos ciudadanos consideran que no necesitan de otro tipo de espacios institucionalizados por los cuales canalizar sus demandas, mientras otros ven como positivo un espacio público de encuentro y deliberación. La presencia de casi la totalidad de staff municipal, con el intendente a la cabeza, en cada reunión fue un eje de motivación para la participación vecinal, retomando nuestro supuesto de la importancia de un liderazgo de tipo emprendedor- relacional.

En segundo lugar, y por el mismo motivo, el volumen de los recursos municipales es desconocido por la población en general y, aunque se cree suficiente, se trata de un número muy inferior al que requiere un municipio de 20 mil habitantes, en un contexto de déficits de obras y de asistencia social. Por tanto, la ciudadanía demanda y al no recibir respuestas, descreo en un alto porcentaje de que su tiempo sea bien invertido en espacios de participación ciudadana. Sin embargo, una ventaja reconocida internacionalmente de los procesos de PP es la transparencia en la gestión y el conocimiento de un número de vecinos de una pieza generalmente tan ajena a ellos como lo es la presupuestaria.

Por otra parte, y debido a una variable externa relacionada con las limitaciones del modelo de coparticipación federal de la Argentina, el presupuesto global del que Firmat dispone es inferior a los 60 millones de pesos anuales, siendo un 80% afectado a gastos fijos, lo que genera la imposibilidad de realizar políticas públicas de envergadura con recursos propios. Las obras de cloacas y redes de gas, así como grandes obras de

infraestructura fueron las primeras inquietudes de los vecinos convocados en asamblea. Nuevamente la información aparece como uno de los principales cimientos para sortear este tipo de dificultades.

Como cuarto punto, cabe mencionar que si bien puede visualizarse una intención en la reforma de la administración municipal, en el camino que señalara Aguilar Villanueva (2006), es un proceso paulatino que colisiona con los apremiantes tiempos electorales y con los resabios de una vieja cultura organizacional.

Durante el año 2014, la Intendencia reiteró su compromiso con el proceso de PP, superando levemente el número de participantes de la edición anterior aunque ampliando su capacidad de convocatoria y abriendo espacios como el PP Joven.

De igual modo, la consolidación de estas políticas se da con la continuidad de las ediciones que permiten afianzar las relaciones entre ciudadanos y el gobierno local; mejorar la práctica de participación; aprender de los errores cometidos e involucrar a un mayor número de vecinos en los destinos de su ciudad.

¹ Una primera versión de este artículo fue presentado en el 7mo. Congreso Argentino de Administración Pública (Mendoza, 2013). AAEAP-Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

² Coalición de partidos políticos de izquierda que gobernó Porto Alegre desde 1988 hasta 2004. En esas primeras elecciones estaba compuesto por el Partido del Trabajo (PT) y por el ex Partido Comunista Brasileño; en las siguientes se amplió el número de partidos que lo forman.

³ De acuerdo a qué tan rigurosa sea la definición de PP, éste se ha expandido de algunas docenas de ciudades, sobre todo en Brasil, a entre 250 y 2.500 lugares tan sólo en Latinoamérica. La cifra inicial incluye aquellas ciudades donde el PP comenzó como una iniciativa de gobiernos locales, en países desde México y la República Dominicana hasta Argentina y Chile. Las segundas cifras incluyen a los gobiernos municipales que, por leyes nacionales, han tenido que implementar consultas ciudadanas en cuanto a la organización del presupuesto, tales como Bolivia, 327 municipios; Nicaragua, 125 municipios; y Perú con 1.821 distritos, 194 provincias y 25 regiones (Goldfrak, 2006).

⁴ Ver la página de la Red Argentina de Presupuesto Participativo <http://www.rapp.gov.ar/>

⁵ Una mirada sobre la distribución territorial de ciudades que tienen PP pueden brindar un panorama nacional en relación con esta política participativa. En Buenos Aires se implementa en 15 municipios incluyendo la capital provincial; en Santa Fe en 8, incluyendo Santa Fe Capital y Rosario; en Mendoza en 5 ciudades, incluyendo la capital; en Córdoba en 4, incluyendo Córdoba capital; 3 ciudades en la provincia de Corrientes, incluyendo Corrientes capital; 2 ciudades de Río Negro; las dos ciudades principales de Tierra del Fuego; las ciudades capitales de las provincias de Jujuy, Chubut y Neuquén; y en una ciudad de Santa Cruz.

⁶ El total de unidades administrativas de la Provincia lo constituyen 362 localidades, de las cuales 312 son comunas, es decir localidades menores a 10 mil habitantes.

⁷ Cuando utilizamos el término administración municipal pensamos tanto en los instrumentos y estrategias de gestión como en el personal técnico y/o burocrático que los lleva adelante.

⁸ El cuestionario fue diseñado por nosotros y aplicado por encuestadores seleccionados a tales fines. Constó de 20 preguntas, la mayoría de carácter cerrado. La primera parte apuntaba a la obtención de datos respecto de la opinión sobre la sociedad firmatense. La segunda, sobre la imagen de la gestión municipal. De la última, se esperaba evaluar la idea de participación para la ciudadanía local. Puede verse más información en la entrada Publicaciones de mi blog: <https://giselaignorelli.wordpress.com/>

⁹ En palabras de Oszlak (2000:13), “El Estado mínimo puede caracterizarse como tal a partir de una serie de indicadores cuantitativos sobre su configuración, planta funcional o alcance de su intervención. [...] la referencia al “Estado ausente”... puede ser caracterizado como tal por el menor peso de su acción en la resolución de cuestiones sociales críticas, lo cual tiende a deslegitimar su propia existencia como estado”

¹⁰ La gobernanza se ha constituido en un término polisémico que ha permitido explicar, desde varias perspectivas, la complejidad de los cambios sociales y de los cambios políticos antes relatados, permitiéndonos vincularlos (Blanco y Gomá, 2006). Ante la crisis del Estado de Bienestar y de su concepción de gobierno (de tipo verticalista), éstos comienzan a depender más de otros actores (privados y de la sociedad civil) para dar solución a los problemas colectivos y legitimar sus políticas (gobernanza política o interactiva, Kooiman, 2004). Se entiende por Gobernanza, siguiendo a Aguilar Villanueva (2006), el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos.

¹¹ “Es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales” (Goldfrank 2006:4).

¹² “Proceso creativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, establece un sistema continuo de toma de decisiones que comporta riesgo, identifica cursos de acción específicos, formula indicadores de seguimiento sobre resultados e involucra a los agentes sociales y económicos locales a lo largo de todo el proceso” (Fernández Güell, 1997:54).

¹³ Para más información puede consultarse: http://santafeferroviaria.com.ar/?page_id=191

¹⁴ El Programa Auditoría Ciudadana es una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática vinculando la política con la vida y con los problemas cotidianos de la gente. Una auditoría, por definición, contrasta datos de la realidad con ciertos parámetros o estándares a fin de examinar su grado de cumplimiento. En el caso de las auditorías ciudadanas, los estándares se denominan aspiraciones y la idea de calidad de la democracia se refiere al grado en que las prácticas democráticas de una comunidad se acercan a esas aspiraciones. Los miembros de una comunidad y su gobierno local se reúnen en un Foro Cívico para acordar sus aspiraciones democráticas, compararlas con la realidad y buscar juntos los caminos para mejorarla. Puede ver más información en <http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/>

¹⁵ Para más información consultar: <http://www.rosario.gov.ar/sitio/lugaresVisual/verLugar.do?id=2021>

¹⁶ Se trató de un muestreo probabilístico de tipo aleatorio estratificado, considerando la cantidad de habitantes por barrio, el género y la edad de los mismos. El sondeo tiene un margen de error del 5,6% con una desviación estándar del 95%. Puede ver el formulario en: <https://giselasignorelli.files.wordpress.com/2015/02/encuestas-firmat2013.pdf>

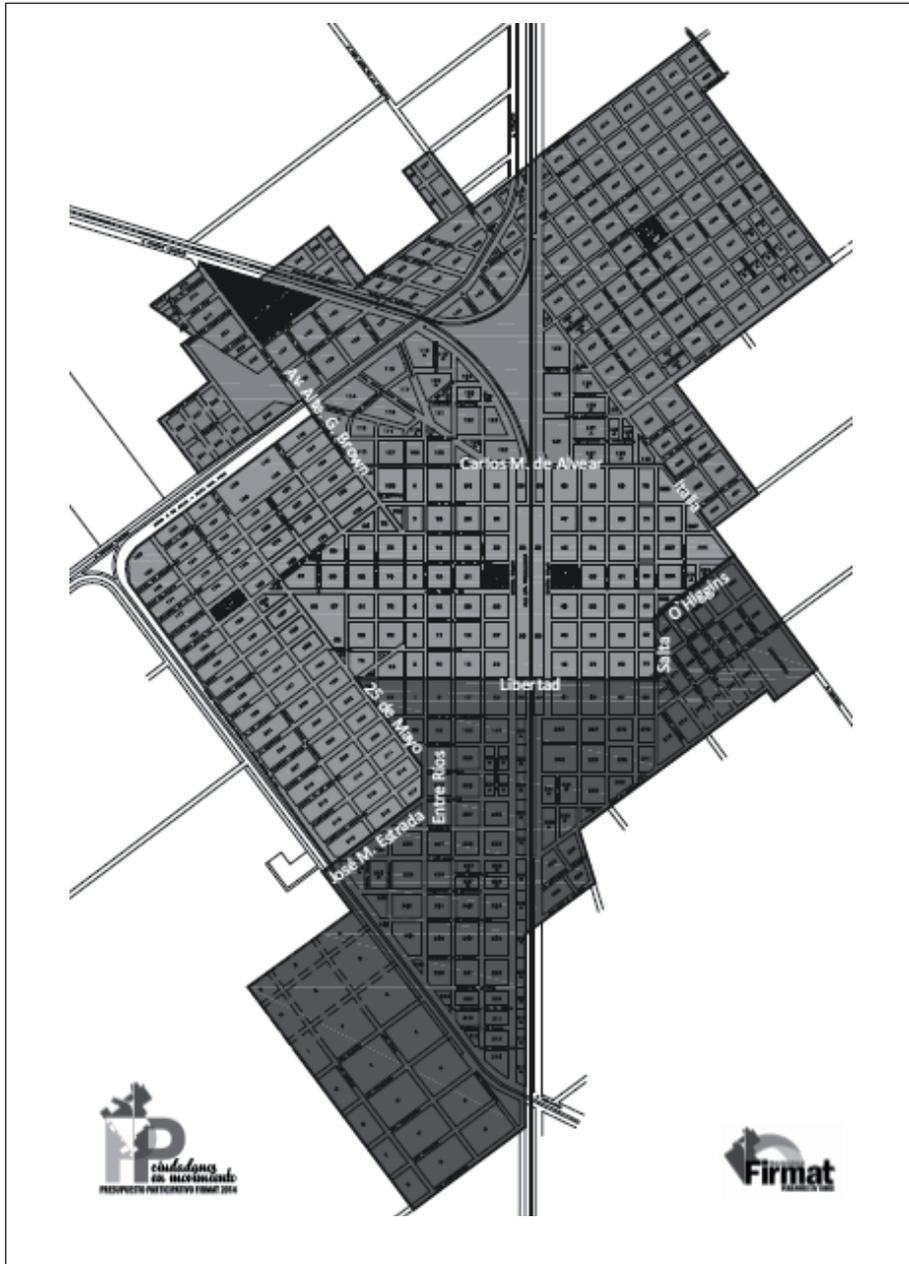
¹⁷ Se trató de un muestreo por cuotas, estableciendo criterios válidos de selección del personal a partir de su jerarquía y antigüedad.

¹⁸ Puede verse mapa anexo

¹⁹ Puede verse mapa anexo

Anexo

Regiones de Fírmata



Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.

Annunziata, Rocío (2011), “La política de la singularidad de la experiencia”. En de I. Cheresky, dir., *Ciudadanía y legitimidad democrática*. Buenos Aires, Prometeo: 395-444.

Annunziata, Rocío (2013) “Democratizar la ciudad. Los presupuestos participativos de Rosario y Morón”. *Revista Nueva Sociedad* 243:119-130. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3920_1.pdf

Bin, Jorge (s/f), *Ética, Liderazgo y Comunicación en Organismos del Estado*. Diploma para Jefaturas, Coordinación y Supervisión de la Administración Local. Asociación Argentina de Administración Pública (AM) Descargado al 20/6/2013 de www.municipalesrosario.org.ar/.../ESTDO,%20GOBIERNO%20ADMIN...

Blanco, Ismael y Ricard Gomá (2006), “Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma”. *Revista de Ciencia Sociales* (Barcelona) 2:11-27.

Cabannes, Yves (2004), *Presupuesto Participativo y finanzas locales*. Programa de Gestión Urbana. UN/HABITAT, Quito, Ecuador.

De León Arias, Adrián y Rigoberto Soria Romo (2008), “Liderazgo en la Administración Pública: una reseña de su evolución”. VI Congreso Internacional de Análisis Organizacional. Nueva Vallarta, México.

Díaz Acevedo, Natalie y otros (2012), “Liderazgo y cultura organizacional en la administración pública municipal en la región Bajío”. *Revista electrónica de divulgación de la investigación*. 4 Nro. 8, págs. 111 a 123. Disponible en: http://sabes.edu.mx/redi/4/pdf/SABES_4_4NATALIEPDF_V1.pdf

Escalada, Rodolfo (2004), *Política, Subjetividad y Liderazgo*. Inédito. Descargado el 21/05/ 2013 de <http://www.rodolfoescalada.com.ar/escritos/ocho.html>

Escalada, Rodolfo (2006), *Cambio organizacional y posicionamiento subjetivo. Una experiencia de innovación a nivel de Estado*. I Congreso Nacional y II Congreso Regional de Psicología “Salud Mental: El estado de la cuestión de una cuestión de Estado”. Rosario. Descargado al 21/05/ 2013 de <http://www.rodolfoescalada.com.ar/escritos/siete.html>

Fernández Güell, José Miguel, (1997), *Planificación Estratégica de Ciudades*. Parte 1 (págs. 51-69) Parte 2 (págs. 103-118). Barcelona. Ed. Gustavo Gili.

Fung, Archon y Erik Olin Wright (2003), *Democracia en profundidad. Nuevas formas institucionales de gobiernos participativos con poder de decisión*. Bogotá: Universidad Nacional Colombia, caps. 1, 6 y 7.

Golfrank, Benjamín (2006), “Los procesos de «Presupuesto Participativo» en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile) vol. 26 (2):3-28.

Kliksberg, Bernardo (1999), *Seis tesis no convencionales sobre participación*, Centro de documentación en políticas sociales, Documento 18, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza”. *Revista Instituciones y Desarrollo* (Barcelona) 16:171-194.

López Acoto, A., C. Martínez y C. Adaro (2012), *El Presupuesto Participativo en Argentina: Condicionantes y Opciones de Política*. Trabajo presentado en el 2º Foro hacia otra Economía. Mendoza.

Marquetti, Adalmir (2003), “Democracia, Equidade e eficiência, o caso do orçamento participativo em Porto Alegre”, en Leonardo Avritzer y Zender Navarro (eds.) *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 217-240.

Martinez, Carlos y Arena, Emiliano (2013), *Experiencia y buenas prácticas de Presupuesto Participativo*. UNICEF Universidad General Sarmiento. Argentina.

Nanus, Burt (1994), *Liderazgo visionario. Forjando nuevas realidades con grandes ideas*. Barcelona: Granica, caps. 1 y 2.

Nylen, William R. (2002) “Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”. *Comparative Politics*, 34 (2) 127-145. Disponible en: http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic793411.files/Wk%205_Oct%201st/Nylen_2002_Empowerment%20Thesis.pdf

Oszlak, Oscar (2000), *El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina*. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo

Revello, María del Rosario (s/f), “Descentralización y participación: la experiencia montevideana” *REVISTA Fundación CIDOB D’afers INTERNACIONALS* (Barcelona) 47:149-168.

Robin, Silvia y Perona, Nélica (2007), *Auditoría Ciudadana: Calidad de las prácticas democráticas en Municipios. Municipio de Firmat - Provincia De Santa Fe. Informe Final: Estudio Cualitativo y Cuantitativo*. Facultad de Ciencia Política y RR.II. – UNR. Rosario.

Sassen, Saskia (2007), “El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza”. *Revista EURE* (Santiago de Chile) Vol. XXXIII, N° 100: 9-34.

Schneider, Cecilia y otros (2013), *Potencialidades y limitaciones de los presupuestos participativos: análisis descriptivo de diez experiencias en Argentina*. Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza. Argentina. Disponible en: http://www.gobiernolocal.gov.ar/sites/default/files/Potencialidades_y_limites_de_los_presupuestos_participativos.pdf

Vasconez, Jaime y Miguel A. Bossano (2006), *Los presupuestos participativos en América Latina: de la legitimación social a la legalización institucional*. Descargado el 27/6/2013 de http://old.iepala.es/documentos_sevilla/Los_PP_en_AL_de_la_legitimacion_social_a_la_legalizacion_institucional.pdf

Velázquez, Fabio y Esperanza González (2004), *La Planeación participativa en Bogotá D.C. análisis y propuestas* Fundación Corona, Foro nacional Pro Colombia. Descargado: http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/publicaciones/gestion/GLC_31_PlaneaciParticipaBogotaAnaliPropuest.pdf

Veneziano, Alicia (2005), *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Wep, Yanina y Laurence Whitehead (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. FLACSO, México.

Wampler, Brian (2006), “Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños”. En *Diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo*. Descargado el 11/11/14 de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/disenowampler.pdf>

Reseña

Isidoro Cheresky

El nuevo rostro de la democracia.

Primera edición, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015. 309 p.
ISBN 978-987-719-080-9

Paula Clerici
Universidad de Buenos Aires/
CONICET/Universidad Torcuato
Di Tella

“La ciudadanía está en el centro de la escena política” (p.95). Esta idea atraviesa con fuerza de principio a fin el nuevo libro de Isidoro Cheresky en el cual, el autor propone un viaje donde los antiguos debates en torno a la libertad y la igualdad se apersonan en las expresiones más modernas de ciudadanía. Cheresky caracteriza sujetos políticos autorrepresentados en el ejercicio de la ciudadanía permanente, actuando de manera cooperativa y coordinada donde se pone en juego la interpelección constante a los actos de gobierno y un importante potencial de movilización. De esta forma, el espacio público se plantea como una relación de horizontalidad de los sujetos entre sí y en relación a sus representantes.

En el argumento de Cheresky acerca de la democracia continua puede evidenciarse una distancia de la idea schumpeteriana de entreguerras que la equiparaba al mercado donde los partidos son la oferta que compite por el liderazgo a través de elecciones y los votantes son consumidores irracionales manipulados por la propaganda. Pero se ubica muy lejos también de aquella democracia delegativa que diagnosticaba O'Donnell en la década del '90 en América Latina, en la cual los ciudadanos participaban de la política únicamente en el mo-

mento de sufragar para luego volver a recluirse en su ámbito privado. Espacio donde la televisión ocupaba el centro de todos los procesos de la política por su capacidad de orientar la opinión, la videopolítica a la que refería Sartori. Es así que ante la pérdida de credibilidad de los actores políticos, los medios pasaron a ser percibidos como poderes fácticos frente a los cuales oponerse por la misma lógica schmitteriana de concebir la política. Porque los medios exceden un rol meramente instrumental, creando cultura, reforzando simpatías por ciertas políticas y cambiando marcos de interpretación, representación y visiones de mundo.

El fin de la política de masas, las salvajes desigualdades sociales, el cambio climático, las (recurrentes) crisis (reinenciones) del capitalismo, la instantaneidad de las comunicaciones, son todos procesos que Cheresky recupera y reelabora como formadores de esta ciudadanía permanente en clave superadora a la tradicional noción que han entendido los regímenes democráticos liberales modernos. El igual ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales para quienes habitan un territorio dado (en el caso del *ius solis* latinoamericano) o una relación de parentesco sanguíneo (*ius sanguinis* europeo), implica entender la ciudadanía bajo la clásica conceptualización de T.H. Marshall. Esta idea adolece hoy de falta de un componente relevante que Cheresky destaca, el espacio deliberativo.

El nuevo siglo revela los efectos políticos y sociales de largos años de políticas neoliberales de ajuste fiscal y ausencia de estado tanto territorial como funcionalmente, cuando se fueron visibilizando organizaciones sociales orientadas a resolver problemas específicos. Estos espacios “ganados” al estado acompañaron, asimismo, las nuevas demandas de discriminación positiva y de activación de una identidad comunitaria que rompe con la noción liberal de ciudadanía y donde se produce una síntesis de identidades. Al respecto, Cheresky argumenta que “la comunidad... (se encuentra) congregada en un espacio común deliberativo, con líneas divisorias que son cambiantes, que no delimitan dos campos antagónicos permanentes” (p. 100). Si durante el proceso de incorporación latinoamericano todas las escisiones sociales (etnia, religión, geografía) fueron subsumidas al clivaje de clase, la ciudadanía aparece en la actualidad como un reconocimiento identitario fluido.

Este nuevo “salir” a la polis es un retorno a la clásica concepción aristotélica y tan arendtiana que entiende lo político como un aspecto relacional de actuar en la pluralidad humana. La política no es intrínseca a los seres humanos sino que está entre ellos y se *es* en el espacio público y en la relación con la territorialidad de la polis. Pero la raíz en el territorio es hoy una más de las formas de activación política que Cheresky identifica con los caceroleros y los piqueteros porque el libro, asimismo, se ocupa de las manifestaciones más modernas en el ejercicio de la ciudadanía, las redes sociales y de comunicación en la “nube”.

El autor pone de manifiesto que en la construcción de lo que circula en Internet se produce un entrelazamiento entre lo público y lo privado donde prima lo fugaz, esporádico y lo autónomo, aunque no por ello menos efectivo en su capacidad de movilización y generación de opinión pública. En este sentido, el ciberasambleísmo de esta ciudadanía continua puede articularse tanto con la vía territorial, como son las experiencias de los indignados españoles, el movimiento Occupy Wall Street y la primavera árabe, como con la vía institucional, y se dan los ejemplos de la elaboración participativa de la constitución de Islandia y el Movimiento Cinco Stelle (M5S). Podríamos mencionar también el Partido de la Red en la Ciudad de Buenos Aires, partido político cuya plataforma política y decisiones son consultadas a la ciudadanía digitalmente y de manera abierta.

Quizás una mirada excesivamente crítica del autor sobre los partidos y su capacidad de articular demandas de la comunidad, deja un espacio vacío al momento de caracterizar a la ciudadanía actual. Los partidos siguen creando un universo conceptual que orienta a los ciudadanos. Este hecho –no menor– genera que estas distintas formas de ejercicio ciudadano actual que rescata Cheresky, deban pasar primero a la arena partidaria para poder participar directamente del *policy making*. Desde una mirada racionalista, los partidos sobreviven, además, porque siguen distribuyendo más y mejor que otras formas institucionales alternativas.

El libro se estructura en ocho capítulos agrupados en tres partes. Una primera que retoma los debates fundamentales sobre los que se apoya la democracia como son la libertad y la igualdad, además de detenerse en las instituciones representativas fundamentales y su articulación con la ciudadanía. Una segunda parte que reflexiona acerca de los ámbitos de representación y el espacio público en un mundo globalizado como el actual. Por último, una tercera parte en torno a sujetos políticos como audiencia activa tanto en relación con el territorio como ante la ausencia de él en una relación de ida y vuelta. A lo largo de los capítulos, el viaje propuesto por Cheresky va llevando a los lectores a un intercambio entre teóricos clásicos, contemporáneos y geografías diversas con referencias a procesos sociales y políticos del siglo XX para dar cuenta de la ciudadanía continua del siglo XXI, una ciudadanía que parece algunas veces herencia cristalizada de todo aquello y otras, una configuración tan volátil como la misma “nube”.

Reseña

François Dubet

¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)

Traducción de Horacio Pons. Primera edición. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2015. 121 págs. ISBN 978-987-629-582-6

Ana Farber
Universidad Nacional de Lanús

Con este título tan provocativo, François Dubet, director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París, reflexiona sobre los mecanismos de representación y producción de la desigualdad en una sociedad como la francesa, en la que existe un Estado Social relativamente desarrollado y en la que no “queda bien” decir que se está en contra de la “igualdad social”, aunque en la práctica se busque la diferenciación y se favorezca lo contrario.

La intensificación de las desigualdades, según el autor, procede de una crisis de las solidaridades, del desapego de aquellos lazos sociales que nos permiten desear la igualdad de todos, incluidos quienes no conocemos. No es que sea fatalmente perversa la globalización, dice Dubet, no necesariamente es productora de mayores desigualdades en el acceso a la vivienda, la salud o la educación, lo que ocurre es que los Estados la manejan dentro de relaciones ideológicas y políticas de complacencia e impotencia frente a la movilidad de los capitales, los paraísos fiscales, el fraude fiscal, la rentabilidad de los capitales.

Al mismo tiempo, señala que cuando más se ahondan las desigualdades sociales, más se estrechan las interacciones entre quienes se asemejan desde el punto de vista económico, cultural y a veces étnico. El problema consiste en que si los guetos de los ricos son producto de una elección, y las clases medias huyen de las zonas consideradas difíciles, al final del proceso, el resultado es la creación de barrios que concentran todas las desigualdades y todas las dificultades sociales.

Así ya no se concibe a los pobres como clases populares explotadas, se los ve como clases peligrosas y extranjeros. El barrio que antes podía definirse como pobre y popular, ahora pasa a ser inseguro y peligroso; estas categorías de juicio se interiorizan con tanta intensidad que sus residentes se esfuerzan por escapar de ellos ni bien pueden hacerlo, para alejarse de quienes son más pobres, más extranjeros, más peligrosos, por lo que ellos mismos participan de los mecanismos que los victimizan.

De las desigualdades de clase, producto de un orden social injusto que atribuía posiciones e identidades, se ha pasado, subraya Dubet, a la conciencia de las desigualdades como características individualizadas que se acentúan y se viven como amenazas subjetivas. Lo importante estaría en diferenciarse de los más desiguales y marcar el rango y la posición porque siempre está la amenaza de ser desiguales y despreciados.

El análisis sociológico muestra cómo, paradójicamente, la extensión del acceso a los bienes de consumo y a los bienes culturales, en vez de haber servido para incrementar la homogeneidad de gustos y de prácticas, ha favorecido el crecimiento de las estrategias de distinción y diferenciación. Cada cual quiere construir para sí el conjunto más singular y distintivo posible, el *look* particular, a fin de cada uno se provea de una desigualdad simbólica que le sea favorable y que aparezca como una dimensión de su personalidad, de su libertad, y por lo tanto de su igualdad fundamental.

Considera Dubet que si bien se han producido avances considerables en la superación de obstáculos y la ampliación del acceso a los estudios secundarios y superiores, la educación, objeto privilegiado de sus estudios sociológicos, sigue siendo una máquina de reproducir desigualdades. La escuela pública, indica, ha sido la portadora de la promesa de justicia social, emblema del principio de igualdad de oportunidades, pero al mismo tiempo que la masificación abrió las puertas de las escuelas, desplegó una competencia generalizada en la cual cada uno se interesa en obtener los bienes escolares más escasos y rentables en el mercado de trabajo. Afirma entonces que en tanto las antiguas desigualdades escolares se apoyaban en grandes categorías sociales y culturales y en las desigualdades de acceso al nivel secundario, las nuevas se fundan en “pequeñas desigualdades iniciales”, siempre las mismas, pero que suman otras, y se multiplican hasta generar grandes desigualdades al final del camino.

Señala el autor:

“El sistema escolar francés no es elitista porque seleccione elites: todos los sistemas lo hacen y las elites no son vanas. Es elitista porque el modo de producción de las elites rige todas las jerarquías escolares y todo el sistema de formación, y porque determina la experiencia escolar de otros, incluidos los que ignoran la formación de elites....”

“...los que pierden en este juego escolar no tienen ni los recursos ni la legitimidad que les permita hacer valer sus voces. Por eso solo aparecen en el debate escolar bajo la forma de problemas sociales: abandono, violencias escolares, deserciones familiares, etc. De este modo parecen haberse convertido en responsables de su propio infortunio...”

“La economía moral del mérito y la dignidad siempre termina por juzgar a las víctimas, quienes también son juzgados por las clases populares respecto a quienes están situados debajo de ellos. La igualdad y el mérito no son contradictorios. El segundo exige el cumplimiento de la igualdad básica para que las desigualdades sean aceptables...cuanto más se cree que el mérito es recompensado en la sociedad donde uno vive más se estima que las desigualdades son aceptables...”

Dubet pone énfasis en el carácter histórico de lo social; los lazos y los sentimientos de solidaridad no son datos naturales de la cultura aunque se tienda a percibirlos de ese modo. Son el producto de largas construcciones económicas y políticas, pero también de procesos prolongados que terminaron por forjar los imaginarios de fraternidad necesarios para generar las ideas de igualdad. La integración social, sostiene, es un proceso que se basa en el trabajo, las instituciones y la nación, y en estos tres aspectos ha habido grandes cambios.

Las mutaciones experimentadas en el trabajo hicieron que la incertidumbre sea la regla y que existan grupos de individuos cuya pobreza no es el resultado de la explotación sino de la dificultad de ser explotada. Se debilitaron los lazos de cercanía y camaradería en beneficio de redes y de un cuerpo aumentado por las tecnologías. La gran empresa pasó de ser una comunidad de trabajo a ser una disposición de servicios y redes. La regulación de las profesiones de servicio anteriormente autónomas, a partir de los mecanismos de rendición de cuentas, incrementó la presión y el estrés.

Se elaboran permanentes relatos sobre la declinación institucional de la justicia, la educación y la salud, paradójicamente, cuando en Francia, señala el autor, jamás se emplearon a tantos agentes y atrajeron tanta demanda de usuarios. El individualismo institucional hasta ahora centrado en el clivaje entre lo público y lo privado se inclina a priorizar la singularidad y la experiencia personal. Antes la subjetividad debía borrarse detrás del rol, el maestro dejaba sus problemas en la casa, el niño o el joven debían borrarse detrás del alumno. Hoy se observa una profunda inversión de este proceso.

En lo que se refiere a la superposición entre nación y sociedad, ya no es la regla esa identidad. Por consiguiente el relato de la integración y el de la solidaridad se desdibujan poco a poco y con ellos se borra la creencia en el progreso.

En este camino, el planteo del alejamiento del modelo de la solidaridad fundado en la integración lleva a Dubet a pensar en una representación de la vida social basada en otros pilares y para hacerlo se apoya en el concepto teórico de “cohesión social”. Según el autor, la solidaridad no es un estado sino una producción social continua, resultado de las acciones individuales y las políticas públicas que deben incrementar el capital social y confianza, el deseo de vivir juntos, de producir sociedad. Menciona como fundamentos de la cohesión social, el desarrollo del proyecto personal, las capacidades, el capital social, la transparencia y la eficacia de las políticas públicas para movilizar a los ciudadanos en torno a los problemas sociales.

El nuevo imperativo pasa por tener objetivos, proyectos, comprometerse, movilizarse, así como se debe asegurar a todos alcanzar todas las posiciones posibles en función de su mérito concebido como la apuesta de su libertad. Con ello las desigualdades basadas en el mérito resultarían justificables y la injusticia sería la discriminación, el obstáculo ilegítimo que obedece a los orígenes, a la raza o al sexo.

Desde esta perspectiva el papel de las políticas y la acción pública consiste en movilizar a todos los actores interesados, las administraciones descentralizadas y desconcentradas, los representantes de las distintas redes y de la sociedad civil.

Advierte empero Dubet que el modelo de la cohesión social es mucho más frágil que el de la integración, pero en una sociedad que observa el desmoronamiento de los pilares de la solidaridad y que se ve amenazada con el retorno a la tradición es necesario pensar una política de la fraternidad. Cabe aclarar que siempre estos retornos lo son al rechazo de la igualdad de géneros, a la inclusión de los extranjeros, a la democracia y el reconocimiento de la singularidad. A los representantes de la democracia les corresponde movilizarse en torno de los problemas colectivos y las cuestiones sociales.

La nueva fraternidad que no depende de la religión ni de la nación debe sostenerse en una actividad “inmanente, pragmática y obstinada”. La construcción de una fraternidad es un trabajo social y político continuo que debe producir una nueva representación simbólica de la vida social.

Es necesario construir democráticamente una sociedad plural donde las culturas y los individuos esperen que se los reconozca como autónomos y singulares a la vez que las escenas permitan decir lo que tenemos en común, a fin de sostener los lazos de fraternidad que necesita la vida en sociedad.

En este nuevo libro, Dubet nos propone un análisis social de las representaciones de la desigualdad que nos acerca a problemáticas comunes a pesar de las diferencias de los entornos sociales y de la diferente implicación de los ciudadanos en la política y los problemas sociales. Las alternativas que propone en torno a la “cohesión social” nos remiten a la tradición sociológica y, a sabiendas de esto, insiste en que este concepto no debiera ser considerado un “retorno al liberalismo”.

Sin lugar a dudas nos abre interesantes interrogantes, fructíferos para seguir pensando cómo acercar desde el pensamiento social alternativas para fortalecer la acción política a fin de ampliar la democracia y asegurar la justicia social.

Indicaciones para la presentación de originales

General

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen serán presentados en formato electrónico en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista *perspectivas@unla.edu.ar* en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser *Times New Roman* tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

Reglas básicas de estilo

Artículos

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábiga.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: Sassen, Siaska (2010) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales.** Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: Mato, Daniel (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. **Estudios de Sociología** 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: Vilas, Carlos M. (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) **La universidad en la Argentina.** Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: Hill, General James T. (2004) **Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24.**
<http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

Reseñas bibliográficas

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), no de artículos o capítulos.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario.** 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

Derechos de autor y política de responsabilidad

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

**Puntos de Venta de la Revista
Perspectivas de Políticas Públicas**

Venta en librerías

Librería de la UNLa
Edificio José Hernández
29 de Septiembre 3901
Remedios de Escalada

Fedro Libros
Carlos Calvo 578
Ciudad de Buenos Aires

Librería Vivaldi
Santiago del Estero 998
Ciudad de Buenos Aires

Páginas Libres
Santiago del Estero 1112
Ciudad de Buenos Aires

Librería de Las Madres
H.Yrigoyen 1584
Ciudad de Buenos Aires

La Crujía Libros
Tucuman 1999
Ciudad de Buenos Aires

Prometeo Libros
Corrientes 1916
Ciudad de Buenos Aires

