



CS

Antropología de las políticas sociales y culturales

**Estudios sobre su implementación
y perspectivas futuras**

Liliana Raggio (compiladora)

**Autores: Liliana Raggio, Horacio Sabarots, Rodrigo
Clacheo, Carolina Ciordia, Mayra Salazar, Maia Sneider
Bartolucci y Diana Bento de Mello**



FILO:UBA
Facultad de Filosofía y Letras

Antropología de las políticas sociales y culturales

Antropología de las políticas sociales y culturales

Estudios sobre su implementación
y perspectivas futuras

Liliana Raggio (compiladora)

Autores: Liliana Raggio, Horacio Sabarots, Rodrigo Clacheo, Carolina
Giordia, Mayra Salazar, Maia Sneider Bartolucci y Diana Bento de Mello



Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decana Graciela Morgade	Secretario de Investigación Marcelo Campagno	Consejo Editor Virginia Manzano Flora Hilert Marcelo Topuzian
Vicedecano Américo Cristófalo	Secretario de Posgrado Alberto Damiani	María Marta García Negroni Fernando Rodríguez Gustavo Daujotas
Secretario General Jorge Gugliotta	Subsecretaria de Bibliotecas María Rosa Mostaccio	Hernán Inverso Raúl Illescas Matías Verdecchia
Secretaria Académica Sofía Thisted	Subsecretario de Transferencia y Desarrollo Alejandro Valitutti	Jimena Pautasso Grisel Azcuy Silvia Gattafoni
Secretaria de Hacienda y Administración Marcela Lamelza	Subsecretaria de Relaciones Institucionales e Internacionales Silvana Campanini	Rosa Gómez Rosa Graciela Palmas Sergio Castelo Ayelén Suárez
Secretaria de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil Ivanna Petz	Subsecretario de Publicaciones Matías Cordo	Directora de imprenta Rosa Gómez

Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras
Colección Saberes



Maquetación: Graciela Palmas
Imagen de tapa: Lautaro Baratolucci

ISBN 978-987-4923-05-9
© Facultad de Filosofía y Letras (UBA) 2018

Subsecretaría de Publicaciones
Puan 480 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - República Argentina
Tel.: 5287-2732 - info.publicaciones@filo.uba.ar
www.filo.uba.ar

Antropología de las políticas sociales y culturales: estudios sobre su
implementación y perspectivas futuras / Horacio Sabarots ... [et al.] ;
compilado por Liliána Raggio. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:
Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires,
2018.
280 p. ; 20 x 14 cm. - (Saberes)

ISBN 978-987-4923-05-9

1. Antropología. 2. Antropología Social. 3. Antropología Política. I. Sabarots,
Horacio II. Raggio, Liliána, comp.
CDD 306.4

Índice

Síntesis conceptual de la obra	9
Una necesaria introducción a nuestro enfoque para el estudio de las políticas públicas <i>Liliana Raggio</i>	11
Capítulo 1 La inseguridad como problema público. Las políticas de seguridad y la participación ciudadana <i>Horacio Sabarots</i>	37
Capítulo 2 Las intervenciones sociales estatales con componente alimentario en la CABA. Análisis y perspectivas en un nuevo contexto político <i>Rodrigo Clacheo</i>	79
Capítulo 3 Las políticas de protección de derechos de los niños revisitadas. Nuevas modalidades de cuidado institucional <i>Carolina Ciordia</i>	121

Capítulo 4

Cuidar y castigar. La producción de la minoridad en instituciones tutelares desde la perspectiva de relatos de vida de jóvenes institucionalizados/as 151

Mayra Salazar

Capítulo 5

Políticas sociales y políticas culturales. Los sentidos de inclusión social a partir de los casos "Argentina Trabaja" y "Puntos de Cultura" 211

Maia Sneider Bartolucci y Diana Bento de Mello

Capítulo 6

Jaque a los avances de la igualdad en la Argentina y en América Latina 241

Liliana Raggio

Autores

275

Síntesis conceptual de la obra

Sumario

En los distintos artículos que componen este libro esperamos reflejar la experiencia de seis años de investigación y reflexión de nuestro equipo, radicado desde el año 2010 en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras, que forma parte del Programa Economía Política de la Cultura. Estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio. Nuestras reflexiones también se nutren de la transmisión y debate que tiene lugar con los estudiantes, en un Seminario optativo de grado que hemos venido dictando en los tres últimos años. Nos proponemos, entonces, trazar el derrotero de algunas políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en la Ciudad de Olavarría entre los años 2010 y 2015, considerando cuáles han sido los contextos regionales, nacionales y provinciales en los que se desarrollaron; y también las transformaciones que comenzaron a producirse en esos tres niveles a partir de diciembre de ese último año y que continúan produciéndose mientras escribimos estas líneas.

El enfoque que proponemos parte de la premisa teórica de que estudiando en profundidad las relaciones que se establecen en el proceso de la gestión entre los agentes institucionales y los destinatarios, podemos conocer, en un primer nivel de análisis, el funcionamiento del aparato estatal: esto es qué respuestas da el Estado a través de sus programas a las demandas ciudadanas. Pero además, en otro plano nos permite entender cómo se dirime en la práctica la disputa político-cultural por la distribución del poder en sus aspectos materiales y simbólicos; en ella se juega no solo la distribución igualitaria o desigual de bienes y servicios sino también la capacidad de modelar las necesidades y sus modos de satisfacción, y delinear los parámetros respecto de la inclusión o exclusión social. En definitiva, esa mirada nos acerca al entendimiento de las interpenetraciones entre el Estado y la sociedad civil, y a la dinámica de sus continuas reconfiguraciones.

Una necesaria introducción a nuestro enfoque para el estudio de las políticas públicas

Liliana Raggio

En este libro esperamos reflejar la experiencia de seis años de investigación y reflexión de nuestro equipo,¹ que unidos a la práctica de la transmisión y debate con los estudiantes a través del seminario² dictado en los tres últimos años, se propone trazar el derrotero de algunas políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en la Ciudad de Olavarría (provincia de Buenos Aires), en el marco de las orientaciones nacionales y regionales.

-
- 1 El primer proyecto de investigación financiado por la Universidad de Buenos Aires y radicado en el Ciclo Básico Común (CBC) se llevó a cabo entre los años 2008 y 2010, dirigido por el doctor Horacio Sabarots y codirigido por quien escribe. A partir de allí asumí la dirección de los sucesivos Proyectos de Investigación financiados por la Universidad de Buenos Aires, UBACyT, desde el año 2010 hasta la actualidad, radicados en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras y que forman parte del Programa Economía Política de la Cultura. Estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio. A nuestro equipo de investigación se fueron sumando, además de los investigadores iniciales, graduados y becarios que aportaron con sus estudios conocimientos sobre diversas áreas de política social y cultural.
 - 2 Desde el año 2015, dictamos un seminario optativo en la sarrera de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) y tenemos la oportunidad de discutir con nuestros estudiantes este enfoque teórico y metodológico que, desde nuestra disciplina proponemos para el estudio de las políticas públicas.

Dicho esto es preciso especificar a qué tipo de indagación nos estamos refiriendo, y además considerar cuáles han sido los contextos regionales, nacionales y provinciales en los cuales se desarrollaron las políticas bajo análisis entre los años 2010 y 2015; y también las transformaciones que comenzaron a producirse en esos tres niveles a partir de diciembre de ese último año y que continúan desarrollándose mientras escribimos estas líneas.

Cuando mencionamos los contextos no hacemos alusión a ellos como un “telón de fondo”; por el contrario, entendemos que cada uno de los señalados hace parte, obviamente de manera diferencial, en la orientación general de la política y en las modalidades que adquiere la gestión de cada una de las áreas particulares de políticas, expresadas en los diferentes programas y en las jurisdicciones mencionadas.

Los contextos

La región latinoamericana entre los años 2010 y 2016

En los inicios de nuestra investigación, en América Latina, una serie de gobiernos de la región: Venezuela, Ecuador y Bolivia,³ por una parte, y Brasil, Uruguay, Argentina, Paraguay y Chile, por otra, se encontraban transitando procesos democratizadores. Por cierto con diferencias sustanciales respecto de sus reformas institucionales y la profundidad de las transformaciones de sus matrices

3 Estos procesos fueron también llamados refundacionales ya que establecieron nuevas Constituciones; Venezuela fue el primero de los países de la región en realizar la reforma a partir de la asunción a la presidencia de Hugo Chávez en el año 1999.

económicas, aunque con algunos rasgos comunes, en particular la recuperación de la capacidad de regulación del Estado frente al mercado, la inclusión a través de programas sociales de la población vulnerabilizada por las políticas neoliberales de la década de 1980 y la implementación de políticas culturales que se orientaron hacia el reconocimiento de las diversidades: étnicas, religiosas y de género, entre otras.

Quizás en términos regionales una de las cuestiones más relevantes de esa etapa fue la conformación de organismos como la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas),⁴ en especial por el papel decisivo que esta última jugó en impedir el golpe de Estado contra el gobierno de Rafael Correa en Ecuador.⁵ La creación de estos nuevos agrupamientos y la ampliación del Mercosur, incorporando como miembros a Venezuela y Bolivia,⁶ dieron cuenta de una voluntad de integración que además de apuntar a fortalecer el intercambio económico entre los países miembros, se planteaba como una alternativa política de defensa de las decisiones soberanas de sus Estados miembros.

A lo largo de los años posteriores, los consensos al interior del bloque regional comenzaron a modificarse debido a cambios institucionales producidos en algunos de los

4 La Unasur fue constituida en el año 2008. Por otra parte, la cumbre inaugural de la Celac se realizó el 2 de diciembre de 2011 en Caracas, Venezuela. “La CELAC nace en Caracas asumiendo el patrimonio del Grupo de Río y de la Cumbre Latinoamericana y del Caribe sobre Integración y Desarrollo y aglutinando a la totalidad de los países de América, a excepción de Estados Unidos y Canadá” <www.elmundo.es>.

5 El presidente de Ecuador, Rafael Correa, agradeció al secretario general de la Unasur, Néstor Kirchner, “la solidaridad demostrada” por el organismo regional en apoyo de la democracia en su país ante el intento de golpe de Estado del 30 de septiembre, iniciado con una protesta policial. (*La Voz*, 8/10/2010, 7:31). En línea: <<http://www.lavoz.com.ar/noticias/mundo/correa-agradecio-el-respaldo-de-la-unasur>>.

6 Este país todavía está con el trámite de incorporación en curso.

países, en Chile como resultado de un proceso electoral democrático, y en Paraguay producto de un denominado golpe de Estado institucional.⁷ Una influencia no menor en la dinámica regional supuso el fallecimiento del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, en el año 2013.

La caracterización acerca de si las transformaciones que tuvieron lugar en esos países en la década de 2000 pueden entenderse como posneoliberalismo en términos de Emir Sader:

Lo que llamamos posneoliberalismo es una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo [neoliberal] pero todavía no un nuevo modelo; es a la vez, un conjunto híbrido de fuerzas que componen alianzas sobre las cuales se basan los nuevos proyectos. De ahí la inestabilidad de esos gobiernos que [...] avanzaron por la líneas de menor resistencia de la cadena neoliberal-políticas sociales e integración regional, esencialmente... (Sader, 2009: 74)

O si se trató de un ciclo de resistencia progresista en el interior de un proceso neoliberal de larga duración, como lo plantean Eduardo Crespo y Javier Ghibaudi (2017) es una discusión abierta. Sin embargo, y tal como lo señalan esos autores:

7 En Chile, Sebastián Piñera triunfó en las elecciones del año 2009 y gobernó el país entre marzo de 2010 y marzo de 2014, sucediendo a Michelle Bachelet.

"Fernando Lugo, que acabó en 2008 con 61 años de gobierno del Partido Colorado en Paraguay, ha sido destituido este viernes por el Senado mediante un juicio político. Mientras en el exterior del Congreso miles de seguidores de Lugo coreaban 'el pueblo unido jamás será vencido', a las cinco y media de la tarde (seis horas más en la España peninsular), 39 senadores han votado a favor de la destitución, cuatro en contra y dos se han ausentado". (*El País*, 23/6/2012). En línea: <https://elpais.com/internacional/2012/06/22/actualidad/1340374370_611218.htm>.

Entre los analistas hay consenso de que gobiernos de carácter progresista se impusieron en América Latina, principalmente en América del Sur, en la década de 2000 y hasta mediados de la década de 2010. Se los caracteriza así por sus esfuerzos para diferenciarse de las políticas de la década de 1990 y sus consecuencias sociales: defensa de una re-regulación con mayor poder estatal para transferir ingresos a sectores populares, estimular la industrialización y promover una cooperación latinoamericana con mayor autonomía de los centros tradicionales. (*op. cit.*: 29)

Ahora bien, como consecuencia del triunfo electoral en la Argentina de la Alianza Cambiemos y su candidato a presidente de la nación, Mauricio Macri, el 10 de diciembre del año 2015, y la destitución a través de un juicio político de la presidenta Dilma Rouseff en Brasil en el mes de agosto de 2016 y su reemplazo en el Ejecutivo por su vicepresidente, Michel Temer, el tablero regional comenzó a inclinarse más perceptiblemente hacia la derecha.

El cambio de rumbo respecto de las orientaciones en materia de política regional y su realineamiento con Estados Unidos de los dos países más importantes del Mercosur, unido al experimentado por Paraguay en el año 2012 tuvieron como uno de sus primeros efectos la decisión de Argentina y Brasil, acompañada por Paraguay de impedir a Venezuela hacerse cargo de la presidencia del bloque regional, argumentando que se trata de un régimen que no respeta los derechos humanos.⁸

8 “La presidencia rotativa fue ejercida por Uruguay en el primer semestre y en el segundo le habría correspondido a Venezuela, según el orden alfabético que rige en el Mercosur para esos traspasos. Sin embargo, Argentina, Brasil y Paraguay se opusieron a que ese cargo recayera en un país cuya democracia ponen en duda y que, aún más, no ha adoptado todavía la normativa interna del bloque” (*El Nacional*, 9/12/2016).

Además, mientras se escriben estas líneas, en Venezuela se realizaron elecciones para elegir representantes a una nueva Asamblea Constituyente⁹ y de los países que componen el bloque regional del Mercosur: Argentina,¹⁰ Brasil y Paraguay que son miembros plenos desconocieron la legalidad de esos comicios, y así lo hicieron también Chile, Colombia y Perú que son países asociados.

Argentina hasta diciembre del año 2015 y después...

Las orientaciones generales de la política pública nacional durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) primero y Cristina Fernández de Kirchner luego (2008-2011) (2011-2015) respondieron a algunos de los aspectos señalados para la región en las páginas precedentes.

Cuando iniciamos nuestras investigaciones en el año 2010, durante la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, los indicadores de empleo mostraban una recuperación sensible en relación con la década anterior y se habían puesto en marcha la Asignación Universal Por Hijo (AUH) y la Reforma del Sistema Previsional,¹¹ ambas políticas apuntaban a la inclusión dentro del Sistema de la Seguridad Social de un amplio universo que había quedado desprotegido durante los años del neoliberalismo: los niños, hijos de los trabajadores desocupados y los

9 La medida, adoptada por el gobierno de Nicolás Maduro y realizada el 30 de julio de 2017, se presentó como una salida al estado de convulsión política en que se encuentra el país, debido al enfrentamiento entre el oficialismo y la oposición; esta ha realizado numerosas marchas callejeras y demostraciones públicas en contra del gobierno, en el marco de las cuales se han producido muertes de civiles.

10 "El Ministerio de Relaciones Exteriores que conduce Jorge Faurie anunció que la Argentina no reconoce la elección de una asamblea constituyente en Venezuela considerarla "ilegal". (*La Nación*, 30/7/2017). En línea: <<http://www.lanacion.com.ar/2048449-la-argentina-no-reconocera-el-resultado-de-la-eleccion-en-venezuela>> (consulta: 2/8/2017).

11 Curcio y Beccaria, 2011; Hintze y Costa, 2014; Danani, 2012.

adultos mayores que habían quedado al margen del sistema jubilatorio.

En los siguientes años se sancionaron una serie de leyes que implicaban la ampliación de derechos sociales y culturales, y se implementaron programas nacionales cuyos objetivos se orientaron a la inclusión de la población vulnerabilizada.¹²

No obstante, los cambios en el aparato estatal en el orden nacional entre los años 2010 y 2015, que tienen su antecedente en el periodo iniciado en el año 2003 en un contexto regional detallado en el apartado precedente, no fueron unívocos ni homogéneos.

Nuestras investigaciones en las distintas áreas de políticas muestran una disparidad importante tanto en el nivel nacional como en las jurisdicciones donde trabajamos, y no solo porque en el caso de la CABA se trató (y se trata) de una administración gobernada por el partido Propuesta Republicana PRO que, en la actualidad, forma parte de la Alianza Cambiemos,¹³ contraria al modelo propuesto en el orden nacional, sino porque el modo en que se gestiona la política en las instituciones puede conspirar contra la implementación de las modificaciones realizadas en la legislación en el orden nacional y local; precisamente esa fue la razón por la cual el foco de nuestras indagaciones estuvo

12 A modo de ejemplo, respecto de los derechos culturales es importante mencionar que a la Ley de Matrimonio Igualitario que había sido sancionada en el año 2010 se agregó la Ley de Identidad de Género sancionada en mayo de 2012. En cuanto a los derechos laborales, en el año 2013 se sancionó El régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, entre otros programas destinados a la población de bajos ingresos. Desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) se implementaron el Plan Procrear para el acceso a la vivienda desde el año 2012; y desde 2014 el Plan Progresar para el sostenimiento de la educación de los jóvenes entre 18 y 24 años.

13 Cambiemos es una coalición política fundada en el año 2015 para disputar las elecciones presidenciales a partir del acuerdo establecido entre Mauricio Macri (PRO), Elisa Carrió (Coalición Cívica ARI) y Ernesto Sanz (Unión Cívica Radical, UCR).

colocado en alumbrar las complejidades derivadas de la gestión.

Por otra parte, en lo que atañe a las políticas de seguridad y la participación ciudadana en el ámbito nacional, una de las áreas estudiadas por nuestro equipo, los intentos de modificación de ciertos aspectos críticos a lo largo del periodo en estudio corrieron suertes diversas y contradictorias. Este proceso nos indica que los avances en retomar la facultad regulatoria del Estado no han sido homogéneos, y que algunos ámbitos burocráticos han permanecido casi inmunes a las transformaciones.

En consonancia con el alineamiento del Estado argentino en el escenario regional señalado en el apartado anterior, a partir del mes de diciembre del año 2015 comenzaron a aplicarse en nuestro país diversas medidas de orientación neoliberal. Entre ellas la quita de impuestos a los grandes exportadores agropecuarios y a las empresas mineras extranjeras, resultando así en una transferencia de ingresos de las arcas estatales al sector agroexportador y extractivo. Además se produjeron la apreciación del dólar y la apertura de las importaciones, que derivaron en altas tasas de inflación y en la contracción del mercado interno por la pérdida del poder adquisitivo; se perdieron puestos de trabajo por el cierre de industrias y pequeñas y medianas empresas y por despidos en el sector público.¹⁴ Se reanudó el ciclo de endeu-

14 "El Gobierno nacional oficializó hoy la eliminación de las retenciones por derecho de exportaciones para el trigo, el maíz, la carne y productos regionales, y la reducción de 5 puntos porcentuales de la alícuota que paga la soja, que será del 30 por ciento, tal como había anunciado el presidente Mauricio Macri el último lunes" (*La Nación*, 16/12/2015). En línea: <<http://www.lanacion.com.ar/1854990-el-gobierno-oficializo-la-eliminacion-a-las-retenciones-al-agro-salvo-a-la-soja>> (consulta: 14/8/2017). En cuanto a las compañías mineras "la supresión de los derechos a las exportaciones mineras implicó una pérdida de recaudación de 3.771 millones de pesos". (*Página 12*, 18/6/2017). Respecto del empleo en el sector privado "entre noviembre de 2015 y febrero de 2017 se destruyeron 66.400 puestos de trabajo" (*Página 12*, 18/6/17). La inflación durante el año 2016 fue del 41,1% (CIFRA, abril, 2017: 1).

damiento externo bajo el monitoreo del Fondo Monetario Internacional¹⁵ y se redujeron las regulaciones y las competencias estatales.

En lo relativo a sus consecuencias en la orientación y gestión de las políticas públicas este cambio se expresó en la decisión del Ejecutivo nacional de la eliminación y/o redefinición de programas, en particular aquellos dirigidos a la inclusión de los sectores más vulnerables¹⁶, y el despido, en el primer año de la nueva administración, de más de 70.000 agentes,¹⁷ muchos de los cuales se hallaban afectados a la ejecución de esos programas.

A la interpretación de las mencionadas complejidades respecto de la heterogeneidad en la implementación de las políticas públicas durante la pasada década, se suma en el presente un nuevo desafío para nuestro equipo de investigación: estudiar las formas discursivas en que se proponen las nuevas políticas públicas a la ciudadanía, las construcciones de sentido que se emplean para obtener legitimidad y su correspondencia con las prácticas cotidianas que se desarrollan en el curso de la implementación. Y en particular, cómo se están desarrollando estos procesos en las diversas áreas de política pública en estudio y cómo se expresan en las prácticas de los agentes institucionales y de los destinatarios.

15 “El pasivo en moneda extranjera (pública y privada) que acumula la Argentina es de unos USD 211.000 millones, un 26% o USD 40.500 millones más que el contabilizado al finalizar el gobierno de Cristina Kirchner” (Juan Gasalla, *Infobae*, 25/1/2017). En línea: <<http://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2017/01/25/la-deuda-externa-bruta-ya-supera-los-usd-210-000-millones/>> (consulta: 14/8/2017).

16 Entre otros el Programa conectar igualdad (educación), el Programa nacional de salud sexual y reproductiva (salud), el Procrear (vivienda) y el Programa orquestas y coros del Bicentenario (expresión musical).

17 *Página 12*, 2/1/2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/11984-marcas-de-la-incertidumbre-laboral-y-los-despidos>> (consulta: 25/8/2017).

Para concluir con la caracterización de los contextos resta desarrollar sintéticamente cuál ha sido la orientación de la política pública en la CABA en el periodo que abarca nuestras investigaciones, y qué particularidades presenta la ciudad de Olavarría dentro de las tendencias generales de la provincia de Buenos Aires.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En la CABA como ya adelantamos gobierna el PRO que en la actualidad integra la Alianza Cambiemos; Mauricio Macri, quien asumió como jefe de gobierno en el mes de diciembre del año 2007, fue reelecto en el año 2011 completando dos periodos consecutivos. En el año 2015 fue elegido Horacio Rodríguez Larreta, quien fuera su jefe de gabinete durante las dos administraciones anteriores.

Las distintas medidas de gobierno implementadas desde que esa fuerza política está al frente de los destinos de la ciudadanía de la CABA, han estado marcadas por la impronta neoliberal, donde la intervención estatal beneficia los intereses de quienes tienen como lógica su ganancia y desconoce los derechos de los más vulnerables. Dos áreas de políticas públicas que se han investigado: la política alimentaria¹⁸ y la política cultural dan cuenta de estas afirmaciones, en tanto en el área de la política de seguridad se enfatizó en la creación y equipamiento de la nueva Policía de la Ciudad, en detrimento de las estrategias de participación ciudadana.

En la gestión cultural, por ejemplo, esto se puso en evidencia cuando se privilegiaron los intereses del mercado inmobiliario en detrimento de la preservación del

18 En cuanto a la política alimentaria en este volumen se presenta un artículo de Rodrigo Clacheo que traza su derrotero desde el año 2010 hasta la fecha.

patrimonio arquitectónico. La demolición de construcciones con valor patrimonial para construir edificios que producen alta rentabilidad ha marcado la primera gestión macrista (Raggio, 2016a).

En la misma sintonía, la asignación presupuestaria de los fondos públicos jerarquizó algunas acciones, que tuvieron como resultado la progresiva eliminación de espacios para la creación y participación de sujetos y colectivos sociales diversos.¹⁹ En ese sentido podemos afirmar que se privilegió “la cultura como espectáculo” vinculada a la promoción turística, frente aquellos programas que contemplaban el acceso a los bienes simbólicos y la producción cultural de los sectores populares (Raggio y Sabarots, 2012; Morel, 2009; Infantino, 2008).

Olavarría: una ciudad media del centro de la provincia de Buenos Aires

La ciudad de Olavarría, cuyo eslogan mitológico fue “la ciudad del trabajo” debido al auge de la actividad minera y cementera hasta los años de la década de 1980, es hoy un enclave urbano importante del centro de la provincia de Buenos Aires, pero que se ha alejado de esas fantasías de progreso luego de la década de 1990 y la crisis profunda del año 2001.

En el plano político institucional, su gobierno estuvo en las últimas décadas marcado por la “dinastía” Eseverri, apellido ineludible en la gestión de la intendencia desde la recuperación democrática en el año 1983.²⁰

19 Al cierre de centros culturales hay que sumar el de los espacios para la música, como corolario de la tragedia de Cromañón, ver Raggio (2013).

20 Helios Eseverri, fallecido en 2007, había sido electo en cinco oportunidades como primer mandatario de la ciudad (1983, 1991, 1995, 1999, 2003) y siendo un histórico militante de la UCR, se convirtió en 2004 en uno de los primeros radicales en adherir al proyecto encabezado por el

Desde el año 2004 hasta 2012, la intendencia mantuvo una alianza con el gobierno nacional, que José Ezeverri rompió posteriormente; el año 2015 marcó el triunfo sorpresivo de la Alianza Cambiemos y el fin de la hegemonía de la familia Ezeverri.

En ese marco, las políticas públicas en ese territorio estuvieron marcadas por las alianzas y enfrentamientos entre los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, produciendo reacomodamientos de funcionarios en las distintas áreas de gestión y generando avances y retrocesos en cada área de acuerdo con las prioridades políticas de cada coyuntura.

El enfoque de nuestras investigaciones

Decíamos al inicio de esta presentación que debemos clarificar qué tipo de indagación hemos venido realizando, más precisamente cuál es nuestro enfoque al encarar el estudio de las políticas públicas.

Concebimos el enfoque como un punto de vista desde el cual nos proponemos interpretar la realidad, un conjunto de premisas de orden teórico y metodológico que guían la estructuración de la investigación y que responden a un cierto modo de concebir los sujetos sociales y sus prácticas.

Entendemos que la conformación de los sujetos y las distintas posiciones que ocupan en la estructura de la sociedad emergen de un entramado económico y político-cultural específico en cada momento histórico; y ese modo de pensar las prácticas de los sujetos sociales no se refiere solo a los

entonces presidente Néstor Kirchner. Posteriormente, su hijo José Ezeverri asumió el cargo de intendente en el año 2007 tras ganar las elecciones formando parte del Frente para la Victoria, el cual había llevado a Cristina Fernández de Kirchner como presidenta y Daniel Scioli como gobernador.

“sujetos de investigación”, sino también a quienes investigamos y establecemos con ellos en dicho proceso una relación social. Nuestras prácticas como sujetos sociales y como académicos también se ponen en juego en las relaciones que entablamos con los “sujetos de investigación”, y se traducen en las interpretaciones que constituyen nuestros resultados.

El punto de vista adoptado parte de la premisa teórica de que estudiando en profundidad las relaciones que se forman en el proceso de la gestión entre los agentes institucionales y los destinatarios, podemos conocer en un primer nivel de análisis, el funcionamiento del aparato estatal; esto es qué respuestas da el Estado a través de sus programas a las demandas ciudadanas. Pero además, en otro plano, nos permite entender cómo se dirime en la práctica la disputa por la distribución del poder en sus aspectos materiales y simbólicos; esto implica no solo la distribución igualitaria o desigual de bienes y servicios sino también la capacidad de modelar las necesidades y sus modos de satisfacción y caracterizar los parámetros de la inclusión o exclusión social. En definitiva, aproximarnos a dilucidar las interpenetraciones entre el Estado y la sociedad civil en ámbitos específicos.

Algunos conceptos teóricos fundamentales

Se desprende del párrafo anterior que nuestro enfoque está compuesto por la utilización de ciertos conceptos teóricos que proponen explicaciones acerca del Estado capitalista: de sus funciones en la producción y reproducción de la sociedad en su conjunto, es decir, de los sujetos sociales y de sus relaciones a través de sus políticas; y, al mismo tiempo, de la co-constitución de estas mismas relaciones por parte de la sociedad civil.²¹ Según Antonio Gramsci:

21 El concepto de sociedad civil es polisémico, dice Somers (1996-1997): “... la cuestión teórica... es

El análisis no sería exacto si no se tuviera en cuenta la duplicidad de formas en la cual se presenta el Estado en el lenguaje y en la cultura de las épocas determinadas, o sea, como sociedad civil y como sociedad política, como 'autogobierno' y como 'gobierno de los funcionarios' [...] sociedad política, que en el lenguaje común, es la forma de vida estatal a la que se da el nombre de Estado y vulgarmente se entiende como la totalidad del Estado. (Gramsci, 1987: 316)

Siguiendo a este autor no sería posible pensar la existencia misma del Estado en el capitalismo sin la sociedad civil ni la conformación de una sociedad civil previa al Estado; por tanto, las relaciones entre los sujetos sociales no solo en el ámbito público sino también en el privado son el resultado histórico y en constante desarrollo de una disputa político-cultural entre los grupos hegemónicos que logran imponer su visión del mundo y los sectores subalternos que pugnan por transformarla. En el mismo sentido, Norber Lechner escribía:

La sociedad se constituye como tal también a través de normas morales e imágenes colectivas. Por medio de normas y símbolos la sociedad se produce y reproduce como espacio y tiempo sociales. Dicho ex negativo: así como no enfrentamos cara a cara la realidad material, no existe una sociedad "pura" y, por así decir, anterior al ordenamiento normativo-simbólico. Tal

si la sociedad civil debe ser concebida en términos de la economía política clásica, del marxismo y del liberalismo, como el ámbito del intercambio de mercado espontáneo y no coercitivo, organizado por la interdependencia objetiva de los agentes individuales racionales y egoístas (el lado privado de la dualidad público-Estado/privado-economía) ¿O es, quizás, una 'tercera' esfera...?", (*op. cit.*: 258). Para Gramsci la sociedad civil es "... hegemonía política y cultural de un grupo social sobre la entera sociedad, como contenido ético del Estado" (Gramsci, 1987: 290).

ordenamiento constitutivo de la vida social es realizado en el capitalismo primordialmente por medio del Estado... el Estado se constituye por medio de las relaciones sociales y, por otra parte, las constituye. Es objeto y sujeto a la vez. (Lechner, 1981: 1080-1081)

A estas nociones acerca del Estado debemos añadir la distinción entre la forma Estado y el aparato estatal, ya que como apuntó Guillermo O'Donnell ambos conceptos fueron asimilados con mucha frecuencia, y en su opinión el aparato estatal constituye solo una de las dimensiones del Estado²² que puede definirse del siguiente modo:

[...] El Estado como *un conjunto de burocracias*.²³ Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés, público o común. (O'Donnell, 2008: 2)

Serán algunas de esas instituciones burocráticas las que intervendrán en el diseño e implementación de las políticas públicas entendidas como: “Un conjunto de acciones y 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” (Ozslak y O'Donnell, 1982: 90).

Dicha intervención puede acontecer a partir de una iniciativa de sujetos y colectivos de la sociedad civil, o por una necesidad interna al aparato burocrático de extender su

22 O'Donnell, en esta obra, plantea la existencia de cuatro dimensiones: el Estado es un conjunto de burocracias, un sistema legal, un foco de identidad colectiva y un filtro que regula fronteras adentro/afuera, mercados, población, etcétera.

23 La cursiva es del autor.

dominación. También queremos apuntar que en ocasiones se asiste a políticas impulsadas por los partidos o coaliciones que gobiernan, que aun cuando encuentran resistencia en algunos sectores sociales o no responden a reivindicaciones sostenidas por la mayoría de la ciudadanía, están en consonancia con sus objetivos programáticos. Ese sería el caso de los gobiernos de América Latina a los que nos referimos en el apartado anterior, en los cuales el Estado fue, en algunas áreas, el motor de transformaciones sociales, orientadas a la inclusión de poblaciones vulnerables y a la ampliación de derechos.²⁴

En cuanto a la situación aludida en primer término por Ozslak y O'Donnell (*op. cit.*), el Estado se ve compelido a intervenir cuando comienza a percibirse como problemática alguna cuestión como consecuencia de la presión de distintos sectores sociales y/o políticos, que logran colocarla en la agenda pública.

Ahora bien, es necesario que exista un consenso acerca de que efectivamente esa cuestión constituye un problema que debe ser atendido y en ese punto es donde se pone en juego la capacidad (los recursos de poder simbólico) para producir sentido de las distintas clases y sectores sociales; es decir, para crear representaciones compartidas acerca de la legitimidad de sus reivindicaciones y de la responsabilidad del Estado en su satisfacción. En la misma dirección, los autores señalan que la ausencia de resolución de las cuestiones planteadas también constituye una política estatal.

Como ya se mencionó, es en el espacio de la gestión donde se encuentran estos agentes institucionales y los destinatarios dándole su forma final a los programas formulados

24 Un ejemplo en la Argentina es la sanción de la ley nacional 26.844/2013, Ley de Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares. Ver, en este mismo volumen, "La igualdad en jaque en Argentina y América Latina".

inicialmente en pos de la resolución de las demandas de la ciudadanía. La conceptualización de ese espacio y de los procesos que allí se desenvuelven resulta crucial para comprender la especificidad situada de cada área de política social.

Chiara y De Virgilio (2009) proponen dos perspectivas respecto de la gestión, que al ser consideradas de modo integrado explican su relevancia; una de ellas refiere a la articulación de los recursos humanos y financieros para responder a las demandas de las poblaciones; la otra considera que constituye el espacio de mediación entre “los procesos macro y la vida cotidiana de la población”:

La segunda... permite rescatar —en simultáneo— tanto las “prácticas administrativas y técnicas” como las “prácticas de la población” en el aprovisionamiento de los servicios en la esfera en la que se ponen en relación... articulando la esfera de las necesidades sociales en el ámbito público de su satisfacción, se define para la gestión un papel estratégico en términos sociales, políticos y también culturales. (*op. cit.*: 60)

Para lograr comprender cómo se desenvuelven las relaciones entre los agentes estatales y los destinatarios de las políticas, relaciones que se entretajan complejamente en el marco de la gestión cotidiana y están marcadas por las sucesivas resignificaciones de los postulados originales de las políticas, la aproximación metodológica de nuestra disciplina no puede ser otra que la observación y el contacto con los agentes institucionales y los destinatarios. Esas son, por tanto, las otras precisiones teóricas que es necesario explicar acerca de nuestro punto de vista.

Premisas teórico-metodológicas

La utilización de las técnicas de la entrevista y de la observación con y sin participación constituyen el arsenal clásico de la Antropología, que se ha ido enriqueciendo con otro tipo de abordajes tales como el examen de los medios de comunicación gráficos y audiovisuales; este último permite acceder a las propuestas, declaraciones, opiniones y definiciones tanto de los funcionarios políticos, como de los diversos actores de la sociedad civil, implicados en nuestras temáticas de investigación. Por otra parte, la interpretación no solo de los distintos discursos sino del modo en que los diferentes medios de comunicación transmiten esos mensajes, permite vislumbrar la construcción de sentido que se disputa cotidianamente en la agenda pública respecto de las cuestiones socialmente problematizadas.

Otro de los recursos indispensables para profundizar en las orientaciones de las políticas públicas es el análisis de los documentos oficiales donde se plasman los objetivos de los programas y proyectos, y el estudio de las partidas presupuestarias asignadas y ejecutadas en el curso de su implementación. Estos son nudos fundamentales para comprender el proceso de la gestión tal como lo describimos en páginas anteriores.

En cuanto a la construcción de nuestros datos en el trabajo de campo, y retomando lo anticipado en la introducción, hemos procurado ejercer la vigilancia a lo largo de todo el proceso siguiendo los preceptos bourdieanos.

Como mencioné en Raggio (2016b), Pierre Bourdieu señala de manera admirable la asimetría presente ya desde la formulación de la entrevista, que se extiende a lo largo de todo su desarrollo e incluye la interpretación de los datos; somos las y los investigadores quienes imponemos el tema y realizamos una determinada estructuración de él a través

de las preguntas que proponemos, del lenguaje que utilizamos y de los tiempos que marcan el inicio y el final. Por este motivo, se impone la aplicación de una estrategia comprensiva, que contemple la necesaria empatía con aquellos a quienes entrevistamos y, al mismo tiempo, el necesario distanciamiento, en términos teóricos y metodológicos, para producir conocimiento científico:

Intentar situarse mentalmente en el lugar que el encuestado ocupa en el espacio social para necesitarlo interrogándolo a partir de ese punto, y ponerse, en cierta forma, de su lado [...] no es efectuar la “*proyección de sí mismo en el otro*” de la que hablan los fenomenólogos. Es darse una comprensión genérica y genética de lo que él es [...] Contra la antigua distinción de Dilthey, hay que plantear que comprender y explicar son una sola cosa.²⁵ (Bourdieu, 1999: 532)

La comprensión así entendida es una consecuencia del conocimiento de las condiciones sociales que producen la categoría de la cual forman parte los entrevistados, de sus condiciones de vida, y de la multiplicidad de factores que actúan sobre sus percepciones acerca de la problemática sobre la cual se les pregunta. Pero además, el entramado de relaciones sociales y políticas en las que estamos insertos quienes investigamos constituye también una parte del tejido donde se enhebran las interpretaciones de los testimonios de nuestros “sujetos de investigación”.

En el campo de las políticas públicas donde desarrollamos estas investigaciones entrevistadores y entrevistados somos

25 Las comillas y resaltados son del autor. La distinción a la que se refiere Bourdieu es la de las Ciencias Nomológicas y las Ciencias Humanas, las primeras orientadas a la explicación mediante la formulación de leyes generales y las segundas a la comprensión de los fenómenos particulares.

destinatarios en algunos casos, en otros no formamos parte de los sectores definidos para su aplicación, y aun en otros, excluidos del acceso a determinados bienes y servicios. En todo caso, pertenecemos a la misma sociedad y tenemos en común una matriz sociocultural²⁶ que nos constituyó como ciudadanos en el complejo marco de las relaciones Estado-sociedad civil que definimos en páginas anteriores.

Con estas premisas, las y los autores de este libro abordamos nuestros problemas de investigación, desarrollamos los trabajos de campo, analizamos los datos y producimos algunos de los resultados que leerán en las siguientes páginas.

Los distintos capítulos que componen este libro

En el capítulo “La inseguridad como problema público, las nuevas políticas de seguridad y la participación ciudadana”, Horacio Sabarots propone exponer y vincular distintas investigaciones socioantropológicas realizadas en territorios urbanos diferentes de la Argentina (en la CABA y en Olavarría) desde los inicios del presente milenio que focalizan en la cuestión de la (in)seguridad. El común denominador y el objetivo es reflexionar acerca de la instalación del llamado problema de la inseguridad urbana, las movilizaciones ciudadanas que ha engendrado, y las políticas públicas de seguridad que se han implementado desde gobiernos con orientaciones ideológicas enfrentadas, en distintos niveles de gestión local, nacional y regional. Vinculado con este núcleo temático retoma también

26 Con esta afirmación no soslayo las diferencias y desigualdades de clase, etnia, género u otras, derivadas de la posición de los sujetos en la estructura social, presentes en las sociedades capitalistas, sino que precisamente señalo su constitución heterogénea dentro de una totalidad.

investigaciones realizadas sobre adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social, y las transformaciones de las políticas públicas que se ocupan de esta problemática desde las aristas socioculturales, sanitarias, jurídicas y penales. Además intenta comprender la problemática conectando estas investigaciones con otros trabajos similares en la Argentina y en la región, teniendo presente la dimensión global que han adoptado las políticas de seguridad y la fuerza hegemónica de las “recomendaciones” emanadas de Organismos Internacionales.

En su artículo “Las intervenciones sociales estatales con componente alimentario en la CABA: análisis y perspectiva de un nuevo contexto político”, Rodrigo Clacheo estudia dos programas alimentarios desarrollados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los programas en cuestión: El Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios o de asistencia clásica, comúnmente reconocido como Comedores Comunitarios, y el Programa Ciudadanía Porteña, que entrega dinero mediante una tarjeta de débito para acceder a alimentos, identificado generalmente por su modalidad “innovada”, presentan características y destinatarios diferentes. El autor analiza distintos aspectos de las intervenciones, incluyendo el plano nutricional y aborda las desigualdades que subsisten y se profundizan en la CABA, en el marco de la nueva situación político-social a partir de la asunción de la nueva gestión en el Gobierno Nacional, en diciembre de 2015, incorporando la perspectiva de los destinatarios.

Mayra Salazar, en el capítulo “Cuidar y castigar. La producción de la minoridad en instituciones tutelares desde la perspectiva de relatos de vida de jóvenes institucionalizados/as”, presenta un trabajo comparativo de dos relatos biográficos de jóvenes que vivieron experiencias de institucionalización, por motivos “asistenciales” en un caso

y “penales” en el otro. El ejercicio comparativo a partir *historias de vida* producidas sobre la base de las narrativas juveniles constituye un material a partir del cual identificar procesos de administración de la cuestión socio penal-infanto-juvenil, producidos y modelados en tramas relacionales complejas. La autora propone presentar comparativamente las narrativas juveniles basadas en relatos sobre la experiencia de institucionalización con el fin de observar la incidencia de la tutela estatal en la regulación/producción de diversas conflictividades y desigualdades y, de modo concomitante, su positividad en la producción diferencial de esos *sujetos de la minoridad* al construir clasificaciones, categorías y escenarios institucionales específicos para la gestión de la niñez pobre.

Carolina Ciordia aborda en su capítulo “Las políticas de protección de derechos de los niños revisitadas: nuevas modalidades de cuidado institucional” algunas de las transformaciones que se dieron en el ámbito del conurbano bonaerense en las políticas de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes que fueron separados de sus grupos domésticos a partir de una “medida excepcional de protección de derechos” —tal como lo denominan los agentes del campo de la protección de la infancia— por hallarlos víctimas de malos tratos o porque sus responsables los exponen a situaciones “de riesgo”. En particular, la autora se propone analizar algunas de las tensiones que se suscitan en la aplicación de modalidades institucionales de cuidado de tipo familiar que son consideradas alternativas a la “institucionalización” y a la adopción.

El objetivo del capítulo “Políticas sociales y políticas culturales: los sentidos de *inclusión social* a partir de los casos ‘Argentina Trabaja’ y ‘Puntos de Cultura’”, escrito por Maia Sneider Bartolucci y Diana Bento de Mello es reflexionar respecto de las construcciones de sentido acerca

de la inclusión social a partir de esos dos Programas implementados desde el gobierno nacional: Argentina trabaja y Puntos de cultura. El primero de ellos, tratándose de un Programa ejecutado desde 2003 por el Ministerio de Desarrollo Social, se orienta a promover a través de sus diferentes líneas programáticas, la Economía Social. Por otro lado, el programa Puntos de cultura se propone apoyar organizaciones sociales y colectivos culturales territoriales, y está siendo implementado desde el año 2011 por la entonces Secretaría de Cultura de la Nación, y actualmente por el Ministerio de Cultura. A partir de datos construidos en los trabajos de campo etnográficos con agentes estatales y sujetos destinatarios de estos dos programas —el primero durante la gestión del gobierno Cristina Kirchner y el segundo en la actual gestión del gobierno Mauricio Macri— sumado al análisis de fuentes secundarias, tales como documentos oficiales y normativas de los Programas, las autoras indagan sobre las posibles intersecciones en los sentidos de inclusión social por medio del trabajo, e inclusión social por medio de la cultura.

Finalmente, en el capítulo titulado “Jaque a los avances de la igualdad en la Argentina y en América Latina”, analizo algunos logros que se produjeron en la disminución de la desigualdad en nuestro país entre los años 2003 y 2015, durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Kirchner en el contexto de gobiernos progresistas en América Latina. La ampliación de derechos ciudadanos condujo al acortamiento de la brecha de desigualdad en algunos ámbitos, en particular en los derechos culturales adquiridos y sus efectos en la reducción de la desigualdad existencial. Esta clase de desigualdad fue descrita por Göran Therborn (2015) teniendo en cuenta la privación de libertad, dignidad y autonomía de las personas a causa de su género, etnia, orientación sexual, discapacidad, entre otras.

Se exponen, además, los retrocesos en materia de derechos que se están produciendo desde el comienzo de la asunción del presidente Mauricio Macri en el mes de diciembre del año 2015, como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales, proceso que se advierte también en otros países de la región latinoamericana.

Bibliografía

- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, pp. 60. Buenos Aires, Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Curcio, J. y Becaria, A. (2011). Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y Desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990-2010*, pp. 61-102. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Crespo, E. y Ghibaudi, J. (2017). El proceso neoliberal de larga duración y los gobiernos progresistas en América Latina. En García Delgado, D. y Gradín, A. (comps.), *Documento de trabajo No 5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis*, p. 29. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Flacso (Ruiz del Ferrier, C., Documentos de trabajo, libro digital, pdf).
- Danani, C. (2012). La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010. En *Revista Ciencias Sociales*, nums. 135-136, número especial, pp. 59-72.
- Gramsci, A. (1987). La sociedad civil. En Sacristán, M., *Antología. Selección, traducción y notas*, p. 290. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Hintze, S. y Costa, I. (2014). Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En Danani, C. y Hintze, S. (coords.), *Protecciones y Desprotecciones (II). Problemas y Debates de la seguridad social en la Argentina*, pp. 243-280. Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Infantino, J. (2008). El arte como herramienta de intervención social entre jóvenes en la ciudad de Buenos Aires. La experiencia de "Circo Social del Sur". En

- Tammarazio, A. (ed.), *Medio Ambiente y Urbanización Niños, niñas y jóvenes como agentes de cambio*, pp. 35-54, num. 69, Buenos Aires.
- Morel, H. (2009). El giro patrimonial del tango: políticas oficiales, turismo y campeonatos de baile en la Ciudad de Buenos Aires. En *Cuadernos de Antropología Social*, num. 30, pp. 155-172. Buenos Aires, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- O'Donnell, G. y Ozslak, O. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, num. 1, enero. Caracas, Fundacademus.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, num. 42. Caracas.
- Raggio, L. y Sabarots, H. (2012). Políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires dirigidas a juventudes vulnerables. Continuidades y transformaciones en la última década. En *Revista Runa*, vol. 33, núm. 1, pp. 9-31. Buenos Aires, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Raggio, L. (2013). *La relación entre el campo cultural y el campo del poder. Las políticas culturales en la Ciudad de Buenos Aires. 2000-2010*, tesis de doctorado. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (UBA). En Biblioteca Virtual de CLACSO: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20140916024136/raggio.pdf>>.
- (2016a). La intervención estatal en las políticas públicas culturales. Un debate significativo para América Latina. En *Boletín de Antropología Americana*, vol. 1, nro. 2, pp. 85-103. México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH).
- (2016b). El abordaje cualitativo en la indagación acerca de las políticas públicas culturales. En Cardarelli, G. y Brawerman, J., *Investigación diagnóstica con enfoque participativo. Métodos, técnicas y experiencias de investigación social y capacitación*. Buenos Aires, Noveduc (en prensa).
- Sader, E. (2009). *El nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, p. 74. Buenos Aires, Siglo XXI-CLACSO.
- Somers, M. (1996-1997). Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública. En Morán, M. (comp.), *Cultura y Política. Zona Abierta*, nums. 77-78, p. 258. Madrid.

Capítulo 1

La inseguridad como problema público

Las políticas de seguridad y la participación ciudadana

Horacio Sabarots

Introducción

En este capítulo pretendemos exponer y vincular distintas investigaciones socioantropológicas realizadas en territorios urbanos en la Argentina desde los inicios del presente milenio que focalizan en la cuestión de la (in)seguridad. El común denominador y el objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de la instalación del llamado problema de la inseguridad urbana, las movilizaciones ciudadanas que ha engendrado y las políticas públicas de seguridad que se han implementado desde gobiernos con orientaciones ideológicas enfrentadas que se han sucedido en distintos niveles de gestión locales, nacionales y regionales. Vinculado con este núcleo temático retomamos también investigaciones realizadas sobre adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad social y las transformaciones de las políticas públicas que se ocupan de esta problemática desde las aristas sociales, sanitarias, jurídicas y penales. La vinculación entre ambos conjuntos de temas —la seguridad y la juventud vulnerable— tiene que ver con lo que afirman

distintas investigaciones que muestran de qué modo desde los inicios del presente siglo, los jóvenes pobres de barriadas marginales se han construido como una de las “figuras amenazantes” más relevante para un conjunto significativo de la sociedad argentina, lo que los convierte real o imaginariamente en factor del llamado sentimiento de inseguridad (Kessler, 2009).

Más allá de lo imaginario, es un hecho que la niñez y la juventud son los segmentos etarios que más han sufrido la precarización de la vida desde la última gran crisis del año 2001 en la Argentina y hasta el presente.¹ Además, si bien no hay un acuerdo unánime, los conflictos, la violencia y el delito se han incrementado en ese periodo, bajando el promedio de edad de los involucrados, ya sea alternativamente en condición de víctimas y/o victimarios. Situaciones críticas que también han movilizado a colectivos en distintas direcciones. Por un lado, aquellos que demandan cambios en la legislación, tal como el reclamo de la baja de la edad de imputabilidad aduciendo la “juvenización” del delito en los últimos años. Iniciativa que sintoniza con quienes piden “mano dura” contra el delito. Por otro lado, también se organizan y demandan los familiares y allegados a las víctimas del llamado “gatillo fácil” o las autodenominadas “madres del dolor”,

1 Sobre la base de un reciente informe de Unicef, la periodista Mariana Carvajal escribe: “Uno de cada dos adolescentes es pobre: la incidencia de la pobreza es mayor entre pibas y pibes de 13 a 17 años que entre la población general, en la que afecta a 1 de cada 3 habitantes, según revela un informe que presentó ayer Unicef. Además, una gran parte de los jóvenes se ve afectada debido a la sobrecarga de tareas domésticas y de cuidado que socialmente se les asigna: 2 de cada 3 chicas de 15-29 años, que ni estudian ni trabajan (los mal denominados ni-ni) son mujeres que se encargan de hacer ese trabajo invisibilizado y no remunerado en sus hogares. Entre las mujeres, un 42,1 por ciento dejó de trabajar o estudiar por esta razón, frente al 12,9 por ciento de los varones. ‘Se necesita más presupuesto, más políticas públicas y dejar de ver a los adolescentes como un problema. Hay que darles lugar para la participación’, consideró, en diálogo con *Página/12*, la representante de Unicef Argentina, Florence Bauer” (*Página 12*, 11/7/2017).

asociación civil que lucha por más y mejor justicia y contra la violencia, ante la pérdida de sus hijos. Movimientos que se ubican del lado de los jóvenes vulnerados en sus derechos. Por lo tanto, las políticas de niñez y juventud se articulan de hecho con las políticas de seguridad de modo implícito o explícito, configurando una trama de sentidos heterogénea y disputada en la que se juega el destino de ese colectivo vulnerado.

La cuestión del riesgo y la inseguridad que experimentan las sociedades actuales configura hoy una problemática amplia y compleja que incluye nuevas fuentes de temor como el narcotráfico y el crimen organizado, el terrorismo, las crisis humanitarias producto de guerras regionales, el cambio climático, los daños irreversibles al medio ambiente, etcétera (Beck, 1998; Castel y otros, 2013). Dentro de ese gran repertorio que configura lo que Beck llamó “la sociedad del riesgo”, tomando como referentes las sociedades del capitalismo avanzado, nuestro foco está puesto en las construcciones de sentido restringidas a la seguridad urbana: sus transformaciones, representaciones y las alternativas de “participación ciudadana” como política de su gestión democrática en la Argentina, en el contexto regional. Se trata de una inseguridad vivida cotidianamente y de modo directo en las ciudades, producto del temor a ser víctima de la violencia por robo en la vía pública o en el ámbito privado del hogar, con el riesgo a la integridad física. A la vez, como afirma Crawford (1998) dichas preocupaciones e inquietudes no se limitan solo al delito en sentido estricto, sino que abarcan una diversidad de situaciones percibidas como anomalías sociales en el espacio público: “incivildades” y “conductas antisociales” que perturbarían el normal desenvolvimiento urbano.

Vale aclarar que estas situaciones no son autónomas de al menos una parte del repertorio de riesgos y temores que

hemos enumerado, como también de otros más “clásicos” como la falta de empleo y de protecciones sociales.

Políticas de seguridad en el contexto de la hegemonía neoliberal. Disputas en América Latina

Para comprender la problemática abordada se hace necesario contextualizar en términos históricos y socioculturales, viendo procesualmente cómo se construye la “nueva” visión de la seguridad-inseguridad para interpretar la mutación de los sentidos y de las prácticas no como una producción totalmente azarosa sino como resultados posibles de transformaciones globales y regionales.

La disputa política en el plano regional desde el presente milenio ha puesto en el control del poder de los Estados, simultáneamente y correlativamente a sectores identificados con ideologías y modelos políticos diferentes y hasta enfrentados. El último gran acontecimiento que modificó el tablero político regional ha sido la destitución de la presidenta electa del Brasil, Dilma Roussef (perteneciente al Partido de los Trabajadores, liderado por Lula da Silva), en manos de una alianza parlamentaria con fuerte apoyo mediático, lo que ha puesto en crisis todo el sistema político del Brasil. La creciente desconfianza por parte de la población en los políticos profesionales y los partidos políticos reproduce de modo ampliado las sospechas de corrupción y el declive de la credibilidad en las instituciones de la justicia y la seguridad.

Paralelamente y en sintonía, la Argentina en el año 2017 se encamina a las elecciones de medio término en la gestión de una fuerza política (Cambiamos) de orientación neoliberal que accedió al poder mediante elecciones libres, luego de un largo periodo de hegemonía kirchnerista, fuerza

política neoperonista inspirada en el difunto presidente Néstor Kirchner y su esposa Cristina Fernández, quien ejerciera la presidencia de la Nación hasta diciembre del año 2015.

Estos acontecimientos políticos recientes en dos de los países más influyentes de la región tienen impacto en todos los niveles, empezando por el decurso económico alineado ahora con las políticas de los organismos internacionales de crédito y subordinados a la hegemonía de los Estados Unidos y el poder financiero global. Y siguiendo por lo que nos interesa en el presente trabajo referido al plano político-cultural, en los cambios de las formas de gubernamentalidad² de las poblaciones en un contexto de profundización de las desigualdades sociales, aquello que el sociólogo Loic Wacquant (2000) llamó acertadamente como la transición hacia el *Estado penitencia*, luego del llamado *Estado providencia* construido en la segunda posguerra mundial en los países del norte y tomado como modelo a seguir en los países del sur. Esta redefinición del Estado, de la cultura de la seguridad, y de los discursos que sustentan su legitimidad trasmudan en consignas bélicas que señalan a nuevos enemigos como la “guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado”, la “lucha contra el terrorismo internacional”, y en un plano más cotidiano se torna palpable la “lucha contra la inseguridad”, en tanto adquiere materialidad en las transformaciones de la vida diaria en los centros urbanos.

Para hacer justicia con el último autor citado, Loic Wacquant, la transición a la que él se refiere no tiene su origen en la actual coyuntura del siglo XXI, sino que se

2 Siguiendo a Foucault: “Por ‘gubernamentalidad’, yo entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por objetivo principal la población, por forma mayor de saber la economía política, por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2006: 136).

remonta a la década de 1980 del siglo pasado, cuyas expresiones políticas dominantes tuvieron como protagonistas al gobierno de M. Thatcher en Inglaterra y al de R. Reagan en los Estados Unidos hasta finales de la década de 1990. A partir de esa coyuntura se desplegó y se logró hegemonizar a nivel global la economía-política neoliberal, indisoluble de una producción cultural que la constituye como discurso hegemónico en todos los planos de la vida social. En ese marco de profundas transformaciones económicas y del mercado del trabajo es que se construye lo que el autor llama *Estado penitencia* como necesidad política de las élites dominantes para orientar y hacer posible el despliegue de un nuevo ciclo de acumulación capitalista a nivel global.

Evolución que se puede resumir con la siguiente fórmula: difuminación del Estado económico, debilitamiento del Estado social, fortalecimiento y glorificación del Estado penal. Esta fórmula pretende recordar que no se pueden entender las políticas policiales y penitenciarias en las sociedades avanzadas sin colocarlas en el marco de una transformación más amplia del Estado, ligada a las mutaciones del empleo y al vaivén de las relaciones de fuerzas entre clases y grupos que luchan por su control. (Wacquant, 2010: 140)

Vale aclarar que el autor centra sus estudios en los países del norte (Francia, Inglaterra y Estados Unidos) lo que no supone ignorar su influencia modélica en los países del sur, y en la Argentina en particular, en lo que él mismo llama irónicamente “los vientos punitivos del norte”. Las investigaciones sociológicas y antropológicas realizadas en la Argentina y en nuestra región, a las que hacemos referencia en este trabajo, muestran estas conexiones en las políticas de seguridad, profundizadas en esta era de la globalización.

La emergencia de la “inseguridad” urbana, de nuevas formas de delito y de la reorientación en la producción-gestión estatal de la violencia constituye un fenómeno mundial desde la década de 1980.

A comienzos de los años noventa, diversos intelectuales alertaban sobre nuevos conflictos sociales emergentes en los centros urbanos del norte y la extensión del pánico en las calles de las ciudades (Harris, 1992; Wacquant, 1993). La población de los suburbios de las ciudades francesas y de los guetos británicos no se componía solamente de inmigrantes, y estos mismos eran en sí heterogéneos en cuanto a su origen. Además, las reivindicaciones y los reclamos tenían como foco su condición de desfavorecidos, aspecto que los igualaba más allá de su condición étnica. Pugnaban por trabajo, acceso a los sistemas de seguridad social, viviendas decentes, acceso igualitario a la educación y el consumo (Sabarots, 2008a).

En las mega ciudades del sur como Buenos Aires y su conurbano bonaerense, similar a otras urbes de la región, las poblaciones marginales se consolidan y se extienden en las formas de “villas miseria” o asentamientos ilegales en sus diversas modalidades. Distintos trabajos etnográficos en ese periodo (Auyero, 2001; Merklen, 1997; Sabarots, 2002) muestran la creciente preocupación de los pobladores por la generalización de la violencia en sus barrios; el robo armado y los asaltos violentos son parte de la cotidianidad en las villas. La “invasión de la droga” y la falta de empleo que generan y reproducen dicha violencia son las principales preocupaciones en las villas de Capital y el Gran Buenos Aires. Parte fundamental del problema es la violencia institucional del Estado cuya expresión extrema son las razias recurrentes y brutales en dichas poblaciones por parte de las fuerzas de seguridad dirigidas principalmente a los jóvenes.

A esa violencia cotidiana se agregan esporádicos estallidos de violencia colectivos, que constituyen una reacción “desde abajo” ante una violencia institucionalizada, violencia impuesta desde arriba, que se manifiesta a través de un conjunto de cambios económicos y políticos que afectan fundamentalmente a los sectores más desfavorecidos de la población, y que en muchos casos se agravan por una serie de discriminaciones sociales y étnico-raciales, estableciéndose auténticos abismos entre las clases pobres y las clases con mayores recursos en la sociedad (Sabarots, 2008a).

Como síntesis, Javier Auyero afirma que “la violencia interpersonal cotidiana, la violencia represiva estatal intermitente y la violencia estructural del desempleo dictan el ritmo de la vida diaria en los enclaves de pobreza en la Argentina contemporánea” (Auyero, 2001).

No obstante, la creciente exclusión del mercado laboral formal de esa “masa marginal” (Nun, 1999) supone un desafío para evitar el desborde de conflictos que pongan en jaque al sistema político. Por ello afirmábamos en un trabajo anterior que

... la retracción del mercado laboral asalariado formal, no supone ausencia total de control y de formas disciplinarias nuevas para los que se quedan fuera, los excluidos. La obligación de la lucha cotidiana por el ingreso monetario que permita la supervivencia física del día a día supone una pérdida de autonomía y un terreno abierto a la dependencia de los planes sociales del Estado, de la beneficencia, de los punteros políticos de turno que trafican favores por votos o apoyo. A la vez que se configura una “cultura fronteriza”, en el sentido que la violación de la propiedad privada, de las normas y leyes urbanas, la venta ilegal, la ocupación de tierras fiscales, el robo y el tráfico de drogas, se

vuelven prácticas comunes traccionadas por la necesidad de supervivencia y por una cultura de lo marginal que en parte se autoalimenta. En este contexto social el riesgo no supone sólo ausencia de elementos claves de la socialización, tal como la contención y el afecto familiar, la educación formal, el trabajo, sino también la exposición al sistema represivo y penal que redefine su lógica de control y penalización acorde con los tiempos que corren de la exclusión social. (Wacquant, 2000 y 2010; Sabarots, 2008a)

Sobre este escenario global de hegemonía neoliberal que imprime los lineamientos básicos de la nueva política de seguridad, la región latinoamericana y la Argentina, en particular, genera sus propios recorridos acorde con una historia y un presente que le son propios.

Necesidades y posibilidades de cambios en las políticas de seguridad en la Argentina. Moralidades en torno a un tema controvertido

Para basarnos en delimitaciones conceptuales necesarias para la investigación tomamos la idea de que

... una política de seguridad pública es el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales —públicos o privados— a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal. Se trata, pues, de una política de control de la violencia y el delito, mediante la preven-

ción, conjuración e investigación administrativa de los mismos y/o la persecución penal a los responsables de éstos últimos, es decir, de los delitos. (PENUD, 2005)

No obstante, como antropólogos debemos tomar en serio el carácter relativo de estos conceptos: riesgo, inseguridad, conflicto, violencia, delito, ilegalidad. Como afirma J. P. Matta:

Lo que es y lo que no es violento varía enormemente de un pueblo a otro lo que implica que en su dimensión empírica, las mismas situaciones pueden ser —y de hecho son— evaluadas de formas muy disímiles en función de las tradiciones en las que los actores han atravesado su socialización. (Matta, 2014: 1)

En esta línea, otros autores señalan que

... la determinación de lo ilícito resulta de una operación simbólica y convencional de distinción y diferenciación o, dicho de otro modo, de una construcción conceptual y jurídica. Lo que en determinada sociedad o momento histórico es conceptualizado y tipificado como ilícito, no necesariamente lo es en otro contexto social o temporal. (PENUD, 2005)

En las ciencias sociales se ha asociado el concepto de violencia al de legitimidad, y es la producción de Max Weber (1944) la que más influyó también en el campo de la Antropología. Se entiende la violencia material y/o simbólica como uso de la fuerza coercitiva inherente al orden de las sociedades humanas, correspondiéndole al Estado el monopolio del uso legítimo de la fuerza. La cuestión crítica entonces es delimitar cuándo su ejercicio es legítimo

y cuándo no lo es, cuándo un hecho merece o no la desaprobación moral por parte de un colectivo en una situación específica.

El carácter cambiante de las moralidades en torno a estos conceptos, como el de violencia política, lo ilustra la agitada historia argentina desde los años sesenta hasta el presente. De modos distintos y no equivalentes, tanto las fuerzas políticas que disputaban el poder como quienes se hacían del poder del Estado por la fuerza, creían que el uso de la violencia en sus distintas formas era una herramienta válida y necesaria de la acción política. Luego, desde la década 1980 en la que se recuperó la democracia y se hicieron visibles las atrocidades de la última dictadura militar sintetizada en el libro *Nunca Más*, la violencia política fue condenada y la paz pasó a ser un valor a ser preservado, al menos en el plano de los discursos dominantes.

Actualmente, en relación con la enorme inflación moral negativa que la violencia tiene en nuestras sociedades (al menos en el discurso hegemónico) vale la pena la siguiente precaución metodológica:

... los investigadores de la “violencia” debemos hacer un doble esfuerzo: en primer lugar, por restituir a la “violencia” su justo lugar en la normalidad de lo cotidiano y lo habitual y, en segundo, para no olvidar tener en cuenta, a la hora del análisis, su papel positivo en el origen, sostén y refuerzo del lazo social, por más que todos nuestros reflejos intelectuales conspiran para que lo olvidemos. (Garriga Zucal y Noel, 2010: 100-101)

Se trata, en definitiva, de un esfuerzo de descentramiento y de desnaturalización que nos permita una mirada más crítica de lo que se presenta como normal y obvio, mucho más en estos temas cargados de contenidos emocionales.

En el contexto regional latinoamericano, y en la Argentina en particular, donde la conquista de una democracia perdurable es relativamente reciente; año 1983 para la Argentina, las ideas de la condena moral a la violencia política, a los golpes de Estado militares y a los regímenes dictatoriales es hoy todavía materia de disputa, aunque aceptado como conquistas en el discurso público. La doctrina de la seguridad nacional que abrazaron los militares golpistas de la última dictadura, con un fuerte apoyo civil, y todo su aparato institucional e ideológico asociado mantuvieron, hasta la vuelta de la democracia, un Estado social de terror, represión y muerte que no se desmantela de la noche a la mañana, y cuyas heridas siguen abiertas hasta el presente. Hablar u ocuparse hoy de la seguridad-inseguridad sin referencia a ese pasado es ilusorio:

Para León Arslanián, quien encabezó una experiencia de reforma de la seguridad en la provincia de Buenos Aires a finales de los 90s, es sintomático que recién ahora después de casi 30 años se empieza a debatir acerca de que entendemos por Seguridad Democrática. En tanto que Raúl Zaffaroni, quien ha renunciado recientemente como miembro de la Corte Suprema de Justicia de La Nación, responsabiliza de esta situación a los políticos que no rompieron una lógica de funcionamiento de la policía, que implicaba un acuerdo de mutua conveniencia asumida por los sucesivos gobiernos: “yo te garantizo recaudación autónoma y vos me garantizas gobernabilidad”. Según su mirada la situación actual los desbordó por lo que tuvieron que empezar a tomar en serio la problemática; dar a la Seguridad el rango de Ministerio es uno de los indicadores. (Sabarots, 2015³)

3 Tomado de IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria, 2011.

La mirada de dos de los más reconocidos especialistas en el tema en la Argentina y que han ocupado altos cargos de gestión es digna de consideración. Por lo visto, las dificultades para torcer una lógica institucional y cultural muy arraigadas y aceitadas no han sido pocas, por lo que el cuadro de situación de las Fuerzas de Seguridad y el sistema penal y penitenciario no ha cambiado sustantivamente desde el año 1983 en el que se recuperó la institucionalidad democrática.

Muestras del carácter disputado de la orientación política en la región y en la Argentina son los acontecimientos políticos brevemente referidos al principio de este trabajo, que están poniendo en tensión y cuestionamiento el denominado derecho a la seguridad democrática,⁴ inspiración bajo la cual ha trabajado parte de la anterior administración gubernamental desde el Ministerio de Seguridad creado en el mes de diciembre del año 2010, por iniciativa de la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner. Por esa época, ante el avance de políticas punitivas en distritos claves como la provincia de Buenos Aires bajo la gobernación de Daniel Scioli, varios investigadores e instituciones firmaron un Acuerdo para una Seguridad democrática, con el objetivo de generar un contradiscurso a las políticas y sentidos demagógico punitivo dominantes (Tiscornia, 2013). Por otra parte, los lineamientos programáticos y los discursos que orientan una gestión gubernamental, en nuestro caso en el área de seguridad, configuran la hoja de ruta para los funcionarios que gestionan las políticas en cada territorio, negociando con otros actores políticos locales, las organizaciones de la

4 Una alta funcionaria del Ministerio de Seguridad de entonces lo definió como: "el derecho a la convivencia pacífica, al desarrollo colectivo y al ejercicio de la solidaridad que debe garantizar el usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y la identidad de todos, sin discriminación" (IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. 28, 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 2011).

sociedad civil y los ciudadanos destinatarios de las políticas. De allí la importancia que atribuimos a esa micropolítica de la gestión y al enfoque etnográfico en distintos territorios específicos para iluminar el clima social y cultural que puede facilitar o dificultar las transformaciones deseadas.

Un interrogante que atraviesa el debate, a partir de los resultados de nuestras investigaciones en la Argentina, pero transferible al terreno global, es el grado de diferenciación de las políticas de seguridad emanadas de gobiernos que provienen de signos ideológicos diferentes (derecha e izquierda en los términos clásicos) y la fuerza de un discurso único de la seguridad neoliberal pretendidamente despojado de ideologías. En el caso de la Argentina se agregan los interrogantes sobre la continuidad o ruptura de una historia reciente marcada por la última dictadura militar que impuso a sangre y fuego su doctrina de la seguridad nacional, con su impronta institucional y cultural.

Emergencia e instalación de la inseguridad en el espacio urbano y el debate público

Haremos referencia aquí a distintas investigaciones sociológicas y etnográficas, propias y de otros colegas que dan acabada muestra que, desde mediados de la década de 1990 con mayor énfasis, la inseguridad urbana ocupa un lugar destacado entre los problemas de las poblaciones. Personalmente, en función de la realización del trabajo de campo para mi tesis de doctorado en el barrio Mitre,⁵ en Saavedra, en el norte de la CABA, fui testigo como en

5 Se trata de un pequeño barrio precario con una trama urbana diferenciada, con una historia de asentamiento ilegal tipo "villa miseria", en un entorno urbano más amplio denominado Saavedra de vivienda bajas, predominantemente, de clase media y media alta. El barrio Mitre se asienta en terrenos bajos inundables detrás del shopping Dot sobre la avenida General Paz.

el periodo del cambio de siglo, entre los años 1999 y 2005, el incremento de la violencia en ese territorio y la preocupación por la inseguridad urbana formaban parte del cotidiano de los vecinos. La crisis económico-política de 2001 se hizo sentir muy duramente en el barrio, que ya venía con altos índices de desocupación y trabajo precario, que se manifestó entre otras cosas en la demanda de alimentos a las instituciones de la zona (centro comunitario, escuelas y colegios).

Contra lo que el sentido común indica, había fuertes diferenciaciones internas en el barrio: viejos *vs.* jóvenes, “buenos” vecinos *vs.* “chorros”, periferia *vs.* centro del barrio, los viejos vecinos *vs.* los nuevos vecinos, etcétera, que impregnaban las lecturas sobre el incremento de la violencia y el delito. Claramente para los adultos mayores del barrio la figura amenazante invocada reiteradamente eran los jóvenes que se juntaban en algunas esquinas del barrio, contruidos como los causantes de la alteración de la tranquilidad en el barrio (Sabarots, 2002). Por otra parte, como sucede en otros barrios estigmatizados, se reproduce un discurso que busca desmarcarse de los supuestos “malos vecinos”, identificados con la ilegalidad. Espacialmente se los ubicaba en el centro del barrio: “Ahí está la madriguera”, nos decía una vieja vecina.

Más significativo en los procesos de estigmatización de los habitantes del barrio Mitre es la barrera simbólica que se construye entre el adentro y el afuera. Las características espaciales lo diferencian claramente: calles más estrechas, manzanas pequeñas, todo a una escala menor y más baja a la traza urbana del entorno. Las construcciones de sentido dominantes del contexto lo han caratulado como un “barrio peligroso”, acusando implícita o explícitamente a los habitantes del barrio del incremento de los delitos en la zona, especialmente a los jóvenes varones. A esas construcciones

de sentido común que circulan en la vida cotidiana de los vecinos; esa discriminación más silenciosa pero continua que restringe las posibilidades de los pibes y pibas del barrio Mitre, por ejemplo, a la hora de salir a buscar trabajo, se agregan distintos grados de violencia y discriminación institucionales. En principio la estructura jurídico-policial: la primera fiscalía de circuito creada en 1999, que actualmente se denomina Unidad de Orientación y Denuncias de la Fiscalía del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y las comisarías de la zona: actualmente la 49, la 35 y la comunal 12.⁶ Para ese periodo de nuestra investigación, un vecino, quien era referente social del barrio, contaba que se hacían razias periódicas, en simultáneo con otros asentamientos similares de la CABA. Los jóvenes del barrio referían a continuos hostigamientos de la fuerza policial cuando salían o entraban al barrio. El miedo a los uniformados estaba extendido entre ellos, al punto que el mismo referente social del barrio nos contaba sus esfuerzos por inculcar a los pibes que cuando veían a un policía no tenían que correr, porque de ese modo corrían mayor peligro. También las escuelas y colegios de la zona, tanto públicas como privadas, son un ámbito de socialización de creciente importancia para los sectores más vulnerables. Claramente, junto con el Centro Comunitario del barrio, constituía un espacio de contención y fuente de recursos para las familias del barrio. También, en algunos de esos ámbitos registramos reiteradas situaciones de discriminación hacia niñas, niños y adolescentes del barrio Mitre.⁷

6 Se encuentran en proceso de reestructuración dado el traspaso de las comisarias, que dependían de la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación al gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

7 Un caso tomó notoriedad pública por esos años. Con el apoyo jurídico del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), varias familias cuyos hijos e hijas sufrieron discriminación en una escuela lindera al barrio Mitre, iniciaron una denuncia legal hacia su directora, demanda que culminó con el desplazamiento de dicha docente. Personalmente fui citado como testigo en esa causa.

Para graficar el cambio del clima de la seguridad en la zona por los inicios del milenio, un vecino del barrio Mitre que trabajaba en la Dirección de asistencia comunitaria del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, a raíz del asesinato de un policía frente a un banco de la zona,⁸ nos decía:

Entonces las cosas empezaron a embarrarse... la inseguridad, el barrio Mitre, la villa que está en Saavedra. Hubo asambleas en Credicoop por gente que estaba en la cooperadora de la policía, y se empezó a crear una bola muy grande. Se creó un discurso que el barrio Mitre era la zona roja, de conflictividad delictiva de Saavedra, como la zona en el límite con provincia, pero hubo muchos hechos que se demostró que no eran de acá ni nada por el estilo. Pero la característica de vivir en este lugar, te pasaba eso. Y que pasó, digamos. Sobre todo para los chicos, por ejemplo hacían allanamientos acá en el barrio que antes no hacían. (Entrevista a José, agosto de 2001)

La mirada de los vecinos próximos al barrio Mitre era otra. La sucesión de hechos delictivos que relataban comenzó a movilizar a la gente para reclamar por más seguridad y, un paso más adelante, para organizarse en defensa propia.⁹ Algunas situaciones relatadas, terminaban igual: "... y los chorros se rajaron al barrio Mitre", reforzando la mirada acusatoria de quienes vivían allí.

8 El 3 de noviembre del año 1997 ocurrió un caso que colmó la paciencia en el barrio: un cabo de la Policía, Ernesto Ayala, murió acribillado a tiros durante un asalto al banco Credicoop. Ese caso fue el gran detonante de todo (*Clarín*, 13/2/2000).

9 En ese marco se creó Alerta Vecinos Solidarios, una asociación civil que adaptó un modelo de seguridad de cuidado entre vecinos tomado de Inglaterra, que tuvo una importante repercusión en los medios de comunicación.

Quizás lo más interesante del caso fue cómo se desplegaron entramados institucionales diferentes de un lado y del otro de esa frontera simbólica (que no coincide estrictamente con lo espacial) que separa a “nosotros” de los “otros”. Del lado del barrio Mitre se creó la denominada Red interinstitucional de Saavedra-Barrio Mitre que incluía instituciones públicas y ONG orientadas a lo educativo-laboral y a contener (término muy utilizado) a las y los jóvenes más vulnerables del barrio. Los acuerdos de este sector se orientaban a una política preventiva de la seguridad, en el sentido de ofrecerles oportunidades concretas: deportivas, recreativas, educativas, ocupacionales, que los alejara de alternativas de vida en la ilegalidad. Se trata de una propuesta de intervención más social/cultural que penal, pero que, no obstante, los construye como potenciales delincuentes. Del otro lado, fuera del barrio Mitre, primero los comerciantes y luego otros vecinos de la zona desplegaron organizaciones de demanda por más seguridad articulando con los poderes del Estado: justicia, seguridad y policía y/o creando organizaciones civiles autónomas del Estado como fue Alerta, vecinos solidarios que sostenían la idea que solo los propios vecinos podían defenderse de la ola delictiva y desconfiando de la eficacia y honestidad de las fuerzas de seguridad. El foco de interés ya no es el “joven vulnerable”, sino el “buen vecino” víctima del delito y la orientación general es más punitiva que preventiva. Ambos entramados institucionales funcionaban en paralelo y con poco o ningún puente de comunicación entre ellos, con un estilo de ignorar al “otro” reproduciendo el muro que los separa.

Las acciones del Estado en ese periodo en el territorio, tanto del gobierno de la Ciudad como del gobierno Nacional, que hasta el año 2015 pertenecían a espacios políticos enfrentados: Cambiemos Pro y el kirchnerismo, respectivamente, debieron “bajar al territorio” (como nos

decía un vecino) por la presión de la sociedad civil y la exposición mediática de la creciente inseguridad en la zona, más que como una gestión programada de las políticas de seguridad. Esos funcionarios que en el año 1999 se hicieron presentes en el barrio

... prometieron intervenciones orientadas a la prevención del delito sin “soluciones mágicas”, en sus propios términos. También la presión y la organización de la sociedad civil obligaron al Estado a tomar cartas en el asunto, ya que los vecinos atemorizados salían a disputarle la gestión de la seguridad, no sólo reclamando sino pasando al plano de la acción directa. (Raggio y Sabarots, 2012: 16)

Sin duda se trata de una disputa por la interpretación de los fenómenos de inseguridad y los paliativos o soluciones propuestas que no ha cesado. A nivel nacional, el sonado caso del secuestro y asesinato del joven Axel Blumberg en el año 2004 marcó el punto álgido de un debate público sobre la justicia penal que ha generado un proceso de endurecimiento punitivo hasta el presente. De hecho se asiste hoy a una renovada ola de disciplinamiento social impulsada por el gobierno y los medios afines en todos los frentes, que ha puesto en la agenda la baja de la edad de imputabilidad y la legislación del fuero penal juvenil.

El involucramiento “espontáneo” y la invocación a la participación ciudadana desde el Estado. La nueva política preventiva en seguridad

La zona norte de la ciudad de Buenos Aires de Saavedra-Barrio Mitre, que tomamos como caso testigo, fue donde

se llevó adelante el plan piloto del Plan de Prevención del Delito. En el marco del acto de su presentación en dicho barrio el día 28 de noviembre del año 2000, decía quien fuera su mentor intelectual:

En el invierno de 1997 vecinos preocupados por la inseguridad se acercaron al Gobierno para pedir que se implemente algún tipo de medida para paliar la cantidad de asaltos que había en el barrio. Entonces en Saavedra nació una experiencia piloto que dio origen a diversos planes. Este fue pionero en el involucramiento del Gobierno con el vecino. Por lo tanto, Buenos Aires es el único distrito con determinación propia en el tema; deja el discurso y pasa a la acción. (Entrevista a Mariano Ciafardini, Secretario de Política Criminal y Asuntos Penitenciarios de la Nación)¹⁰

Este hecho puntual formaba parte de las políticas activas del Estado frente a una situación que se percibía desbordada en noviembre del año 2000. Se crea en la Ciudad de Buenos Aires la Dirección General de Políticas de Seguridad y Prevención del Delito (DGPSPD), dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Urbana de la Ciudad de Buenos Aires, con el objetivo de implementar el Plan de Prevención del Delito (PPD). Se trata de la adaptación local del Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) creado en el año 2000 por la Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) en actividad conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (resolución 768/00) y el Ministerio del Interior (resolución 056/00), cuyo objetivo general consiste en disminuir el llamado “delito urbano” y que contempla trabajar con población joven en situación de

10 En línea: <<https://periodicoelbarrio.com.ar/plan-de-prevencion-del-delito-en-saavedra/>>

“riesgo de cometer hechos delictivos” (PNPD, 2000) (Raggio y Sabarots, 2012).

Los objetivos explícitos del Plan delinean el tipo de delito al que apuntaba:

... disminuir los delitos callejeros, especialmente los delitos contra la propiedad y contra las personas que implican el uso de la violencia física; disminuir la sensación de inseguridad frente a este tipo de delitos; fomentar la activa participación de actores no gubernamentales y constituir una red de compromiso, cooperación y articulación con actores gubernamentales destinada a la prevención del delito. (Plan Nacional de Prevención del Delito, 2000)

A nivel de la Ciudad de Buenos Aires, el Programa de Prevención Social del delito del Gobierno de la CABA señalaba los destinatarios: específicamente, focaliza la tarea en jóvenes entre 16 y 30 años que estén actualmente, hayan estado o puedan estar en conflicto con la ley penal. Las actividades se desarrollan en barrios de la CABA, que se ven atravesados por múltiples situaciones de extrema vulnerabilidad.¹¹

La inspiración teórica de estos proyectos abreva en la llamada “Nueva prevención”. Se trata de un nuevo paradigma en el que conviven diferentes medidas e intervenciones dirigidas no sólo a la reducción de delitos sino también a la

11 Las acciones estaban diseñadas con una lógica de construcción de espacios de participación de los jóvenes y los operadores acudían a las instituciones locales realizando una convocatoria “para armar un proyecto”, prevaleciendo una dinámica de funcionamiento horizontal y de construcción comunitaria de abajo hacia arriba y con poca “bajada de línea”, según expresaron los operadores en terreno. Luego de una entrevista individual de admisión se incorporaban y cobraban el denominado PEC (Plan de Empleo Comunitario, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación) que estaba destinado a jóvenes entre 16 y 30 años (Raggio y Sabarots, 2012: 20).

reducción de la “percepción de inseguridad”. En él pueden diferenciarse dos estrategias: el enfoque situacional-ambiental y el enfoque social. Mientras las medidas orientadas a la *prevención situacional-ambiental* del delito estarían relacionadas a la reducción de oportunidades,

... tales como la iluminación de espacios públicos, el uso de cámaras de vigilancia o una mayor presencia policial en las calles; las medidas tendientes a la prevención social operarían sobre las “causas sociales estructurales del delito” intentando erradicar situaciones que se conciben, se construyen y se vinculan con la realización de actos delictivos tales como el desempleo, la desintegración familiar o las carencias en la educación formal o en oficios. (Sozzo, 2003)

La creación de esta institucionalidad que ponía a la participación ciudadana como clave del éxito para bajar la inseguridad, a través de asambleas periódicas coordinada por un referente de la zona elegido por los vecinos, mediante convocatoria abierta a la participación de toda la vecindad en los Centros de Gestión y Participación (CGP) de cada barrio, tuvo algún sostenimiento durante la gestión del gobierno de Aníbal Ibarra, pero concluyó, de hecho, con la victoria electoral del PRO en el año 2007, que marcó el inicio del ascenso político de Mauricio Macri. En el año 2008 se cambió al director del Plan como resultado de las divergencias de la nueva gestión de gobierno con la orientación histórica que guió al PPD. El cambio de orientación era vivido por los propios operadores del Plan, uno de ellos lo verbalizaba de este modo:

Ahora hay otro director que plantea otra cosa diferente a lo que venimos trabajando hasta ahora. Había una

política más de Estado que de gobierno... y ahora vienen con otra idea [...] Dijo que como no había convenio firmado se iban a caer los PEC (Planes de Empleo Comunitario), dijo de trabajar con niñez y tercera edad. Tiró la idea de incorporar a los jóvenes del plan a la policía porteña. Vino con “los tapones de punta”, sabe lo que es el PPD y está en contra. (Entrevista a operador en terreno, agosto de 2008)

Esas nuevas ideas implicaban un viraje de la visión de la población objetivo del plan más alineada con el neoliberalismo hegemónico: desde la de vulnerabilidad y la violación de derechos a otra de responsabilizar a los sujetos de su propia situación (Pasin y López, 2008). A nivel nacional el PNPD creado en el año 2000, como se indicó más arriba durante el gobierno de De la Rúa, fue dejado sin efecto en marzo del año 2008 por una resolución de los Ministerios que le dieron origen, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Sin embargo, la inspiración intelectual del PNPD va a ser retomada parcialmente por el gobierno nacional con la creación del Ministerio de Seguridad creado años después, impulsando políticas de seguridad participativas desde la CABA mediante sus fuerzas federales, convirtiéndose en un territorio de disputa con el gobierno de la Ciudad, quien apostaba todo su esfuerzo en la creación de la nueva Policía de la Ciudad.

En la actualidad se ha completado el traspaso de parte de la policía Federal a la nueva Policía de la Ciudad, tomando el Pro-Cambiemos todo el control de las fuerzas armadas de la Ciudad de Buenos Aires, de la provincia de Buenos Aires y las federales, luego de su victoria electoral de finales del año 2015.

No obstante, a pesar de los evidentes cambios en la política de seguridad desde esa coyuntura política, el discurso

de la participación ciudadana es sostenido por el nuevo gobierno, pero con cambios en su contenido. En términos amplios se orienta ahora a *colaborar* con las fuerzas, más que a *controlar* a las fuerzas.

Las intervenciones de “seguridad participativa” en los territorios de la CABA desde el año 2010

Como citamos más arriba, una medida que mencionó el entonces juez de la Corte Suprema de Justicia, Raúl Zaffaroni,¹² que evidenció el interés de la clase política por tomar en serio las problemáticas de la Seguridad, fue darle el estatus de ministerio en el año 2010, luego de un largo periodo democrático de acuerdos con las fuerzas de seguridad para sostener el *status quo*.

En ese marco de iniciativas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad fue lanzado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día 4 de abril de 2011 por el nuevo Ministerio de Seguridad de La Nación, creado el 14 de diciembre del año anterior (decreto 1993/2010) y encabezado por Nilda Garré. Dicho Plan se proponía una modernización operativa de los recursos materiales y técnicos de las Fuerzas de Seguridad, así como una profunda revisión, renovación y reasignación de sus recursos humanos desde los cuadros directivos hasta las bases. Propiciaba una formación que termine con la tradición autoritaria en beneficio de un cambio cultural hacia la seguridad democrática. Coherente con ello el eslogan del Plan: “El Derecho a la Seguridad: deber del Estado - obra de todos”, apunta a la necesidad de la

12 Intervención de Raúl Zaffaroni en el IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria. Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti. 28, 29 y 30 de septiembre, y 1 de octubre de 2011.

participación comunitaria como requisito indispensable de tal cambio, que posibilite el acceso general a ese derecho. En los términos de la letra del Plan: “Acompañar la construcción de espacios de organización comunitaria que respondan a un nuevo paradigma de seguridad” (Plan Nacional de Participación Comunitaria, 2011: 3).

De esta manera, ese “cambio cultural” que se impulsaba suponía una intervención profunda en las instituciones especializadas en la seguridad, que no habían sido transformadas significativamente desde la última dictadura militar (1976-1983). Iniciativa que se pensaba solo viable con el apoyo de una sólida participación comunitaria, que actuara como controladora y orientadora en la gestión de la seguridad en la vida cotidiana, en esa área sensible de la inseguridad urbana.

Los fundamentos de la propuesta se basan en el derecho a la Seguridad democrática, tal como los funcionarios responsables la entendían. En ese sentido, la inspiración político-ideológica del Plan no es especialmente innovadora, sino que se hace eco de las nuevas tendencias en el tratamiento de la Seguridad a nivel mundial, en las que la prevención, el foco puesto en los sectores más vulnerables y la participación ciudadana en tanto control de las Fuerzas de Seguridad configuran los ejes en torno de los cuales se estructura el discurso.

Desde la recuperación democrática en la Argentina se han ensayado unos pocos proyectos de reformas en ese sentido en la provincia de Buenos Aires durante la gestión de León Arslanián,¹³ especialmente en el conurbano bonaerense donde la conflictividad social y la violencia alcanzaron

13 Fue Ministro de Justicia y Seguridad entre los años 1998-1999 y Ministro de Seguridad entre los años 2004-2007 en la provincia de Buenos Aires, donde implementó los Foros Vecinales de Seguridad.

niveles alarmantes en determinadas coyunturas —crisis hiperinflacionaria de finales de los años noventa y salida de la convertibilidad en el año 2001—. Colegas antropólogos de la ciudad de La Plata han realizado un profundo análisis de las experiencias de los denominados Foros Vecinales de Seguridad en esa ciudad implementados en ese periodo (Sarmiento y otros, 2007). Al igual que en la CABA, los cambios en el tablero político hicieron discontinuar o no priorizar estas experiencias, ya que caído el funcionario que las impulsaba dejaba de ser prioridad para la gestión entrante.

El registro etnográfico de las Mesas Barriales de Participación Comunitaria en Seguridad (MBPCS a partir de ahora) lanzadas en el año 2011 en la CABA, como parte del Plan Nacional de Participación Comunitaria en Seguridad, lo realizamos en dos mesas que incluían áreas de influencia correspondientes a los barrios de Palermo y Saavedra, en el norte de la ciudad desde el mes de septiembre de ese mismo año. También acudimos el 13 de septiembre del año 2012 a registrar un evento plenario de las MBPCS de toda la ciudad al que acudió la entonces Ministra de Seguridad de la Nación.¹⁴ Anteriormente nos resultó revelador participar en las convocatorias vecinales realizadas por el gobierno de la CABA presidido por Mauricio Macri, el actual presidente que por entonces emergía como el líder de la fuerza política opuesta al gobierno Nacional, el espacio Pro-Cambiamos. Nuestro trabajo de campo más prolongado lo realizamos en la MBPCS del barrio de Palermo hasta que prácticamente dejó de funcionar en el año 2014.

La asamblea más convocante a nivel barrial a la que asistimos fue la que, mediante folletos de invitación a los vecinos pegados en lugares estratégicos del barrio, realizó el

14 Este evento se realizó en el emblemático Hotel Bauen, por ser una conocida empresa recuperada por sus empleados luego de su quiebra por la crisis del año 2001.

gobierno de la Ciudad aludido anteriormente, en una biblioteca emblemática del barrio de Palermo. Los concurrentes desbordaron el espacio generoso de la biblioteca popular, lo que permitió escuchar muchas voces, incluyendo a funcionarios del Área de Seguridad de los gobiernos locales y nacionales y representantes policiales de la zona, quienes expusieron sus líneas de acción y sus enmarques conceptuales. La masiva respuesta evidenciaba un clima de preocupación por el tema de la seguridad en la zona.

Una vez iniciada la reunión observamos que quienes oficiaban de coordinadores al frente de la concurrencia eran un señor y una señora identificados como funcionarios del gobierno de la Ciudad. Luego en el curso del evento pidió la palabra una señora que se identificó como perteneciente al Ministerio de Seguridad de la Nación, que luego reencontramos en las MBPCS. En otro momento habló un policía perteneciente a la comisaría 23 de la zona. El resto de los que tomaron la palabra se presentaban como vecinos del barrio, algunos simplemente con el nombre, otros con el nombre y apellido. Dentro de ellos unos pocos dijeron formar parte de una red de vecinos de su cuadra, modalidad organizativa propuesta por los funcionarios del gobierno de la Ciudad.

La reunión tuvo un clima tenso donde los reclamos de los vecinos no conjugaban con las propuestas de los funcionarios. Sintetizando, los temas traídos por los vecinos fueron: 1. “Incivildades” o “conductas antisociales” en la vía pública: gente en situación de calle en el barrio y grupos de jóvenes ocupando plazas generando supuestos disturbios y agresiones. El pasaje más emotivo del evento fue protagonizado por una mujer que a los gritos mostraba una foto de ella con la cabeza ensangrentada, y vociferando: “¿Qué hay que esperar para que hagan algo, que me mate?!” en referencia a su agresor que vive en una vereda del barrio. Varios

concurrentes expresaban la necesidad de “limpiar las calles” como tarea policial, en tanto la funcionaria identificada con el gobierno nacional sugirió denunciar los casos de situación de calle a las áreas de salud para que se hagan cargo. 2. Robos en el interior de departamentos de la zona en ocasión de estar deshabitados. Como el policía presente se vio directamente aludido por su responsabilidad, señaló que se trataba de “delitos reiterados”, que se desbarata una banda en un barrio y se corren a otro. Luego ensayó una supuesta “solución”: exigir a los Consejos de Administración de los edificios a cambiar las cerraduras por llaves computarizadas de tres paletas, de lo contrario iba a seguir la modalidad actual de robo en edificios. 3. Fuerte cuestionamiento a la gestión de la seguridad en la zona por parte de la policía, tanto por falta de infraestructura como al déficit de calidad profesional de los agentes, y a las leyes que no permiten actuar a la policía, tal como la supresión de los edictos policiales. Dentro de esta problemática se cuestionó una política de seguridad sesgada a favor de “los políticos” que habitan en el barrio y en detrimento del ciudadano común.¹⁵

Ante estos reclamos, la defensa de los funcionarios presentes fue intentar calmar los ánimos y plantear que a esta situación de inseguridad no se la podía revertir de inmediato. Una de ellas manifestó: “Porque entiendo que estén nerviosos, pero a esta situación desastrosa no se llegó de un día para otro, hay que tener paciencia”. Como propuesta de acción formulada a los vecinos, los funcionarios convocantes del gobierno de la Ciudad desarrollaron su plan para el tratamiento de la seguridad en los barrios, como el tema central de la reunión. Se propuso construir redes de vecinos por cuadra, al menos iniciada por dos o tres vecinos de la misma cuadra, que tengan como interés el cuidado y

15 Para un desarrollo más extenso de estas reuniones, ver Sabarots (2015).

la solidaridad con el otro en base al conocimiento mutuo. La tarea de los funcionarios sería la del acompañamiento mediante la entrega de un instructivo, y luego de establecidos los lazos de la red, consolidarla y entregarles un cartel identificatorio a ser colocado en la cuadra. El funcionario enfatizaba que lo importante no es el cartel sino lo que hay detrás: una red real de vecinos organizados para mejorar la seguridad. Su argumentación a favor de la propuesta era que en las cuadras donde existían ya estas redes de vecinos el delito había bajado un 70% y, frente a la interpelación de personas del público: “Y con esto de las redes ¿a dónde vamos?!” o el cuestionamiento de la dificultad de concretar tal idea donde prevalecen edificios de departamentos, remarcó el carácter objetivo de esa información, que no dependía de su apreciación subjetiva, apelando a la férrea voluntad de los vecinos por tomar en serio la seguridad e involucrarse solidariamente en ello.

La propuesta no pareció entusiasmar y sintonizar con la mayoría de la concurrencia, ahondando o confirmando un discurso contra la ineficacia y la corrupción del Estado, que se extendía a la falta de confianza en “los políticos”. Contra la propuesta de “involucrarse solidariamente” por parte de los funcionarios, el tono dominante de los vecinos fue más bien de protesta y reclamo frente al incumplimiento de los responsables del Estado en la seguridad pública. Los funcionarios a cargo tomaron los datos de contacto de los concurrentes para convocarlos a otras reuniones futuras, en nuestro caso no fuimos contactados nuevamente, aunque nos enteramos que las reuniones convocadas por estos funcionarios tuvieron continuidad en una iglesia de la zona.

En cuanto a las reuniones propuestas por el Ministerio de Seguridad de la Nación, las mencionadas MBPCS, tuvimos una presencia continuada desde el mes de septiembre de 2011 hasta 2014. La primera a la que asistimos fue en el

barrio de Saavedra y el resto fueron en la MBPCS del barrio de Palermo, ambos en la zona norte de la CABA. El mayor volumen de información proviene del segundo espacio mencionado, reuniones realizadas en las instalaciones de un club de Palermo, pertenecientes a una colectividad nacional de inmigrantes.

La cantidad de concurrentes nunca excedieron las treinta personas, siendo en promedio una cifra menor. En términos generales, los/as funcionarios/as proponían un trabajo grupal tendiente a realizar un mapa del delito a partir de los relatos de los vecinos de la zona, con el fin de que se constituyera en un insumo básico para la elaboración de la política de seguridad en la zona. Cada coordinador/a exponía una larga clasificación de conflictos agrupados en tres ítems: 1. Conflictos sociales 2. Espacios públicos 3. Delitos propiamente dichos, para que los vecinos participantes seleccionaran aquellos existentes en su barrio para luego marcar en un mapa los espacios de ocurrencia con distintos colores.

En cuanto a las incumbencias de las MBPCS, la propuesta sostenía que en lo delictivo, en sentido estricto, la tarea era recabar información aportada por los vecinos que pudiera ser de utilidad para el Ministerio de Seguridad y las Comisarias zonales, quienes son los que diseñan las políticas públicas en seguridad.¹⁶ Se dijo incluso que, en casos de delitos graves, como el tráfico de drogas (mencionado en estas reuniones), la denuncia podía elevarse a Delitos Complejos de la Policía Federal,¹⁷ sin pasar por las comisarías. En cuanto a los conflictos sociales y los aspectos

16 Los funcionarios argumentaban que muchos delitos que ven o sufren los vecinos no son denunciados, y es una información que se pierde el Estado para diseñar sus políticas de seguridad.

17 En el mes de febrero del año 2001, el gobierno nacional creó la Dirección General de Terrorismo Internacional y Delitos Complejos dependiente de la Policía Federal Argentina con la función de luchar contra el lavado de dinero y el crimen organizado. De ella depende el Grupo Especial de Operaciones Federales (GEOF).

urbanos que inciden en la Seguridad, la propuesta es que la MBPCS puede darse tareas no solo de registro, sino también de intervención en el territorio. De hecho, asistimos a eventos comunitarios propuestos en estas MBPCS.

Estos encuentros tuvieron una periodicidad de dos días al mes, y fueron coordinados en todos los casos por funcionarios/as de las Dirección de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la Nación. En las primeras reuniones en las que participamos, las y los coordinadoras/es propusieron seguir el relevamiento territorial que ya habían iniciado en reuniones previas, dividiendo a los presentes en grupos por jurisdicciones policiales, con el propósito de registrar información sobre distintas situaciones vinculadas con la seguridad, para aportar al Ministerio de Seguridad y, junto a otros factores, se decida una nueva distribución de las paradas policiales. Una coordinadora que se mostraba con un rol más importante enfatizaba que no todo lo que se dijera en la MBPCS iba a ser tomado en cuenta, pero prometía que la información producida localmente por las mesas sería un insumo importante para la toma de decisiones en Seguridad.

Desde el inicio se observó una presencia mixta de vecinos que acudieron espontáneamente; sin adscripción organizativa alguna, comerciantes del barrio, participantes que se autoidentificaban como miembros de alguna ONG y/o agrupamiento político y comuneros/as.¹⁸ También en el inicio participaban vecinos y/o funcionarios afines al gobierno de la Ciudad que reivindicaban en ese espacio la propuesta de crear redes por cuadradas, estrategia sostenida en otras reuniones que mencionamos anteriormente.

18 El o la comunero/a es un rol político novedoso representante de cada comuna de la CABA, que responde a la reforma política de la ciudad que está en curso, que implica la descentralización en la toma de decisiones. Aprobada por la legislación de la Ciudad, pero muy lentamente llevada a la práctica.

Desde el principio, la coordinación de la MBPCS mantenía un discurso que enfatizaba la necesidad de trabajar junto a los funcionarios del gobierno de la Ciudad, como imperativo indispensable de la coordinación de políticas Nación-Ciudad de Buenos Aires y, de hecho, compartían espacios barriales de participación de los vecinos en el tema de la seguridad. Sin embargo, la dinámica de la disputa posterior, guiada por el calendario electoral, separó nítidamente uno y otro sector de pertenencia política, incluso en las comisiones “temáticas” de la Comuna local, que incluye una dedicada a la Seguridad.¹⁹

En las reuniones hubo un gradual proceso de deserción en la participación desde finales del año 2011 a 2014. Este declive de la participación en la MBPCS llegó al punto de reunir solo un puñado de personas compuesto por los coordinadores y delegados de espacios políticos afines al gobierno nacional desnaturalizándose la propuesta inicial de las Mesas. Un punto de inflexión de ese proceso fue el momento en que un “vecino independiente” hasta entonces muy consecuente explicó a los presentes los motivos por los que había decidido dejar de concurrir a la Mesa. Su argumentación giraba en torno a la falta de devolución por parte de los funcionarios del Ministerio de Seguridad a las observaciones y sugerencias de la Mesa. Esta situación llevó en abril de 2013 a una autocrítica de los propios coordinadores y a una redefinición que no se presentaba clara. Hubo un reconocimiento de errores y debilidades en la comunicación; tanto en el “marketing” o las formas de difusión de las MBPCS, como en las relaciones más institucionalizadas entre las Mesas y los organismos gubernamentales de seguridad. Por

19 La estructura descentralizada por comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires aprobada por la Legislatura de la CABA en el mes de septiembre del año 2005 se está implementando gradualmente. En las elecciones del mes de julio de 2011 se eligieron por votación por primera vez los comuneros de la CABA.

otra parte, hay un punto relevante que en el curso de las reuniones llamó la atención, el hecho que la convocatoria a la participación comunitaria en seguridad estaba dirigida a representantes o miembros de organizaciones del barrio y no al “vecino de a pie”. Luego se corroboró que en la letra del Plan está explícitamente manifestada esa idea, lo cual podría generar en los hechos una limitación o restricción de una convocatoria amplia y abierta para todos. Por otra parte, en privado, los mismos militantes kirchneristas o afines referían al escaso interés que el tema de la seguridad despertaba en la militancia, y públicamente uno de ellos que estuvo desde el inicio manifestó que dejaría de asistir por diferencias con la orientación en la política de seguridad, en el contexto del declive de la conducción por parte de Nilda Garré desde el año 2012.²⁰

Más allá de las actividades propuestas por los funcionarios que contenían una coherente definición conceptual, que estructuraba la problemática de seguridad de acuerdo con la tipología vista anteriormente, los participantes manifestaron distintas preocupaciones que se acercaban o se alejaban de ese “libreto de los funcionarios”. Un tema recurrente que traían los vecinos fue la cuestión de la denuncia de los delitos.²¹ Por una parte, se reproducía un sentido común de que la mayoría de la gente no hace la denuncia de los delitos que sufre u observa, aduciendo complicidad-corrupción, ineficacia, falta de infraestructura, burocratización, lentitud y desinterés por parte de la policía y las fiscalías, además de

20 En el mes de mayo del año 2013, la entonces presidenta de la Nación Cristina Fernández realizó cambios en la conducción de los ministerios de Seguridad y de Defensa, pidiéndole la renuncia a Nilda Garré, y dándole de hecho más poder a su segundo, el Secretario de Seguridad, Sergio Berni, más negociador frente a las presiones de la Gendarmería y Prefectura. Estas fuerzas habían protagonizado actos de protesta por reclamos salariales.

21 Según la encuesta de victimización 2017 del Indec el 67,7 % de los delitos relevados no son denunciados en las poblaciones argentinas de cinco mil y más habitantes.

temor a las eventuales represalias. Al respecto el discurso sin fisura de los funcionarios, independientemente de su color político, era el de la necesidad que se denuncien los ilícitos de todo tipo, incluidos el registro callejero del mal desempeño de las fuerzas de seguridad (tema recurrente en todas las reuniones).

Frente a ello, si bien se presentó un continuo de posiciones más o menos confiadas en la viabilidad y eficacia del reclamo institucional correspondiente, el tono dominante fue la desconfianza y en el extremo la necesidad de acudir a instancias privadas e informales como único recurso para protegerse. Los núcleos de cuestionamiento eran: “La comisaria está bajo sospecha”, dijo un vecino en relación con delitos graves como el tráfico de drogas, a lo que agregó otra vecina: “Si lo sabe el vecino, también lo sabe la policía. ¿Qué vamos a denunciar?” (en referencia a los puntos del barrio donde se vende droga). En esa instancia, la respuesta de la funcionaria interpelada que coordinaba la Mesa fue que se centraran en aquello en lo que sí podían actuar: las dimensiones sociales y urbanas de la seguridad. Frente a su invitación de ocuparse de los chicos y chicas con padres ausentes en el barrio, otro participante replicó: “No hay que centrarse en el consumo de drogas de los pibes, sino en la venta”. Se retoma aquí por parte de la funcionaria la focalización en los chicos y chicas en situación de vulnerabilidad como parte de la nueva política preventiva en seguridad.

En este cruce de opiniones entre vecino y funcionarios se observó un común denominador presente también en las reuniones convocadas por los funcionarios del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, marcado por la desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia. De allí el fuerte reclamo a esas instituciones y la deriva cultural peligrosa hacia la privatización y la gestión individual de la seguridad y/o la llamada “justicia por mano propia”.

Otras inquietudes presentadas provenían de comerciantes instalados en zonas en las que han crecido exponencialmente distintas actividades lucrativas: gastronomía, diseño, indumentaria, artes visuales, música, artesanías, etcétera, en los últimos años. La lógica del razonamiento manifestado por ellos era que estos emprendimientos habían atraído al turismo y, la consecuente circulación de dinero los expone a la acción de delincuentes que ven allí la posibilidad de buenos botines. A la vez, argumentaban que las comisarías de la zona se han quedado con una infraestructura insuficiente que no responde a las necesidades de la reestructuración producida. Según la información que circulaba en la Mesa cada comisaria contaba con no más de cuatro vehículos para patrullaje, estimada como insuficiente de acuerdo con las dimensiones de cada jurisdicción.

Los relatos de comerciantes de distintos rubros manifestaban su indefensión frente a robos reiterados con armas de fuego, que los exponen a ellos y a sus clientes, no solo frente a los delincuentes, sino al acoso de los denominados “trapitos”,²² quienes son vistos con sospecha por su potencial agresión, violencia y complicidad con los ladrones. La presencia fija de algunos “trapitos” en lugares rentables y las disputas referidas por el espacio abría la sospecha en unos y la certeza en otros de pago de coima²³ a la policía por esas “paradas”. En la misma línea, un dueño de restaurant dijo: “Todos sabemos” que se paga informalmente servicio adicional de seguridad a la comisaria en el orden de tres mil pesos mensuales por establecimiento. La respuesta de los funcionarios del Ministerio de Seguridad fue que se está ejecutando un plan de modernización y ampliación de los

22 Personas mayoritariamente varones que con un trapo en la mano sugieren espacios de estacionamiento en la calle a los vehículos y ofician de “cuida coches” en ausencia del conductor a cambio de una propina.

23 Denominación popular de dádiva o soborno a un funcionario en la Argentina.

recursos de infraestructura policial, que se inició en el denominado Operativo Cinturón Sur, incluyendo a las comisarías de esas jurisdicciones. Pero que en el presente estaban siendo incluidas gradualmente las comunas del norte; reforzando el número de móviles y la tecnología informática de seguridad de las comisarías de las jurisdicciones correspondientes a esos barrios.

Otra fuente de preocupación de algunos concurrentes son las “casas tomadas” en el barrio, en especial cuando funcionan como centro de distribución de drogas pesadas como la “pasta base”. Además de ser motivo de registro en el mapa, y en un caso muy evidente se aportaron denuncias a la fiscalía y se siguió el caso hasta la detención de los involucrados, también fue tratado el tema como resultado de conflictos sociales dado que hay familias que no pueden acceder a la vivienda de otro modo. “En algún lugar tiene que vivir la gente”, dijo una vecina, enfatizando en la crisis habitacional que afecta sobre todo a los más vulnerables. Otro señor dijo que es muy distinta la situación cuando están involucrados niños y niñas a los que hay que proteger especialmente. En ese mismo campo de las ilegalidades en el barrio se abordó el tema de un pequeño asentamiento precario junto a las vías del ferrocarril próximo a la esquina de las calles Soler y Juan B. Justo, y la reiteración de robos en el puente que allí cruza las vías. Se pidió una parada policial permanente en el lugar.

En ese mismo registro se abordó el tema de la gente en situación de calle como problema, aunque bajo un abordaje más sanitario-social que punitivo. Al igual que en la primera reunión convocada por funcionarios del gobierno de la Ciudad, se observaba una tensión entre temor y desagrado frente a una “incivilidad” que afea el espacio público frente a la piedad y empatía ante una situación penosa padecida por ese “otro”. En ese punto resultó reveladora la

explicación propuesta por un funcionario del gobierno de la Ciudad en esa primera reunión que registramos. Dijo que los culpables eran los mismos vecinos porque le suministraban todo lo necesario para seguir viviendo en el lugar, sin darse cuenta de que le estaban haciendo un mal. Más allá de la credibilidad de su diagnóstico, lo dicho evidencia muchas situaciones de intercambios voluntarios entre vecinos y la gente que vive en la calle. Cerca de la esquina de las avenidas Scalabrini Ortiz y Santa Fe, en el muro del frente de una sucursal de un banco se observa actualmente pintada la imagen del rostro de un hombre que vivió allí durante años. Abajo del mismo se lee: “Gracias Pechito”, y en la calle se ve una baldosa de la memoria²⁴ que dice: “Aquí vivió durante 12 años Alejandro ‘Pechito’ Ferreiro, rodeado de nuestro amor. El gobierno de la CABA se lo llevó el 30/08/2013. Falleció el 07/09/2013. Recordamos a nuestro vecino. ¡Queremos justicia! Palermo, octubre de 2013”.

Se trata de un homenaje a un hombre que vivía en la calle, pero muy querido por los vecinos, tratado como un igual, y reclamando justicia ante una muerte dudosa. El hecho ilustra un caso excepcional, pero que da cuenta de que no todo se agota en la “limpieza de las calles”.

Reflexiones finales

Como señalamos anteriormente, estas no fueron las únicas experiencias de participación comunitaria en seguridad, también las hubo en la provincia de Buenos Aires, bajo la inspiración y gestión de León Arslanián. Hoy el gobierno de la ciudad de Buenos Aires, con un signo

24 En toda la Ciudad hay este tipo de baldosas que recuerdan donde vivían o fueron “desaparecidos” las víctimas de la última dictadura militar, actividad llevada adelante por una organización civil.

político distinto, lleva adelante el programa denominado Comisarías Cercanas, en el que se invita a los vecinos interesados a participar de reuniones los primeros jueves de cada mes a la comisaría de su barrio. Por lo que se lee en la propuesta el objetivo central es que los vecinos se informen y colaboren con la policía, más que controlar y orientar su funcionamiento, limitando la co-gestión de la seguridad.

En término de los discursos y las prácticas emanadas de los organismos especializados se advierte un telón de fondo común basado en la nueva política preventiva en seguridad, a la que nos referimos en apartados anteriores. Sobre ese discurso común, cada administración enfatiza más su matriz social o su matriz punitiva, que forman parte del cuerpo de sentidos de las propuestas. Por tanto, a pesar de los cambios de gobierno con orientaciones políticas enfrentadas, se mantienen conceptos, como los de participación y/o solidaridad ciudadana, transformando sus contenidos y énfasis. No obstante, ello no quiere decir que las diferencias de matices en las políticas de seguridad no tengan o puedan tener importantes consecuencias prácticas. No es igual intentar controlar las fuerzas de seguridad que dejarlas a su total arbitrio y autonomía, a pesar de la enorme resistencia que su sola enunciación y gestión política germinal ha generado en anteriores administraciones gubernamentales.

Estudios realizados en la región (Gledhill, 2013) y a nivel global (Castel y otros, 2013) muestran convergencias con nuestros resultados de investigación en el punto en que la noción de “población de riesgo”, propicia políticas preventivas mediante nuevos dispositivos de vigilancia a distancia (con el uso de la tecnología informática) a través de la construcción estadística de estas poblaciones a las que hay que vigilar y de las que hay que desconfiar (Castel y otros, 2013).

Las investigaciones de campo en la CABA referidas en este trabajo muestran al menos dos dimensiones que creemos relevantes de las políticas de seguridad en este territorio. Una es la fragmentación espacial y la otra es la ambivalencia funcional.

La primera dimensión supone políticas públicas diferenciales para los barrios de clase media y media alta, en relación con aquellas desplegadas en barriadas pobres y marginales. Como vimos en barrios como Palermo o Saavedra la demanda vecinal de mayor vigilancia se satisface parcialmente con mayor presencia policial y patrullaje de los móviles. Allí la convocatoria es a los “buenos vecinos” para participar como elaboradores de mapas del delito y cogestores de las políticas de seguridad y/o en tanto simples colaboradores de las policías involucradas en el barrio. El objetivo es tranquilizar a esos vecinos disminuyendo el delito y la sensación de inseguridad.

Por el contrario, como vimos en el caso del barrio Mitre, las políticas de seguridad en los barrios pobres tienden al control de las fronteras del barrio y a periódicas “razias de limpieza” que focalizan en los jóvenes varones de esas barriadas. Por otra parte, en esos enclaves de precariedad urbana, se convoca a la participación en seguridad, pero no ya al “buen vecino” sino a aquellos jóvenes señalados como potenciales o reales delincuentes, mediante planes educativos, sociolaborales y culturales.

La misma denominación de algunas de esos programas, como el caso de “cinturón sur” y “centinela” llevada a cabo por la Gendarmería nacional y Prefectura naval en la zona sur de la CABA, o el actual plan “Operativos de Control Poblacional” realizado por todas las fuerzas conjuntas, explicitan esas políticas de control poblacional. En relación con esta refuncionalización de la Gendarmería, Marcelo

Sáin²⁵ plantea una sugerente metáfora al advertir que ya no se ocupa de la frontera geográfica sino de la frontera social. Dados los últimos acontecimientos de represión a la población Mapuche en la Patagonia por parte de esa fuerza, podríamos agregar también frontera “étnico-racial”.²⁶

Como vimos a lo largo del trabajo, las ambivalencias se tornan evidentes, tanto en las políticas de seguridad como en los discursos y las prácticas de los vecinos. Las disputas por la interpretación de ese telón de fondo preventivo, que es el guion a partir del cual trabajan los que gestionan las políticas de seguridad en los territorios, generan repertorios diversos de articulación con la sociedad civil y los destinatarios, en un ámbito de política pública con enorme carga emocional, cuya manipulación política puede volcar la opinión pública hacia extremos no deseados.

Bibliografía

- Auyero, J. (2001). Introducción. Claves para pensar la marginación. En Wacquant, L., *Parias urbanos*, pp. 10-31. Buenos Aires, Manantial.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós.
- Castel, R. y otros (2013). *Individuación, precariedad, inseguridad*. Buenos Aires, Paidós.
- Crawford, A. (1998). *Crime prevention and Community Safety*. Londres y Nueva York, Longman.

25 Uno de los principales expertos en seguridad en la Argentina, también fue viceministro de Seguridad bonaerense entre julio de 2002 y enero de 2003, durante la gestión de Felipe Solá.

26 A lo largo del año 2017 varios hechos represivos sobre los Mapuche; población ancestral del sur argentino y chileno, tomaron notoriedad pública en torno al conflicto por la tierra, interviniendo fuerzas de seguridad no preparadas para dirimir conflictos internos como Gendarmería y Prefectura, cobrándose la vida de dos jóvenes.

- Diario Clarín* (2000). Los vecinos de Saavedra que idearon su propio plan de seguridad. 13/2/2000.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población. Curso en el Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Garriga Zucal, J. y Noel, G. (2010). Notas para una definición antropológica de la violencia: un debate en curso. En *Publicar en Antropología*, año VIII, núm. IX, pp. 97-121.
- Harris, M. (1992). ¿Por qué hay pánico en las calles? En *La cultura norteamericana contemporánea*, pp. 129-156. Madrid, Alianza.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Matta, J. (2014). *Violencia. Algunas consideraciones antropológicas para su delimitación conceptual*. Divulgación Universitaria. Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Los ocupantes de tierras en el conurbano de Buenos Aires. En *Nueva Sociedad*, núm. 149.
- Nun, J. (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. En *Desarrollo Económico*, vol. 38, núm. 152, enero-marzo.
- Pasin, J. y López, A. (2008). Juventud y control social: acerca de las nuevas estrategias de prevención del delito y la definición de grupos juveniles en riesgo. En *Actas de las V Jornadas de Sociología de la UNLP*. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- PENUD (2005). *Las políticas de seguridad pública*, SURF LAC, PENUD, ILSERD.
- Raggio, L. y Sabarots, H. (2012). Políticas públicas dirigidas a juventudes vulnerables. Continuidades y transformaciones en la última década. En *Runa. Archivo para las ciencias del Hombre XXXIII*, (1), pp. 9-31. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Sabarots, H. (2002). Trayectorias juveniles y redes sociales locales en barrios pobres de Buenos Aires. En Villafañe, A. (comp.), *Construyendo lo local*. Núcleo Regional de Estudios Socioculturales (NuRES). La Plata, Al Margen.
- (2008a). *Procesos de exclusión, estereotipos y movimientos colectivos en barrios periféricos de Buenos Aires*, p. 361. Lejona, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/EHU.

- (2008b). Emergentes de inseguridades en Saavedra-Barrio Mitre. Conflictos, organización vecinal y Estado. En *Cuestiones de Sociología. Revista de Estudios Sociales*, núm. 4, pp. 160-176, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). La Plata, Prometeo Libros.
- (2015). La participación comunitaria en el abordaje de la seguridad. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. En *Revista Boletín de Antropología Americana. Evaluado favorablemente. México (en prensa)*.
- Sarmiento, J., Segura, R. y Tello, C. (2007). Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. La experiencia de los foros vecinales de seguridad en el municipio de La Plata. En *Revista Katál*, vol. 10, núm. 2, pp. 187-196. Florianópolis.
- Sozzo, M. (2003). *Metamorfosis de los Discursos y las Prácticas sobre Seguridad Urbana en la Argentina*. Santiago de Chile, Redes.
- Tiscornia, S. (2013). El acuerdo de Seguridad Democrática. La experiencia de la red de investigadores sociales en el marco del Acuerdo. En *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 37, pp. 15-23.
- Wacquant, L. (1993). ¡Disturbios en la ciudad! En *El Correo de la Unesco*, año XLVI, pp. 8-12.
- (2000). *Las cárceles de la miseria*, p. 186. Buenos Aires, Manantial.
- (2010). *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalidad y penalización*, p. 224. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Weber, M. (1944). *Economía y Sociedad*, p. 1237. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 2

Las intervenciones sociales estatales con componente alimentario en la CABA

Análisis y perspectivas en un nuevo contexto político

Rodrigo Clacheo

Introducción, objetivos y abordaje

El trabajo analiza dos programas alimentarios implementados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) mediante un abordaje metodológico que combina técnicas cuantitativas y cualitativas: trabajo de campo, entrevistas a usuarios del sistema público de salud y destinatarios de los Programas en cuestión, observación con/sin participación de diferentes instancias, talleres grupales, análisis de documentos, artículos e informes oficiales y especializados. Recoge, a su vez, la experiencia y materiales trabajados durante el seminario “Antropología de las políticas públicas en Argentina 1991-2016”, coordinado por la doctora Liliana Raggio.

Los programas en cuestión cuentan con características y destinatarios diferentes: el Programa de Apoyo a Grupos Comunitarios (PAGC), de asistencia clásica, comúnmente reconocido como comedores comunitarios y el Programa Ciudadanía Porteña (PCP), que entrega dinero mediante una tarjeta de débito para acceder a alimentos, y que se lo identifica generalmente por su supuesta modalidad “innovada”.

Si bien ambos programas son gestionados por la autoridad local, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA), a través del Ministerio de Desarrollo Social, actualmente denominado Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, focalizan su desarrollo en las comunas con peores indicadores socioeconómicos, fundamentalmente las de la zona sur.

El trabajo de campo, las entrevistas y las observaciones que forman parte de este trabajo tienen foco en un sector de la Comuna 7, Flores Sur, que es donde se situó el trabajo en un efector de salud público.

Ambos programas están arraigados de diferentes modos en su población destinataria y desarrollan sus intervenciones en un contexto de pobreza y vulnerabilidad alimentaria, en el marco de la jurisdicción más rica del país.

Se analizan diferentes aspectos de las intervenciones, incluyendo el plano nutricional, abordando las desigualdades que subsisten y se profundizan en la CABA e incorporando, a su vez, la perspectiva de los destinatarios y usuarios.

El problema a partir del cual se desarrolla la línea de investigación gira en torno al modo en que el Estado encara la problemática alimentaria con un modelo fragmentado, sin considerar las necesidades de los destinatarios, ni entendiendo a la problemática alimentaria desde una perspectiva integral y de derechos, bajo una serie de determinantes sociohistóricos.

Finalmente, se abordan aspectos relacionados con la continuidad y ampliación de la línea de investigación desarrollada por el autor desde 2010, relacionadas con: los efectos en la situación de salud y alimentación de las familias vulnerables-precarizadas en la CABA en el marco de la nueva situación político-social desde la asunción de la nueva gestión de gobierno nacional desde 2015, rol del Estado en materia de políticas-intervenciones sociales con componente

alimentario, mercado de alimentos, economía social y soberanía alimentaria; todos aspectos necesarios en el marco de una propuesta que pretende pensar a las problemáticas sociales con componente alimentario de manera integral, como un derecho, del que el Estado cada vez pareciera distanciarse más.

Historia de las intervenciones sociales con componente alimentario en la Argentina

La República Argentina cuenta con una amplia historia en el desarrollo de políticas sociales con componente alimentario,^{1,2} vinculadas fundamentalmente con el Peronismo, primero con la Fundación Evita, y luego con el desarrollo y crecimiento del propio Estado. Es así que las acciones vinculadas con la “ayuda alimentaria”³ pasan a formar parte de la preocupación del Estado y de algún modo se incorporan a la agenda de la cuestión social, o “teoría fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura” (Castel, 1997: 20).

-
- 1 En mi tesis de maestría desarrollo este capítulo con amplitud, y en este escrito, simplemente realizo una breve descripción a modo de darle historicidad al tema en cuestión, ya que en muchas ocasiones se omiten los antecedentes históricos que tiene el país en materia de programas alimentarios.
 - 2 Castel (2008) se refiere a los programas sociales o políticas sociales como “intervenciones sociales” del Estado. Es en base a ello, que en este escrito, menciono a las políticas sociales con componente alimentario como intervenciones sociales con componente alimentario (ISCA), entendiendo este término como más completo e inclusivo, que permite explicar de mejor modo la realidad.
 - 3 El concepto de ayuda alimentaria está vinculado con la idea inicial de la caridad, y es en ese contexto en el que surge, aunque también cuando el Estado desarrolla sus acciones de copa de leche, miga de pan y comedores para trabajadores durante el Peronismo, la idea de caridad vira hacia la de políticas de apoyo a grupos vulnerables: los niños y los trabajadores, propuestos estos como pilares de una sociedad que se desarrollaba bajo el paradigma de Estado de bienestar incipiente.

La cuestión social no se presenta como tal, sino que, en cada época, se particulariza en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma [...]. En síntesis, la definición del problema social es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la solución del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del estado. (Grassi, 2003: 22-23)

En el año 1906 se instala el primer servicio de “copa de leche” en el país, en torno a la preocupación existente por la salud de los niños que asistían a la escuela, previamente a la expansión a nivel nacional del sistema educativo público. En el año 1926 se habilita la primera “cantina escolar”, esbozo de lo que luego serán los comedores escolares, cuyo primer rastro aparece en 1937 en Buenos Aires.

En 1936 se crea la Dirección de Maternidad e Infancia, en torno de la cual surge posteriormente el Programa Materno Infantil, que a partir de 1948 comienza con la dación de leche a mujeres embarazadas, en periodo de lactancia y a niños menores de seis años.

En el 1938, el Congreso Nacional sanciona la ley 12.558/38, llamada “Ley protección a los niños en edad escolar, a través de la cual se provee a los niños de ropa, medicamentos y alimentación. Por efectos de la misma ley se comienzan a expandir por todo el país los comedores escolares (Britos y otros, 2003).

En el año 1964 se suma a la copa de leche, la miga de pan, conformando el desayuno escolar, que acompaña junto al almuerzo a los llamados comedores escolares, obligatorios por ley en escuelas públicas de doble jornada en la actualidad.

Comienzan a implementarse comedores fabriles e industriales para garantizar la alimentación de las clases trabajadoras del país.

Más adelante, en la década de 1970, se crea el Programa de Comedores Escolares, que implementa una serie de normas vinculadas a la alimentación que deben recibir los niños que asisten a establecimientos educativos, intentando organizar las acciones antes descritas.

Dicho programa, a pesar de sufrir modificaciones, persiste al día de hoy de diferentes formas en las provincias del país (Britos y otros, 2003).

No aparecen antecedentes de asistencia alimentaria en el país durante el periodo que duró el gobierno cívico militar que se inició el 24 de marzo de 1976, lo que claramente no resulta extraño de un Estado represor. Sin embargo, la entrega de alimentos en el plano escolar se siguió realizando.

En la década de 1980, con la vuelta de la democracia al país, se implementa el Programa Alimentario Nacional (también conocido con el popular nombre de caja PAN), que surge en un contexto de crisis, vinculada con el empobrecimiento de amplios sectores de la población y el crecimiento de la pobreza urbana y la desocupación (Golbert y otros, 1992). Se trató de un Programa masivo, cuyo carácter novedoso estaba relacionado con la entrega de una caja de alimentos de la canasta básica para garantizar las necesidades alimentarias mínimas de las familias más vulnerables y en situación de pobreza. Llegaba a alrededor de 1.2 millones de familias, intentando cubrir el 30% de las recomendaciones nutricionales de energía de una familia de cuatro integrantes (*La Nación*, 15/6/2003).

Hacia fines del mandato de Alfonsín, en el año 1989, comienzan a nacer las ollas populares con la organización de vecinos y referentes barriales, como una respuesta social a la crisis y a la situación de hiperinflación y pobreza.

Al asumir la presidencia Carlos Menem en el año 1989 se da de baja el PAN y se lo reemplaza por el Programa “Bono Solidario”, que entregaba un bono por una suma de dinero similar al valor de la caja PAN para canjearlo por alimentos en comercios adheridos.

Con dicho programa comienza una nueva era en los programas alimentarios en el país, en el marco de políticas neoliberales, liberación de la economía, achicamiento del Estado y privatización de las empresas estatales desarrolladas, que arrastraron al país a una de sus crisis socioeconómicas más graves de la historia, desembocando en los tristes hechos de diciembre de 2001.⁴

Surge el “Bono Solidario”, el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS), que son reemplazados posteriormente por programas alimentarios focalizados.

Entre los años 1991 y 1992 se crean dos nuevos programas, el Programa Social Nutricional (Prosonu) que financiaba las prestaciones alimentarias en escuelas (comedores escolares) y el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (Posoco), destinado a diferentes acciones comunitarias, no exclusivamente alimentarias, entre las cuales se encontraban los comedores comunitarios e infantiles y otras formas de asistencia alimentaria como, por ejemplo, la entrega de cajas o bolsones de alimentos.

De ese modo se inicia una época de políticas sociales focalizadas y descentralizadas que, en este caso, provenían de fondos de la coparticipación nacional transferidos a las provincias para que implementen con autonomía, acciones específicas.

4 Como corolario de la crisis que venía atravesando el país, el 19 y 20 de diciembre de 2001 se desató en la Argentina una rebelión popular, precedida por saqueos y hechos de violencia y represión de parte de las fuerzas de seguridad estatales, que desembocó en el asesinato de al menos 39 personas en todo el territorio nacional, y que llevó a la renuncia (huida) del entonces presidente de la Nación.

A mediados de la década de 1990, con apoyo de organismos de financiamiento internacional, comienzan a surgir algunas experiencias integradoras de la asistencia alimentaria y el desarrollo infantil, sosteniendo las lógicas de descentralización y focalización. Surge el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), en paralelo con la Dirección de Maternidad e Infancia y al Programa Materno Infantil (PMI).

El PROMIN intentaba fortalecer las acciones implementadas por el PMI, con un fuerte grado de focalización en población de madres y niños de hasta seis años con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. Se apuntaba al fortalecimiento institucional y al mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de efectores locales de salud y comedores comunitarios, tendiendo a la transformación de estos, en Centros de Desarrollo Infantil (Ierullo, 2010). Distribuía una caja de alimentos pensada como refuerzo alimentario familiar en hogares con niños identificados como desnutridos en los Centros de Salud.

En el 1996, surge el Programa Alimentario y Nutricional (PRANI) con una línea similar a la del PROMIN, ya que se proponía el fortalecimiento de instituciones (en general comedores infantiles y comunitarios) con el objetivo de transformarlas en Centros de Desarrollo Infantil. Distribuyó hasta el año 2001 una caja similar a la de Promin a todos los hogares de niños que asistían a comedores comunitarios, como un refuerzo alimentario a familias identificadas como pobres.

Con el correr del tiempo, la mayoría de las intervenciones se siguieron reduciendo a la entrega de alimentos y leche, siendo este el rasgo que las diferencia hasta pasado el año 2000.

Por los efectos de la crisis del año 2001, durante el año 2002 se declara la Emergencia Alimentaria Nacional por medio del decreto 108/02, a través del cual se crea el

Programa de Emergencia Alimentaria (PEA). El PEA contaba con un fondo de 350 millones de pesos para transferencias directas a las provincias (basado en los criterios de coparticipación nacional) y dependía del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Se esperaba alcanzar a más de 1.5 millones de hogares pobres, a través de las modalidades de asistencia alimentaria que las provincias definieran (cajas o bolsas de alimentos, tickets o bonos alimentarios, apoyo a comedores comunitarios), intentando articular la asistencia alimentaria, con una lógica de transferencia de ingresos a las provincias para que estas definan los modelos locales de intervención. En ese mismo contexto de crisis se declaran la Emergencia Sanitaria Nacional (decreto 486/02) y la Emergencia Ocupacional Nacional (decreto 165/02), que permitió la creación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (decreto 565/ 02), alcanzando a más de dos millones de personas con un subsidio mensual de \$150.

Se identifica también el Programa de Huertas (Prohuerta), con el objetivo de favorecer la seguridad alimentaria de las familias mediante la creación de huertas familiares y comunitarias y la cría de animales de granja, implementado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que asistía a las familias con insumos biológicos, asistencia técnica y capacitación.

En el año 2003, se crea a través de la ley 25.724 el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), sustituyendo al PEA. El PNSA estableció en sus lineamientos (que también giran en torno a la lógica de descentralización operativa a través del giro de fondos a las provincias bajo un abordaje federal focalizado) la articulación de las intervenciones en materia alimentaria, dentro de las que se destacan algunas modalidades diferentes a las más conocidas en el país, como la transferencia de ingresos a las familias a través de

tickets o bonos para la compra de alimentos. Sin embargo, las transferencias de fondos van dirigidas, en mayor medida, a las provincias, y también a municipios, que deben presentar proyectos.

Hasta 2010 el PNSA, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, intenta articular los diferentes programas nacionales con componente alimentario, con un alcance federal y llega a más de 1.8 millones de familias. El PNSA incorporó a través de su abordaje federal diferentes líneas de acción y mejoró la asistencia técnica y acompañamiento a las provincial dotándolas, además, de una mejora sustancial en la asignación de recursos económicos, aumentándolos 170% entre 2003 y 2007 (Roffler, 2010).

En el plano de la provincia de Buenos Aires se destaca el Plan Más Vida, que sucedió al Plan Vida a principios del año 2000. El Plan Más Vida es un programa de apoyo alimentario a niños de hasta cinco años, nodrizas y mujeres embarazadas con riesgo nutricional, que intenta promover la participación de vecinos; se crea la figura de las manzaneras, o mujeres intermediarias, con una cantidad de manzanas a su cargo, en las que distribuyen la asistencia alimentaria a las familias. Este último, a diferencia del primero, agregó a un conjunto de alimentos tradicionalmente entregados en módulos (fideos, arroz, azúcar, aceite), otros como leche fluida (o en algunos casos en polvo) y alimentos fortificados.

Desde principios de 2008, el Plan Más Vida dejó de entregar alimentos y se transformó en un programa de transferencia de ingresos a las familias a través de una tarjeta de débito para comprar alimentos y productos de limpieza.

Más allá de esta breve descripción de los programas con componente alimentario en la Argentina, existen algunos rasgos que valen la pena destacar, para poder entender de mejor modo su desenvolvimiento.

Los programas surgen históricamente desde la preocupación del Estado en cuanto al estado nutricional y la salud de las mujeres, mujeres embarazadas, niñas/os y trabajadores, es decir, la población más vulnerable.

Desde la vuelta de la democracia, cuando el Estado retoma la preocupación en materia de acceso a la alimentación de las familias, los programas alimentarios desarrollados por el Estado o intervenciones sociales con componente alimentario (ISCA) no lograron superar el hecho compensatorio de la entrega de alimentos (ya sea en forma directa o indirecta) y se dirigieron sin observar la problemática alimentaria de modo integral, más allá de la pobreza.

En la actualidad, la problemática alimentaria gira en torno a altos índices de exceso de peso en la población adulta (prevalencia mayor al 50%) e infantil (cerca del 15% de las/os niñas/os menores de seis años tienen obesidad), superando en este último grupo etario la baja talla y bajo peso. Existe a su vez, alta prevalencia de anemia por falta de hierro en mujeres en edad fértil y embarazadas. En los últimos tiempos, la problemática alimentaria mostró la ampliación de la brecha, generando mayor impacto en la población con precarización alimentaria, que como se verá más adelante, es la que menos posibilidad de acceso tiene a los alimentos de mayor valor nutritivo debido a su alto costo (carnes, lácteos, hortalizas y frutas) (ENFR, 2015; OPS, 2017).

El entramado teórico-conceptual alrededor de las intervenciones sociales con componente alimentario

Las ISCA forman parte del sistema de protección social y reproducen ciertamente a una política pública o estatal, definida como

Un conjunto de acciones y 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. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (Ozslak y O'Donnell, 1976: 21)

Las políticas públicas consisten en el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político (Vilas, 2011).

Las políticas estatales vinculadas con lo social (o políticas sociales) son aquellas que entran en juego no solo con la intervención estatal sino fundamentalmente con los procesos político culturales, económicos e ideológicos que se dan en el seno de una sociedad y en un contexto determinado (Danani, 2008). Estas políticas tienen una orientación muy fuertemente vinculada a la concepción de Estado y de derechos que opera en el contexto que se dan, y ciertamente son, en muchas ocasiones, el reflejo de la sociedad. Las políticas sociales, inmersas en las intervenciones sociales del Estado actúan sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida, y es este objeto de intervención lo que las diferencia de otras políticas (Castel, 2008).⁵

5 Al referirse a las intervenciones sociales del Estado, que tienen como objeto las condiciones de vida y de reproducción de la vida, Castel continúa aportando complejidad a su concepto de protección social, donde la política laboral cuenta con un rol central, de cohesión y organizador de la sociedad y del conjunto de las intervenciones sociales del Estado pues regula directamente la relación fundamental de las sociedades capitalistas, y al hacerlo, interviene en la distribución primaria del ingreso. Asimismo, plantea la necesidad de reconfigurar el conjunto de las protecciones sociales bajo la necesidad de "proteger a los dejados de lado de las protecciones clásicas", que no están ligadas exclusivamente a la relación con el trabajo, pues cada vez, incluso en sociedades como la

Las políticas sociales son un espacio crítico, ya que condensan la hegemonía y tienen la capacidad de normalizar y normatizar, constituyéndose el estado en actor en la producción de problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento. (Grassi, 2003: 25)

En el marco de la gestión, el Estado define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad (Vilas, 2011).

Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores, es decir, su estructura de poder. (Vilas, 2011)

Sobre la base de estos preceptos, entendiendo a la política social como aquellas intervenciones que se desarrollan en torno a las dimensiones de la salud, educación y sostenimiento del ingreso de las personas, vale pensar, entonces, que desde que se han identificado las primeras iniciativas en materia alimentaria, estas se desenvuelven vinculadas fundamentalmente a las crisis cíclicas del país, pero con una continuidad en momentos de relativa calma, e incluso en periodos de crecimiento económico como en el periodo 2003-2015.

francesa, hay personas desocupadas, por el advenimiento de una crisis global del capitalismo. De ese modo, por ejemplo propone "la individualización de las protecciones sociales", planteando al Estado la responsabilidad de situaciones particulares, "estatizando lo social" (Castel, 2008).

Con la vuelta de la democracia, pero fundamentalmente en la década de 1990, en el marco del consenso de Washington y el achicamiento del Estado nacional (quedará para la historia cuando un Ministro encargado de las privatización dijo: “Nada de lo que pueda ser estatal seguirá siendo del Estado”), la política social, lejos de ser considerada como una herramienta de inclusión social, fue concebida como una acción específicamente dirigida a un conjunto acotado de población sin posibilidad de acceder al mercado (Golbert y otros, 1992). En este mismo sentido, al disociar la política social de la económica, esta última deviene en compensatoria de las inequidades sociales para asistir a los nuevos no incluidos en el sistema o mercado del trabajo (Grassi y otros, 1994).

Es entonces cuando en el marco de la reforma del Estado se implementan como paliativo, programas asistenciales con lógicas de focalización, que fragmentan la realidad y suponen al individuo como “beneficiario”, necesitado de alguna “necesidad” en particular, aisladas del resto, para suplir, en cierta medida, la mala distribución de la riqueza (Grassi y otros, 1994).

Un aspecto, que probablemente gira más en torno a lo mediático es el relacionado con la supuesta práctica asistencialista y clientelar de las ISCA. La diferencia entre un programa asistencial y asistencialista es “la orientación ideológico-política de la práctica social” (Alayón, 2008: 39).

Se implementan algunas actividades de bienestar social, sin apuntar a la erradicación de las causas [...] y, se habla de práctica asistencial cuando ésta es asumida como un derecho inalienable e interpretada en la perspectiva de la igualdad y justicia social y a la par se articula con reivindicaciones mayores... (Alayón, 2008: 39-40)

No resulta redundante establecer que las ISCA no adquieren el carácter de asistencialista *per se*, sino que esto sucede cuando aparecen ligadas a la sustitución de un marco de derechos y garantías que obligue a asistir a los grupos sociales con necesidades específicas y a los sectores sociales en condiciones de máxima explotación o excluidos del mercado, por acciones volátiles y focalizadas en las carencias, tanto materiales como sociales (Grassi y otros, 1994).

Por ende, las ISCA aparecen en un marco compensatorio, de carácter asistencial, que en el puro significado del término asisten a determinadas personas con determinado bien que facilita su reproducción material de la vida.

Estos aspectos han marcado a fuego el devenir de las ISCA, destinadas usualmente a grupos poblacionales con ciertos niveles de precariedad social-alimentaria y dificultad para inscribirse en diferentes redes de protección e inclusión social por la distancia existente entre sus condiciones de vida y el trabajo (Bayon, 2006; Le Blanc, 2007).

No han existido, al menos en la Argentina, ISCA que hayan pensado o intentado acercarse a la problemática alimentaria desde una perspectiva integral y de derechos. Quizás la experiencia más significativa, que se acerca de algún modo, a pesar de no incluirse exclusivamente en el plano alimentario, es la Asignación Universal por Hijo (AUH),⁶ que cambia de paradigma, intentando igualar derechos y asemejarse a una propuesta de ingreso ciudadano.

6 La AUH alcanzó para el 2010 una cobertura de 3,5 millones de personas y su instauración habría reducido la indigencia en entre un 55% y un 70% (Agis y otros, 2010).

Las intervenciones sociales con componente alimentario en la CABA: el caso de dos programas

En la CABA conviven dos modalidades de ISCA de carácter asistencial, el PAGC y el PCP, junto con otras intervenciones menores y la alimentación escolar, de gran desarrollo ya que abarca la alimentación, con diferentes matices, de los niños que asisten a establecimientos de educación pública.

Entre los programas en cuestión se asiste a más de doscientas mil personas residentes en la CABA, cerca del 10% del total de sus habitantes. El PCP fue creado en 2005 mediante una ley 1875/05 y significó la continuidad de otro programa conocido como Vale Ciudad, pero con un rediseño que se planteaba como superador, en términos de lógica de implementación y de ayuda a los destinatarios. Consiste en la entrega de una tarjeta de débito que sirve exclusivamente para la compra de alimentos y productos de limpieza en locales adheridos de la CABA (Clacheo, 2012) que, en la actualidad, son casi exclusivamente cadenas grandes y medianas de supermercados. Sus objetivos son:

[...] Disminuir la desigualdad en la CABA, asegurando la superación de la indigencia y disminuyendo significativamente la cantidad de hogares en situación de pobreza, establecer un mecanismo automático, transparente, objetivo y directo de transferencia de ingresos a los hogares de la Ciudad en situación de pobreza, garantizar la escolarización en los niveles preescolar, primario y medio, y fomentar la inserción en el jardín de infantes para lograr el desarrollo integral de los niños y adolescentes, reducir la deserción y repitencia escolar, cooperar en la tarea de erradicar el trabajo infantil, asegurar el control de la salud de embarazadas,

niños y adolescentes, disminuir la exclusión social de los adolescentes, interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza garantizando los derechos sociales y el ejercicio de la ciudadanía, favorecer la autonomía de las mujeres, siendo la titular del beneficio la que dispone de ingresos en forma independiente [...]. (Legislatura CABA, 2008)

Está dirigido a hogares residentes en la CABA en situación de pobreza y enfatiza su accionar en los de mayor vulnerabilidad (clasificación a la que arriba el programa exclusivamente desde una perspectiva económica en cuanto a la cobertura de la Canasta Básica de Alimentos, sin incorporar cuestiones sociales, familiares, vitales). La condición para acceder al programa (beneficio, en palabras del propio programa) son la asistencia escolar y el control de la salud de embarazadas, niñas/os y adolescentes. La titular es generalmente la mujer (Clacheo, 2012).

Los hogares destinatarios (beneficiarios, en palabras del propio programa) acceden a la prestación (léase que para el programa también se la considera como un beneficio y no un derecho) mediante dos mecanismos; en primera instancia deben tener una ficha de registro único de beneficiarios (RUB) sobre la cual el Programa aplica un índice de vulnerabilidad. En paralelo a ello, se lleva a cabo un test de no pobreza, donde se cruzan los datos con otras bases de datos (fundamentalmente con la Anses).

A su vez, el acceso al PCP supone el cumplimiento de un conjunto de condiciones de parte de la familia: la escolarización (asistencia a la escuela), la realización de los controles de salud (control del niño sano, vacunas y control del embarazo) y poseer documentación argentina en regla.

El monto del subsidio se establece según el valor de la canasta básica alimentaria (CBA) del Instituto Nacional de

Estadísticas y Censos (Indec) y no es difundido públicamente. También se desconoce si se realizan actualizaciones basadas en la inflación. Los hogares indigentes reciben un monto equivalente al 75% de su CBA y los hogares en situación de pobreza, reciben un monto equivalente al 50% de su CBA.

El PAGC es un programa de asistencia alimentaria a familias vulnerables que funciona mediante el apoyo a grupos comunitarios (GC), que se ubican generalmente en asentamientos precarios (villas de emergencia) de la CABA, y al igual que el PCP dependen del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Urbano del GCABA.

Apoya materialmente a GC, definidos como organizaciones sociales, comunitarias de base, grupos de mujeres organizadas, comisiones barriales y/o sociedades de fomento con inserción territorial. Los GC, al recibir apoyo del Estado, se constituyen como mediadores privilegiados en la distribución de los recursos estatales a las familias en situación de vulnerabilidad.

Se crea en 1986, mediante la ordenanza municipal 41.579 (23/10/1986) y su intención era abarcar con acciones propias a sectores de la población a los que no se tenía acceso mediante la oferta de otros servicios público-sociales.

El Estado se comprometía a brindar apoyo material y técnico para promover “la formación y actuación de grupos comunitarios sin fines de lucro que presten servicios de asistencia social a la infancia” (Bonaldi, 2006: 6). Tenía como objetivo lograr una gestión descentralizada y más eficiente de la asistencia a la infancia en situaciones de riesgo, a partir de la implementación de un modelo de intervención conjunta entre el Estado y actores de la sociedad civil.

Desde su creación hasta el año 2000, el PAGC fue creciendo relativamente, pero el número de GC se amplió notablemente a partir de las sucesivas crisis en el país, primero en 1989 y posteriormente, a partir de la crisis de 2001,

mediante la cual el Programa prácticamente se duplicó, incorporando a muchas organizaciones sociales que habían empezado a desarrollar estrategias colectivas alimentarias en villas de la CABA.

En el año 2008, el GCBA sancionó una ley que le brindó a los GC un marco de mayor legalidad, y entre su texto, por ejemplo de refiere a “Las organizaciones sociales sin fines de lucro que, bajo principios de solidaridad y equidad, priorizan sus acciones hacia sectores de la población en situación de vulnerabilidad social...” (Legislatura de la CABA, 2008).

Los GC, al estar enmarcados en el PAGC tienen apoyo: en forma de subsidio: con alimentos a diario y con dos subsidios monetarios anuales y en forma de asistencia y asesoramiento técnico.

Los subsidios anuales se otorgan a los GC en los meses de junio-julio y diciembre. El monto que cada uno recibe no se encuentra regulado por ninguna norma legislativa ni legal, pero depende de varias cuestiones. En general tiene una base histórica, puesto que los GC que ingresaron al PAGC primero fueron acumulando aumentos, que no necesariamente se vinculan con el adecuado funcionamiento del GC.

Los alimentos frescos son recibidos a diario en el marco de un menú confeccionado por la coordinación técnica del PAGC. Cada GC tiene asignada una cierta cantidad de raciones diarias (el promedio es de alrededor de ciento veinte), que no siempre responde a la cantidad de personas que asisten a comer y en función a esa cantidad, se realiza el servicio de almuerzo o cena y merienda.

No existe paridad en términos de la cantidad de raciones que cada GC recibe ya que hay algunos que reciben cien raciones al día, y otros más de trescientas, como tampoco existe una relación directa entre la cantidad de raciones

recibidas y la cantidad de personas que asisten a recibirla. Al igual que con el monto del subsidio, la cantidad de raciones recibidas responde a una combinación de factores, dentro de los cuales la racionalidad técnica resulta secundaria. La cantidad de destinatarios que asisten, la antigüedad del GC, la modalidad de funcionamiento, el nivel de presión que pueda ejercer el GC, el rol del equipo técnico del PAGC y los vínculos políticos generados con la gestión de turno son algunos de los aspectos que influyen en la cantidad de raciones recibidas.

Los GC son administrados con relativa autonomía y deben cumplir mínimos requisitos técnicos, de higiene y nutricionales. Los destinatarios son, en su mayoría, una población estable de madres con sus niños, que asiste regularmente a comer y a realizar otras actividades.

Además de la prestación alimentaria, los GC destinan parte del subsidio que reciben a la realización de otras actividades, en general articuladas con instituciones barriales y gubernamentales.

Existe un equipo técnico de trabajadores del programa que supervisa, controla y acompaña a los GC. El equipo técnico tiene relativa autonomía, y la racionalidad técnica aplicada frecuentemente se contradice con las decisiones políticas de la coordinación del PAGC.

Los modelos de gestión e intervención del PAGC y PCP

El PCP se encuadra en la modalidad de programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI), y de hecho, se constituyó como una de las primeras experiencias de estas características en el país. En general, algunos autores argumentan que los PTCI mejoran la gestión, porque la hacen más eficiente, con mejores métodos de control, que pueden

ser evaluados y fomentan la participación social (Cohen y otros, 2006). Es por ellos que se los identifica como innovadores (Britto, 2008).

Estos PTCI aparecieron en América Latina, el Caribe y México en la década de 1990, vinculados con los organismos de financiamiento internacional, otorgaban dinero en forma directa a familias pobres en términos de focalización, y exigían una contraprestación de parte de las familias receptoras (Minujín y otros, 2007).

El desarrollo de estos programas conlleva cambios en la planificación y gestión, en relación a las modalidades tradicionalmente conocidas, fundamentalmente respecto de que las transferencias monetarias se realizan mediante una tarjeta de débito, lo que implica la apertura de una cuenta bancaria. De algún modo, estos cambios son identificados en ocasiones como procesos de bancarización de la pobreza (Ierullo, 2009). Vale aclarar además, que este tipo de programas, compensatorios, de asistencia, han venido tomando auge en América Latina, en desmedro de políticas universales de distribución de ingresos (Minujín y otros, 2007).

Incluso a partir de 2006, el PNSA comienza a fomentar el financiamiento a intervención en el plano de la asistencia alimentaria con este tipo de transferencias, reemplazando a las típicas modalidades de entrega de alimentos en forma directa.

Sin embargo, el mayor cuestionamiento, o la mayor controversia en cuanto a los PTCI gira en torno a las “condiciones de acceso” o “condicionalidades” en materia de salud y educación que se les exige a los grupos de destinatarias, generalmente población vulnerable, niños y mujeres (Hornes, 2017).

La noción de condicionalidad en el campo de las políticas sociales refiere a las condiciones que los receptores de determinados beneficios deben cumplir (Rossel y otros, 2014).

En muchas ocasiones, la gestión de los programas enfocan sus esfuerzos en el cumplimiento efectivo de los requisitos por parte de las familias, ocupando este aspecto la centralidad, desentendiéndose o distanciándose del objeto central de dicha asistencia o derecho que las asiste.

Al suceder esto, la asistencia a la cual estaban originalmente destinados (dinero para diversificar la alimentación familiar y romper o sopesar la situación de vulnerabilidad alimentaria familiar en el caso de los programas sociales con componente alimentario) pasa a un segundo plano, y la posibilidad de mejorar el desarrollo y las condiciones materiales de reproducción de una familia que es pretendida fomentando los cuidados de la salud y la escolaridad se disgregan al no existir dispositivos que promuevan estos “cumplimientos”.

La discusión no gira usualmente en torno a la necesidad de que existan cuidados en torno a la salud y asistencia escolar, sino que estos derechos no pueden convertirse en condiciones de acceso. Se ha descrito incluso que estas condiciones en muchas oportunidades se transforman en barreras de acceso, aumentando la vulnerabilidad de las familias más pobres e impidiendo la promoción o disfrute de derechos básicos (Rossel y otros, 2014).

Los PTCI, además de estar ligados a los organismos de financiamiento internacional —ya que son estos quienes los promovieron en sus inicios— también están relacionados por algunos autores con el debilitamiento del Estado, el pensamiento neoliberal y el fortalecimiento del mercado (Minujín y otros, 2007).

Bajo estas premisas, los PTCI, sin un rol fuerte del Estado en la gestión y funcionamiento se insertan fundamentalmente en una lógica del mercado, más que en un esquema de protección social centrado en los derechos, que no pueden, bajo el paradigma de la protección integral de los

derechos humanos, tener “condicionalidades”. Entonces, el cuestionamiento no gira en torno a la modalidad “innovada” de transferir ingresos a las familias en forma directa, sino en cuanto a estas condicionalidades.

Es decir, la asistencia social en materia alimentaria, en el marco de los sistemas de protección social que por definición apuntan a mejorar la equidad y justicia social de un país, compensando a través del apoyo estatal lo que no se compensa naturalmente en una sociedad capitalista, no puede reducirse a condiciones para que las familias pobres accedan a satisfacer sus derechos más básicos.

Frecuentemente el acceso a los controles y cuidados de salud y la asistencia al sistema educativo (derechos por definición) son los que juegan el rol de “condiciones” de estos programas. Ahora bien, si se piensa como “castigo” el retirarle el aporte económico a una familia debido, por ejemplo, a que no vacunó a sus hijos, este castigo pareciera más una condena infranqueable. A su vez, parecería partir de la base que estos servicios están disponibles para todas las familias (Cohen y otros, 2006), cuando por ejemplo, esto no sucede en la CABA pues existe déficit de establecimientos educativos de nivel inicial y el acceso a la salud es desigual.

Se debe tener en claro que el objetivo de las políticas y programas sociales debería ser el de incrementar la equidad, asegurar la ciudadanía y la inclusión social dentro del marco de los derechos humanos. (Minujín y otro, 2007)

En cuanto al PAGC, de características más tradicionales, enfoca su acción en el aporte de bienes, entregando en forma directa alimentos a través de los GC, entendidos estos como mediadores (Auyero, 2005), y que podría pensarse

como una combinación entre la asistencia clásica y la “asistencia peronista” (Grassi, 2003).⁷

Sus orígenes se relacionan con el surgimiento de las ollas populares inicialmente, luego devenidos en comedores comunitarios, como estrategia colectiva de organizaciones sociales para sopesar momentos de crisis sociales.

De este modo se fueron constituyendo redes alimentarias en los sectores populares, generalmente organizado y gestionado por mujeres (Garrote, 2003). Estas ollas populares, como correlato y organización colectiva en las crisis (inicialmente en 1989) se instalaron en los barrios vulnerables como un actor central, con altos niveles de legitimidad y solidaridad (Neufeld y Cravino, 2001).

Finalmente, estas ollas populares, nacidas originalmente como estrategias barriales de solidaridad, focalizadas en las necesidades alimentarias en tiempos de crisis, fueron instalándose y, posteriormente, consolidándose, transformándose en comedores comunitarios y en muchos casos, recibiendo apoyo estatal, y que en el caso de la CABA, se transformaron en espacios medidores entre los destinatarios y el Estado, resolviendo una necesidad básica (alimentos) que nunca fue considerada como una problemática integral, rasgo que acompaña al accionar de los GC hasta la actualidad.

7 Grassi (2003) define diferentes tipos de asistencia en el marco de programas sociales: la asistencia clásica, que se identifica con las acciones de los tiempos de ascenso del proyecto neoliberal, la gerenciada, que corresponde a una modalidad de asistencia que ganó espacio a medida que se consolidó el plan de convertibilidad y la transformación del Estado y la asistencia peronista, que se diferencia de las anteriores principalmente porque rememora la ayuda social del Peronismo de mediados de siglo.

Características nutricionales de los programas, acceso, derechos y redes barriales

En otras publicaciones destacué la importancia del PCP y el PAGC en cuanto a la asistencia alimentaria que brindan (Clacheo, 2010; 2012), más allá de su contenido nutricional, entendiendo que el PCP resulta en estos términos altamente adecuado en cuanto a la problemática nutricional vigente, ya que promueve la libre elección de alimentos, y con ella, la casi segura compra de aquellos ricos en términos nutricionales, y que, por otro lado, son más caros: carnes, lácteos, frutas y hortalizas.

Esta característica no se da en el PAGC, que ofrece una alimentación monótona, que de algún modo refuerza las pautas de consumo habituales de las familias, sin ofrecer estos alimentos “faltantes de la dieta de una familia”.

Sin embargo, cuando las familias acceden a una ISCA no tienen como cuestionamiento la adecuación nutricional de esta intervención, sino que la aceptan por el apoyo que esta significa.

En este punto, el PAGC tiene uno de los puntos fuertes, ya que más allá del apoyo alimentario —material— económico que aporta ofrece una serie de elementos a las familias, de alto valor social, material y simbólico.

Estos GC se conforman en muchas ocasiones como espacios privilegiados, mediadores de la política estatal (Auyero, 2005) integradores de redes barriales de resolución de problemas, tanto formales e informales, en cuanto tienen llegada a diferentes programas, iniciativas, dispositivos e intervenciones, ya sea estatales o de otro tipo y consecución de otros recursos.

La posibilidad de acceder a los GC depende, en general, de la cercanía de las familias, pero fundamentalmente de las vacantes y cantidad de alimentos que estos reciben del GCABA.

No obstante, las diferentes actividades que los GC desarrollan son generalmente abiertas, de libre acceso, sin restricciones.

Nosotros recibimos 150 raciones y damos de comer a más de 200 personas, además damos merienda, con recursos que conseguimos nosotros [...] al comedor viene gente de ANSES, Ministerio de Justicia, Defensorías, Acceso a la Justicia, hacemos campañas de documentación, apoyo escolar, Jubilaciones anticipadas... (AM, referente GC Villa 1.11.14)

Sobre la base de la experiencia de campo, a la actividad laboral actual del autor y a su trabajo anterior,⁸ se comprueba que en los GC se desarrollan diversas actividades, entre las que se pueden destacar apoyo escolar, microemprendimientos productivos autogestivos (costura, tejido, panadería), cooperativismo, acciones de promoción de la salud, manualidades, artesanías, educación no formal, escuela primaria y talleres de derechos humanos, entre otros.

La cuestión del acceso y requisitos es uno de los puntos más controversiales del PCP, ya que como se ha mencionado anteriormente, el hecho de que las condiciones de acceso contrapesen al cumplimiento de un derecho y pongan en riesgo alimentario a familias que ya se encuentran en una situación de precariedad nutricional es al menos, cuestionable, aunque configura el modo en el que el GCABA asume la problemática.

A su vez, y sumado a las condiciones de acceso, aparece dentro de la propia ley de creación, una serie de requisitos

8 Antes de trabajar en un Centro de Salud y Acción Comunitaria de la zona Sur de la CABA desde 2007, trabajé como referente técnico del PAGC en diferentes barrios precarios (Villas de Emergencia).

burocráticos que generan un nivel de incertidumbre en los potenciales usuarios, sin conocer claramente ni los requisitos y criterios para ingresar ni los montos a percibir una vez que ingresaron; es decir, poniendo en riesgo el cumplimiento, como rol del Estado, del derecho a una alimentación adecuada (Clacheo, 2012; Sagel y otros, 2011).

Finalmente, vale decir que tanto PCP como PAGC se desentienden de la problemática alimentaria de forma integral. Esto no sería tan grave si se desarrollasen otras estrategias complementarias, de acompañamiento a las familias en aspectos relacionados al acceso a la salud, educación y trabajo, entre otros elementos. Los GC al encontrarse más cercanos a las redes barriales en ocasiones articulan con Organizaciones Sociales e instituciones gubernamentales en temas de trabajo⁹ y salud. El PCP no tienen ningún vínculo con salud y educación, más allá de las condicionalidades que plantea: exige los controles de salud y la asistencia, pero como parte del Estado, no articula con los efectores correspondientes.

Esto se torna muchas veces angustiante para las familias precarizadas, desafiadas, fundamentalmente en el nuevo contexto sociopolítico que opera en el país, y que se viene consolidando en la CABA desde hace diez años.

El nuevo escenario en el plano nacional y la consolidación de la gestión a nivel local

El país vive un nuevo escenario desde el cambio de gobierno nacional a partir de diciembre de 2015, con un viraje en las políticas desarrolladas, más centradas en el mercado

9 Desde hace unos años, el PCP incorporó un módulo llamado estudiar es trabajar, que realiza un aporte económico extra a las familias con adolescentes que estudien.

de capitales y las facilidades especulativas financieras que en conservar e, incluso, sostener los logros en materia social que se lograron desde 2003 hasta 2015 (con matices, claro está).

Esto desembocó en una devaluación constante de la moneda nacional, la liberación del mercado cambiario, la eliminación de las retenciones a las exportaciones y a la minería, una apertura asimétrica del mercado, ampliado las importaciones y quitando competitividad para exportar, un fuerte endeudamiento externo (incluso con un préstamo a cien años), fuertes aumentos de tarifas en los servicios públicos y despidos masivos en el sector estatal y privado, entre otros elementos a destacar (CIFRA, 2017; *Página/12*, 20/3/2016).

Bajo esta nueva lógica, a su vez, se evidenciaron ajustes, reducción y recortes constantes en los servicios públicos en materia social, como la quita de pensiones a personas con capacidades diferentes, aumentos por debajo de la inflación para las jubilaciones y la Asignación Universal por Hijo y recortes en otros programas como el Progresar (programa de ayuda a estudiantes) y Qunita (kit de insumos para recién nacidos), entre otros.

La nueva lógica de las políticas implementadas desencadenaron un fuerte deterioro del salario real de los trabajadores y los jubilados, aumento de la pobreza en más de cinco puntos, llegando al 25%, altos índices de inflación (en 2016 alcanzó el 40%, la inflación interanual en agosto de 2017 alcanzó el 26%, se prevé que se acerque al 40% a fin de 2017), necesitando una familia de cuatro integrantes ingresos mayores a \$15.000 para no ser pobres (CIFRA, 2017; CESO, 2016; *La Nación*, 5/9/2017; *Página/12*, 28/5/2017).

En materia de consumo de alimentos, la crisis desatada y la falta de regulación del Estado en la cuestión de los precios

llevó a que los alimentos hayan aumentado de una manera descontrolada, con la consecuente pérdida en la capacidad de acceso, fundamentalmente en las familias vulnerables-precarizas y retracción del consumo.

Los aumentos de precios en este rubro no solo significan la falta de regulación del Estado en materia del derecho a la alimentación, sino que también, la liberación del mercado al permitirle a los grandes monopolios de la alimentación (cadenas de grandes supermercados, empresas alimentarias y agroexportadoras) una especie de libre mercado, poniendo a los alimentos a la altura de los vaivenes del dólar, sin importar las consecuencias en la población más vulnerable.

Hasta fines de 2016, el aumento del precio de los alimentos fue el rubro que más repercutió sobre la inflación (*Página/12*, 16/12/2016). En mayo de 2017, el aumento promedio del precio de los alimentos en general llegó al 56%. Las carnes y los lácteos tuvieron aumentos promedio, mayores al 50%, con la consecuente caída del consumo en general, pero que claramente afecta a los sectores más populares (más allá del promedio, los cortes de carne populares tuvieron los mayores aumentos). El precio del pan ascendió 83% y los vegetales y frutas tuvieron también aumentos mayores al 50% (*Página/12*, 28/5/2017; *La Gaceta*, 20/2/2017; GCABA, 2017).

En el rubro aumentos de precios, los medicamentos subieron, desde diciembre de 2015 a la actualidad, en promedio 95%, con algunos casos de medicamentos de uso frecuente cercanos al 120% (*Página/12*, 12/9/2017).

Existe un sin fin de rasgos del gobierno nacional que demuestran el desinterés por los sectores populares más allá de los antes mencionados como, por ejemplo, la subejecución del presupuesto de salud en diferentes programas (el programa de salud sexual y procreación responsable, el programa de salud escolar) y la disminución de entrega de

leche del programa materno infantil y otros recursos para Centros de Atención Primaria en la provincia de Buenos Aires, entre otros (*Página/12*, 21/3/2017; Fundación Soberanía Sanitaria y otros, 2017).

Esta crisis desatada a nivel nacional en cuanto a la situación de salud y alimentación, que podría ser graficada si uno se la imagina, con un triángulo, donde en sus puntas aparece la inacción del Estado, la especulación del mercado y sufrimiento del pueblo¹⁰ llevó a que se evidencie el aumento en la demanda de acceder a ISCA. Según la gobernación de Rosario, aumentó la demanda para acceder a comedores comunitarios un 30% (*Página/12*, 2/6/2017). Asimismo, un conjunto de Organizaciones Sociales vienen reclamando al gobierno que se decrete una ley de emergencia alimentaria que aumente el dinero para las ISCA e incremente la entrega de alimentos (*Clarín*, 2/8/2017).

En el plano de la CABA, que ha consolidado el rumbo de sus políticas desde 2005, las problemáticas revisten características similares a las nacionales, e incluso, se han retroalimentado de ellas, pues hasta diciembre de 2015, las políticas nacionales de algún modo contrapesaban a las locales. Las brechas sociales se han incrementado.

El desempleo en la CABA es del 10,5%, cuando en la zona sur alcanza valores del 16,5% y en la zona centro, 9% (*Página/12*, 8/9/2017).

Por otro lado, las últimas estadísticas de oficiales de mortalidad infantil mostraron un aumento, que llevó a la tasa de mortalidad infantil (TMI) de 6‰ a 7,2‰, cuando la tendencia a nivel nacional fue de un gradual descenso, logrando descender la TMI de 16,5‰ a 9,7‰ entre 2003 y 2015. En

10 Me parece más que elocuente tomar como ejemplo el hecho de que una gran cadena supermercadista, cuyo dueño es familiar del jefe de gabinete del gobierno nacional, ofreció a la venta huesos de pollo. Luego de que la noticia se conociera, explicaron que había sido un "error" (*Política Argentina*, 18/6/2017).

el caso de la CABA, dentro del mismo periodo, se evidenció un descenso de 10,1% a 7,2%, pero desregular, con oscilaciones y periodos de aumento (FSS, 2017).

Más allá del aumento en general de la TMI, las comunas de la zona sur, las más pobres, fueron en donde se sintió el mayor incremento (Comunas 4, 8 y 9), que son aquellas donde existen peores condiciones de vida, a diferencias de las más ricas, donde la TMI disminuyó (FSS, 2017).

Finalmente, una serie de datos significativos, aportados por el propio GCABA demuestran que el PCP redujo la cantidad de hogares destinatarios de 69.676 a 38.514 entre 2009 y 2017. Esta reducción del 55% en la cantidad de hogares destinatarios, que se inició gradualmente en 2009 (que también se relaciona con que muchas familias decidieron volcarse a la AUH), se consolidó en 2014. Acompañando a esta reducción, el valor promedio del monto económico que reciben las familias se incrementó casi cinco veces, aunque más de la mitad de las familias reciben un monto que se ubica en los valores más bajos, salvo en 2017 donde por algún motivo, casi un tercio de las familias reciben montos en la escala más alta (GCABA, 2017).

El PAGC no tuvo cambios significativos y contiene a 49.000 personas,¹¹ a pesar de los constantes reclamos en cuanto a aumento de raciones de parte de sus referentes y de las personas en situación de vulnerabilidad alimentaria. La necesidad de aumentar las raciones de alimentos por la crisis vivida es poco considerada por el Estado, y es un reclamo contante de los referentes de los GC y organizaciones sociales (*Nuestras Voces*, 13/6/2016).

11 Personas asistidas con prestación alimentaria por el Programa Grupos Comunitarios. Enero 2001-diciembre 2015, Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos del Ministerio de Desarrollo Social. Dirección General Fortalecimiento de la Sociedad Civil, 2016. En línea: <<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28457>> (consulta: 10/7/2017).

La gente que viene a nuestro comedor la verdad es que está mal, yo creo que cada vez peor. Nosotros recibimos a viejitos, pibes que andan por ahí ¿viste?, y familias, tenemos una lista de espera de más de 100... (AM, referente GC Villa 1.11.14)

En la realización de entrevistas durante el trabajo de campo se evidencia la angustia en cuanto a la situación que están atravesando las familias en situación de precarización socioalimentaria, no solo por el aumento de los precios de los alimentos, sino por la problemática habitacional y el cierre de muchos talleres de costura de la zona sur.

Hay alimentos que no puedo comprar, no ganamos mucho y con lo que subieron las cosas no nos alcanza. Todo compramos menos: antes comprábamos más cosas, no como carne ni pollo... Compraba yogur para mis hijas, ahora no puedo, sale más de \$40..., lo reemplazo con leche que nos dan en el centro de salud. Por suerte cobro la AUH, que me ayuda bastante. (MH, usuaria del Centro de Salud, madre de 3 niños, 30 años, vive en la villa 1.11.14)

Se evidencia la importancia percibida por las entrevistadas en cuanto a las ISCA y la AUH, pero a su vez, aparece claramente que la actual situación restringe el acceso a alimentos nutritivos, por lo que las familias comienzan a desplegar sus activos, capital social, para inscribirse en otras redes que les pueda facilitar recursos.

Tengo PCP y en realidad no me arreglo, puedo hacer 1 o 2 compras al mes, antes podía ir 3 o 4 veces, sacaba más mercadería y casi que me alcanzaba para el mes. Yo veo que no sé... se me termina la plata, se

me termina... no llego al mes. Pago \$6000 al mes, me lo aumentaron así de una, hace dos meses. Antes mi marido trabajaba mejor, ahora no nos alcanza... compro yogur, leche, casi que nada de carne. Solo compro para mis hijos. (JS, 30 años, usuaria del centro de salud, madre de 3 hijos, viven en el Barrio Rivadavia 1)

Es claro que la escalada inflacionaria tiene impactos desiguales según niveles de ingresos de las familias, “cuando se contabiliza la inflación acumulada desde noviembre de 2015 se puede observar que el 10 por ciento de menores ingresos acumula subas del 81,5 por ciento mientras que el 10 por ciento más acomodado experimentó aumentos del 62,1 por ciento” (UMET, 2017).

Dentro de la estructura de gastos de una familia, los sectores populares destinan cerca del 40% de su presupuesto en alimentos para consumo en el hogar, casi 3,5 veces más que aquellos de mayor nivel de ingresos. A su vez, destinan casi cuatro veces más de su presupuesto para acceder a los alimentos más nutritivos como las carnes, lácteos, frutas y hortalizas.

Estas familias con menos ingresos y con niveles de precarización alimentaria se ven mayormente afectadas, en cuanto a la pérdida del poder adquisitivo porque, en términos generales, es del 15% en estas, y de 5% en familias de mayor nivel de ingresos (Panigo, y otros, 2016).

Económicamente estoy mal, antes no retiraba leche del CeSAC, ahora la necesito... Compro arroz, fideos, muy poca carne y leche, ya no me alcanza... recibo la AUH, que me ayuda, también la leche del centro de salud. (CR, 40 años, usuaria del centro de salud)

Según las diferentes apreciaciones de las destinatarias entrevistadas, el trabajo de campo y la perspectiva venidera,

quedan preguntas en cuanto a cómo repercutirá esta crisis en las familias, a nivel salud y nutrición, pero también en su conformación familiar y en su vida misma, entendiendo que al verse atrapadas en una encrucijada de crisis alimentaria, retiro de las políticas estatales, aumento de precios y falta de trabajo, cada vez queda menos margen de maniobra.

La escalada de precios afectó asimétricamente a los hogares, “teniendo un efecto devastador sobre el precio de las necesidades básicas de los sectores más vulnerables” (Panigo y otros, 2016: 33), lo que dificultó más aún el acceso a alimentos centrales de la alimentación de una familia, como las carnes, lácteos, frutas y hortalizas.

Finalmente, se revela, una vez más, que las ISCA en el plano de la CABA, ya sea en su modelo “innovado” o en aquel más tradicional, resultan insuficientes, incluso para sus efectos primarios en relación al apoyo alimentario, pues no consideran al hecho alimentario desde una perspectiva integral ni se plantea articuladamente (entre ellas ni con otros programas del propio Estado) una propuesta superadora. Incluso esta problemática se acentuó, como ya se ha dicho, por los ajustes realizados en el plano nacional.

Nuevas perspectivas en cuanto a una política alimentaria integral

A modo de cierre, y también como planteos en relación a la ampliación de la línea de trabajo que vengo desarrollando, surgen un conjunto de elementos que podrían, e incluso enriquecerían el planteo de una propuesta de política alimentaria integral, más allá de los modelos de gestión.

Esto es, pensando a la salud colectiva como un derecho del pueblo, del que este sea partícipe, identificando y reconociendo los procesos sociales e históricos atravesados, en

donde la alimentación se configure como central en las políticas: no solo en las asistenciales, sino como un eje integrador entre estas, la salud, el trabajo y la producción.

Es lógico que para esto, el Estado debe tener un rol central, algo que parece imposible en el contexto actual, pero que lamentablemente tampoco fue tomado como bandera durante las gestiones anteriores, que pensaron a lo alimentario desde la ampliación del consumo y la regulación de precios, sin avanzar sobre medidas de fondo.

Existe una fuerte necesidad de apoyar y acompañar a los pequeños y medianos productores, que conforman núcleos de producción responsable en muchas regiones.¹² En este sentido, las ferias del productor al consumidor, la ampliación de canales directos de consumo, sin intermediarios y la reducción del impuesto al valor agregado a los alimentos resultan interesantes propuestas. En este sentido existen diferentes iniciativas e institutos que trabajan seriamente el tema.

Claro está que esta idea entra en contradicción con los monopolios agroalimentarios y los supermercados, pero son definiciones que han de tomarse. Es imposible fomentar la agroecología y la economía social si el eje del consumo pasa por los núcleos tradicionales de producción y abastecimiento.

12 Como para muestra basta un botón, mientras terminaba de escribir este texto, se difunde la noticia que el Ministerio de Agroindustria "recortó un programa histórico que brinda asistencia técnica a pequeños y medianos productores y excluyó del beneficio a más de diez mil familias que viven en situación de vulnerabilidad y producen verduras de hoja para abastecer el mercado interno", (*Página/12*, 14/9/2017) incrementando a corto plazo la dificultad para acceder a alimentos saludables y nutritivos a las familias precarizadas y a los consumidores en generales, y además, incluyendo un sesgo discriminatorio pues, a partir de ahora, el subsidio se dirige solo a familias argentinas, cuando es sabido que gran parte de los productores de verduras de los cordones periurbanos (La Plata, Florencio Varela, Mar del Plata, Berazategui) son de origen boliviano.

Una propuesta de política alimentaria integral que plantee el eje de la producción debe apoyar a los sectores en crisis como, por ejemplo, el lácteo (véase, la actuación del gobierno ante la crisis de la principal empresa láctea nacional) y desarrollar e incentivar a sectores clásicos de las economías regionales, preocupándose por el consumo interno, más que por el sector agroexportador.

Como la política es contradicción constante y distribución de poder, es difícil pensar a una propuesta integral sosteniendo y ampliando constantemente la frontera del monocultivo, que trajo y traerá más aún, problemas en los suelos, la ecología, inundaciones y achicamiento de la superficie de otros cultivos.

El concepto de soberanía alimentaria, que gira en torno a la elección de los pueblos en cuanto a sus modelos de producción y consumo de alimentos, protegiendo los recursos naturales, pone en cuestionamiento el uso indebido de plaguicidas, suelo y agua, pero fundamentalmente, el hecho de pensar al alimento no como un derecho sino como un bien comercial, exportable (Gorban, 2014).

Cualquier política alimentaria integral debiera basarse en los principios de la soberanía alimentaria para pensar la producción y el mercado de alimentos, poniéndole un límite a los monopolios.

Por otro lado, el Estado tiene la herramienta de regular los precios de los alimentos, planteando diferentes estrategias para que estos no queden a merced de la especulación del mercado. Queda claro que si el Estado se mantiene al margen, el mercado juega su juego, intentando maximizar sus ganancias. De algún modo esto explica por qué los alimentos aumentaron más del 50% desde fines de 2015.

Si la regulación de precios a los alimentos, fundamentalmente aquellos de mayor valor nutritivo y de más difícil acceso (carnes, lácteos, frutas y hortalizas) fuese acompañada

por el apoyo a pequeñas y medianas empresas alimentarias nacionales que, a su vez, junto con pequeños y medianos productores horticultores pudiesen ofrecer sus productos en forma directa, o incluso ingresar a los canales de comercialización formales, sin abuso ni prácticas especulativas, la oferta y precios de alimentos, claramente sería otra.

Queda pendiente el desarrollo de estrategias y políticas de fondo, seguramente vinculadas al trabajo, que permitan que las familias precarizadas, y que son las receptoras de las ISCA puedan gradualmente acceder con sus propios recursos a los alimentos.

Sin embargo, el devenir de los últimos años no parece muy optimista en estos términos y queda observar, investigar y analizar las consecuencias que traerán a mediano plazo las políticas desarrolladas en la actualidad, y ¿por qué no? pensar desde diversos ámbitos una nueva generación de políticas inclusivas, con perspectiva de derechos, que consideren integralmente a la alimentación, salud, trabajo y vivienda; retomando, consolidando e incluso mejorando aquellas políticas que hicieron que en la última década, muchísimos compatriotas mejoren su vida.

Bibliografía

- Alayón, N. (2008). *Asistencia y asistencialismo: ¿pobres o erradicación de la pobreza?* Buenos Aires, Lumen.
- Ajis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires, CENDA-SID/PROFOPE/CEIL-PIETTE. En línea: <http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf> (consulta: 4/8/2017).
- Auyero, J. (2002). Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva. En *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20.

- (2005). *La Política de los Pobres. Las Prácticas Clientelares del Peronismo*. Buenos Aires, Manantial.
- Bayon, MC. (2006) Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales. *Revista de la CEPAL*. 88:133-152. En línea: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/24347/G2289eBayon.pdf>> (consulta:12/8/2017).
- Bonaldi, P. (2006). Análisis de la implementación del Programa de Apoyo a GC. Cuadernos de CLASPO-Argentina, núm. 12. En línea: <<http://lanic.utexas.edu/project/laop/claspo/cca/cca0012.pdf>> (consulta: 12/8/2017).
- Britto, T. (2008). *Los desafíos del programa de transferencias monetarias condicionadas en el salvador, red solidaria*. Centro Internacional de Pobreza Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En línea: <<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCCountryStudy9.pdf>> (consulta: 10/8/2017).
- Britos, S. y otros (2003). *Programas Alimentarios en Argentina*. Centro de Estudios Sobre Nutrición Infantil (Censi), Buenos Aires.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica de un salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- (2008). *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.
- Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (2017). *Deterioro de salario, jubilación y AUH*. Gacetilla de prensa. En línea: <http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/deterioro_de_salario_jubilacion_y_auh_-_ceso_-_junio_2017_-_prensa.pdf> (consulta: 20/8/2017).
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), CTA y FLACSO (Área de Economía y Tecnología) (2016). *La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos*. Documento de trabajo núm. 15. En línea: <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%2015.pdf>> (consulta: 10/7/2017).
- Clacheo, R. (2010). La problemática nutricional en la Ciudad de Buenos Aires; la respuesta del Estado a través de los programas alimentarios y la mirada de los actores. VI Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. En línea: <<http://www.aacademica.com/000-027/18/263>> (consulta: 8/8/2017).
- (2012). La problemática alimentaria en la ciudad de Buenos Aires: las acciones estatales y la mirada de los actores. *Kula, Antropólogos del Atlántico Sur*, núm. 7, pp. 20-32.

Cohen, E. y Franco R. (comps.) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Danani, C. (2008). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (orgs.), *Gestión de la política social Conceptos y herramientas*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires, Prometeo.

Diario Clarín (2017). Los movimientos sociales redoblan su apuesta: le reclaman \$10.000 millones en alimentos al Gobierno. 2 de agosto de 2017. En línea: <https://www.clarin.com/politica/movimientos-sociales-redoblan-apuesta-reclaman-10-000-millones-alimentos-gobierno_0_S1zby0R8-.html> (consulta: 6/9/2017).

Diario La Gaceta (2017.) El precio del pan aumentó 83% en 15 meses. 20 de febrero de 2017. En línea: <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/719274/actualidad/precio-pan-aumento-83porciento-15-meses.html>> (consulta: 20/8/2017).

Diario La Nación (2017). La CGT afirmó que la inflación fue del 1,5% en agosto y del 26% en el último año. 5 de septiembre de 2017. En línea: <<http://www.lanacion.com.ar/2059840-la-cgt-afirmo-que-la-inflacion-de-agosto-fue-del-15-en-agosto-y-del-26-en-el-ultimo-ano>> (consulta: 8/8/2017).

Diario Página 12 (2016). Alimentos, al tope de las remarcaiones. 16 de diciembre de 2016. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/9082-alimentos-al-tope-de-las-remarcaciones>> (consulta: 20/8/2017).

—— (2016). Plan DADA. 20 de marzo de 2016. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-9195-2016-03-20.html>>(consulta: 6/9/2017).

—— (2017). Cuando la salud no es prioridad. 21 de marzo de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/26931-cuando-la-salud-no-es-prioridad>> (consulta: 6/9/2017).

—— (2017). De la mano de la recesión. 2 de junio de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/41501-de-la-mano-de-la-recesion>> (consulta: 20/8/2017).

—— (2017). Los brotes verdes no tapan el desempleo. 8 de Septiembre de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/61569-los-brotes-verdes-no-tapan-el-desempleo>> (consulta: 10/9/2017).

—— (2017). Mejor ni resfriarse. 12 de septiembre de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/62331-mejor-ni-resfriarse>> (consulta: 12/9/2017).

- (2017). Tarjeta roja para los quinteros bolivianos. 14 de septiembre de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/62694-tarjeta-roja-para-los-quinteros-bolivianos>> (consulta: 14/9/2017).
- (2017). Inflación. 28 de mayo de 2017. En línea: <<https://www.pagina12.com.ar/40364-inflacion>> (consulta: 8/8/2017).
- Diario Política Argentina* (2017). Insólita aclaración del súper de los Braun: los huesos de pollo que se exhibieron „por error“. En línea: <<http://www.politicargentina.com/notas/201706/21583-insolita-aclaracion-del-super-de-los-braun-los-huesos-de-pollo-que-se-exhibieron-por-error.html>> (consulta: 20/8/2017).
- Fundación Soberanía Sanitaria y Centro de Economía Política Argentina. (2017). *Los efectos de la subejecución en el derecho a la salud*. En línea: <<http://soberania-sanitaria.org.ar/wp/los-efectos-de-la-subejecucion-en-el-derecho-a-la-salud/>> (consulta: 6/9/2017).
- (2017). *Aumento de mortalidad infantil en la CABA*. En línea: <<http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/aumento-de-la-mortalidad-infantil-en-caba/>>(consulta: 10/9/2017).
- Garrote, N. (2003). Redes alimentarias y nutrición infantil. Una reflexión acerca de la construcción de poder de las mujeres a través de las redes sociales y la protección nutricional de niños pequeños. En *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 17, pp. 117-137.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2017). *Instituto de Estadísticas y Censos. IPC. Precios medios de productos alimenticios (pesos)*, junio 2012-julio 2017. Ciudad de Buenos Aires.. En línea: <<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=28444>> (consulta: 20/8/2017).
- (2017). Instituto de Estadísticas y Censos. Asistencia alimentaria. En línea: <<https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?cat=304>> (consulta: 15/7/2017).
- Golbert, L. y otros (1992). *La mano izquierda del Estado. La asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP.
- Gorban, M. (2014). Hablemos de soberanía alimentaria. En *Voces en el Fenix*, núm. 41.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires, Espacio.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio.

- Hornes, M. (2017). Paradojas de la inclusión: categorías técnicas y evaluaciones morales en un programa de transferencias monetarias condicionadas. En *Prácticas de oficio*, vol. 2, núm. 18, dic. 2016-jun. 2017.
- Ierullo, M. (2009). Versión ampliada y revisada de la ponencia presentada al XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), realizado en la Ciudad de Buenos Aires del 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009.
- Le Blanc, G. (2007). *Vidas ordinarias. Vidas Precarias. Sobre la exclusión social*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2008). Dirección General Centro de Documentación de Información y Archivo Legislativo. Ley 1878/05. En línea: <<http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley1878.html>> (consulta: 20/9/2010).
- Ministerio de Salud de la Nación. (2015). 3ª. Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Buenos Aires.
- Minujín, A. y otros. (2007). El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos? En *Salud Colectiva*, 3(2), pp. 121-131.
- Neufeld, M. y Cravino, C. (2001). Los saqueos y las ollas populares de 1989 en el Gran Buenos Aires. Pasado y presente de una experiencia formativa. En *Revista de antropología*, vol. 44, núm. 2. San Pablo, Universidad de San Pablo.
- Nuestras Voces. (2016). Lo que cuesta alimentar, 13/6/2016. En línea: <<http://www.nuestrasvoces.com.ar/entendiendo-las-noticias/lo-que-cuesta-alimentar/>> (consulta: 6/9/2017).
- Organización Panamericana de la Salud. (2017). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Chile. En línea: <<http://www.fao.org/3/a-i6747s.pdf>> (consulta: 10/9/2017).
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina. En *Revista de Estudios Sociales de la Ciencia*, núm. 4, vol 2.
- Panigo, D.; Rosanovich, S.; Diaz, F. y Monteagudo, P. (2016). El impacto asimétrico de la aceleración inflacionaria en argentina (2015-2016). En línea: <https://www.researchgate.net/publication/297761446_EL_IMPACTO_ASIMETRICO_DE_LA_ACCELERACION_INFLACIONARIA_EN_ARGENTINA_2015-2016>(consulta: 10/9/2017).

- Rossel, C., Courtoisie, D. y Marsiglia, M. (2014). Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay. CEPAL-UNICEF. Naciones Unidas. Serie Políticas Sociales 215. En línea: <https://www.unicef.org/lac/S1420825_es.pdf> (consulta: 10/8/2017).
- Roffler, E. (2010). Política alimentaria y gasto público en Argentina Desafíos para la construcción de un sistema de protección social. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. En línea: <<http://www.aacademica.com/000-036/357>> (consulta: 10/8/2017).
- Sagel, P., Sautua, F. y Gómez, M. (2011). Los programas de transferencia de ingresos y el derecho a la alimentación adecuada en la ciudad de Buenos Aires: el caso del playón de Chacarita. Seminario interdisciplinario de derecho a la alimentación. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.
- Universidad Metropolitana para el Trabajo y la Educación, UMET. (2017) Instituto de Estudios del Trabajo, informe inflación mensual de agosto. En línea: <<http://umet.edu.ar/iet-anuncio-la-inflacion-mensual-agosto-del-14-ciento/>>(consulta: 12/9/2017).
- Vilas, C. (2011). Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina. En *Colección, planificación y políticas públicas*. Remedios de Escalada, provincia de Buenos Aires, UNLP.

Capítulo 3

Las políticas de protección de derechos de los niños revisitadas

Nuevas modalidades de cuidado institucional

Carolina Ciordia

Introducción

Este trabajo analiza algunas de las transformaciones que se dieron en el ámbito del conurbano bonaerense en las políticas de protección y promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes que fueron separados de sus grupos domésticos a partir de una “medida excepcional de protección de derechos” —tal como lo denominan los agentes del campo de la protección de la infancia— por hallarlos víctimas de malos tratos o porque sus responsables los exponen a situaciones “de riesgo”. En particular, este trabajo busca analizar algunas de las tensiones que se suscitan en la aplicación de modalidades institucionales de cuidado de tipo familiar que son consideradas alternativas a la “institucionalización” y a la adopción. Este tipo de cuidado institucional para niños separados de sus grupos domésticos ha comenzado a ser concebido por los agentes de este campo como un dispositivo acorde a los nuevos preceptos normativos en tanto evita la inclusión de los niños en “instituciones” y los reenvía a un ámbito familiar. Se trata de respuestas locales —que se

llevan a cabo en distintos municipios— y que para los actores de este campo institucional buscan hacer efectivo “el derecho a vivir en familia” establecido en las leyes sancionadas en los últimos años.

El carácter local de tales iniciativas radica en que lejos de tratarse de una directriz estatal provincial, los programas que ponemos bajo análisis son respuestas que distintos actores sociales (no necesariamente estatales) han desplegado. Por tal motivo, la perspectiva adoptada aquí se aleja de aquellas concepciones que sitúan a los programas como directrices estatales o como desprendimientos del Estado en tanto unidad desde la que emanan (Dallorso, 2012). El enfoque que retomamos se basa en la noción foucaultiana de gubernamentalidad ya que resulta muy sugerente dado que si bien dicha noción no disuelve al Estado, lo coloca junto a otra cantidad de actores y dispositivos (Mussetta, 2009). En suma, se trata de un ejercicio que parte de una mirada capilar, atenta a cómo en la implementación de los programas los actores sociales involucrados se reapropian de los postulados normativos en función de sus orientaciones ideológicas (Raggio y Sabarots, 2012).

Esta perspectiva es por demás fructífera en el campo de la protección de la infancia dado que está compuesto por organismos estatales y no estatales, y dentro de estos últimos se distinguen una diversidad de organizaciones que tienen larga data en nuestro país (laicas o religiosas, conveniadas o no con el Estado, cooperativas, fundaciones o asociaciones civiles, de cuño empresarial o ligadas a experiencias de base, o vinculadas a organizaciones de sociedad civil —OSC— internacionales). Pero a su vez, porque estas modalidades institucionales de cuidado de tipo familiar son revisitadas a partir de: el discurso de derechos de los niños, niñas y adolescentes incorporado en las políticas sociales; el aumento de un abordaje individualizante de las situaciones que

atraviesan los niños y sus familias (Schuch, 2009; Llobet, 2009) y todo ello redundando en el fomento de la capacidad individual o familiar de administrar riesgos (Magistris y Litichever, 2012).

Este capítulo se basa sobre el corpus de material construido durante los años 2009-2016 en los que realicé trabajo de campo en distintas instituciones del campo de la protección de la infancia ubicados en el conurbano bonaerense (organizaciones de la sociedad civil, hogares convivenciales, juzgados de familia, asesores de incapaces y en las oficinas de promoción y protección de derechos), utilizando estrategias tales como la observación participante, la realización de entrevistas, las conversaciones informales y el relevamiento de distintos documentos institucionales (expedientes judiciales, legajos e informes institucionales).¹

La estructura del capítulo es la siguiente: en una primera parte se recorren brevemente algunos de los ítems implicados en los cambios que se sucedieron en las políticas de atención de los niños, niñas y adolescentes a partir de la recepción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) que fueron informando el estado de situación para que la generación de modalidades institucionales de cuidado de tipo familiar sea posible a partir de los nuevos modelos de intervención. En la segunda parte, nos interesa abordar estos dispositivos a la luz del rediseño de las

1 Una buena parte del planteo que desarrollo aquí se origina en la investigación que llevé a cabo para mi tesis doctoral. En ella, la pregunta subyacente gira en torno al gobierno de la infancia y sus familias a partir de indagar aquellas prácticas y dispositivos destinados a “proteger” a los niños toda vez que impliquen un cambio —aunque sea de manera temporaria— de los adultos responsables de su cuidado. Indagué en torno a las características del “tránsito institucional” de los niños que son separados de su grupo familiar por encontrarlos víctimas de conductas negligentes y/o maltrato, y enviados a instituciones especializadas para su cuidado (denominados hogares convivenciales) y en ese tránsito algunos devienen niños “adoptables”, esto es, son orientados a la adopción.

políticas dirigidas a los niños separados de sus grupos domésticos, haciendo foco en los distintos posicionamientos que adoptan los actores sociales con los que investigamos en tres tópicos: el carácter no rentado de esas modalidades, los lazos con la familia de origen de los niños y los tiempos de las intervenciones. Finalmente, se plantean las conclusiones.

Reconstruyendo el proceso de gestación de un modelo de intervención

En la Argentina, desde la década de 1980 distintos activistas y “militantes” (Grinberg, 2013) impulsan y promueven la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en las políticas dirigidas a la infancia. La institucionalización de los derechos de los niños (Schuch, 2009) supuso la reconceptualización de un conjunto de intervenciones sociales dirigidas a la infancia y sus familias. Ese documento internacional adquirió sentidos particulares, entre otras cuestiones, debido a las características locales de las instituciones preexistentes dedicadas a la “minoridad” (Fonseca y Schuch, 2009; Villalta y Llobet, 2011). Desde el comienzo del siglo XXI, un conjunto de leyes (nacionales y provinciales) fueron sancionadas en sintonía con el espíritu de la CDN.

La puesta en aplicación de tales normativas implicó también la difusión de nuevas nociones, un nuevo vocabulario y un nuevo repertorio acerca de la protección de los niños —leído en clave de “derechos de los niños”— que comenzó a encarnarse de manera heterogénea en las instituciones dedicadas a su cuidado.²

2 Vale aclarar que las reconfiguraciones institucionales promovidas en función de la recepción de la CDN en nuestro país implican intrincados y largos procesos. Para comprender lo acontecido en

En ese marco, el movimiento en defensa de los derechos de los niños comienza a generar el cuestionamiento de una práctica habitual del campo institucional dedicado a proteger a la infancia: la inclusión de niños en establecimientos colectivos, que en la jerga se conoce como “hogares”. La práctica de internación, tal como se denomina el alojamiento de niños en esos establecimientos, comenzó a ser cuestionada por diferentes razones: porque suponía una separación total de los niños de la comunidad, porque el tiempo de internación no estaba regulado (muchos de los niños egresaban de los hogares cuando cumplían la mayoría de edad), porque no se tenían en cuenta las voluntades y los deseos de los niños objeto de tales intervenciones y porque raramente se registraba un trabajo de los agentes institucionales tendientes a que los niños retornaran a sus familias. A su vez, se sostenía que la internación de los niños en esas instituciones generaba marcas indelebles en su subjetividad y los afectaba en su desarrollo posterior.

Asimismo, el cuestionamiento de la política de institucionalización de niños como respuesta directa y casi exclusiva por parte de los agentes estatales se refleja en un “ímpetu desinstitucionalizador” (Magistris; Barna y Ciordia, 2012) —magnificado con la sanción de las nuevas leyes locales en concordancia con el espíritu de la CDN— que gobernó las prácticas y los discursos de los agentes de este campo institucional. Merced a estos cuestionamientos surgidos al calor del movimiento por los derechos de los niños, en los últimos diez años algunos hogares convivenciales decidieron modificar sus objetivos y comenzaron a funcionar como Centros de día.

Pero fundamentalmente tal ímpetu implicó “la entronización del ámbito familiar” (Magistris; Barna y Ciordia,

la provincia de Buenos Aires, léase López (2008), Magistris y Litichever (2012) y Ciordia (2015).

2012), esto es, el desplazamiento de la mirada hacia la familia como ámbito propicio y casi exclusivo para la crianza de los niños. Ello significó que cobraran fuerza respuestas preexistentes —pero resignificadas— dentro de este campo institucional. Las estrategias de intervención que cobraron legitimidad son las siguientes: la primera, agotar la familia de origen de los niños (ya sea su familia extendida o algún referente afectivo del niño) para su futura inclusión.³ La segunda: la orientación de los niños hacia la adopción. El recientemente sancionado Código Civil y Comercial de la Nación estableció —entre sus distintas disposiciones— modificaciones en torno a la adopción de niños. Estas recogen —sostengo— una serie de demandas de diversos actores sociales (tales como, por ejemplo, la abreviación de los plazos para dictaminar el estado de adoptabilidad de los niños), establece una mayor participación de los niños en el proceso y promueve combinaciones más flexibles de los dos regímenes de adopción vigentes —la adopción plena y la simple—, entre otras modificaciones. Y, por último, la inclusión de niños en modalidades institucionales de cuidado de tipo familiar que son consideradas alternativas (a la institucionalización y a la adopción) que proponen a la familia como ámbito preferencial para la crianza de los niños (grupos domésticos ya constituidos que se ofrecen para cuidar de esos niños). Este último dispositivo de cuidado lejos está de ser

3 Esto se expresa en el objetivo principal de la política pública respecto de todos los niños: su contención en el núcleo familiar (art. 3, ley 13.298 y art. 33, ley 26.061). Según este ideal, los agentes de las oficinas de promoción y protección de derechos deben hacer uso de programas y recursos existentes para mantener al niño dentro de su núcleo familiar toda vez que esto no signifique la “amenaza” o la “vulneración” de sus derechos. Con el fin de mantener a los niños en sus grupos familiares se debe orientar y apoyar a los padres o responsables en el cumplimiento de sus obligaciones (art. 37, inc. E, ley 13.298). De esta manera, en estos discursos se presenta una oposición binaria que resulta central en este campo: la familia y las instituciones. Así, si antes se aducía que los jueces de menores tendían a la “internación compulsiva”, en estas nuevas normativas se estipula el fortalecimiento de la familia para que pueda contener a sus niños.

una novedad. Por el contrario, se ha desarrollado bajo diferentes denominaciones, en programas y/o acciones más o menos concertadas entre distintos agentes investidos de estatalidad y personas ajenas al Estado. Sin embargo, en estos últimos años, este tipo de cuidado institucional para niños separados de su grupo doméstico ha comenzado a ser concebido por los agentes de este campo como un dispositivo acorde a los nuevos preceptos normativos en tanto evita la inclusión de los niños en “instituciones” y los reenvía a un ámbito familiar. Se trata de respuestas locales —que se llevan a cabo en distintos municipios— que buscan hacer efectivo “el derecho a vivir en familia” establecido en las leyes sancionadas en los últimos años. Según la iniciativa local, estas familias pueden estar nucleadas en una organización de la sociedad civil o bien pueden ser convocadas directamente por las oficinas locales de promoción y protección de derechos. En ambos casos, son las mencionadas oficinas de promoción y protección de derechos quienes deben supervisar el funcionamiento de tales modalidades de cuidado institucional.

Esas prácticas de cuidado institucional —consideradas alternativas a la adopción e institucionalización— tienen por objetivo no ya reemplazar a la familia de origen del niño (aunque esta fue catalogada como “incapaz” para ejercer esa tarea en soledad), sino insertarlo temporalmente en otro grupo familiar, dado que su familia de origen precisa —según los agentes estatales— de la articulación con otras familias que se responsabilicen cotidianamente por la crianza de los niños. De modo que esta modalidad institucional de cuidado no supone un cambio en la filiación de los niños ni es pensada como algo irreversible, antes bien, la residencia de los niños en una familia ya constituida de la “comunidad” es considerada como una instancia provisoria y reversible. En efecto, según el caso y la evaluación que realicen los agentes

de los organismos de protección, los niños pueden mantener el vínculo con su familia de origen a través de salidas, visitas, llamadas telefónicas, etcétera.

No obstante, más allá de que las prácticas de cuidado institucional sean conceptualizadas por distintos agentes estatales, de las organizaciones de la sociedad civil y por diferentes activistas como una modalidad más respetuosa del derecho de los niños a mantener contacto con su familia de origen, también es posible advertir que en tales prácticas la familia aparece no sólo como un modelo de gestión, sino también como un instrumento de gobierno. Es decir, como el ámbito preferencial para la crianza de los niños, pero también como responsable ante las fallas en el cuidado de los niños (Donzelot, 1998; Fonseca y Schuch, 2009; Magistris; Barna y Ciordia, 2012).

Conceptualizar la familia como instrumento de gobierno supone desnaturalizarla y colocarla bajo el dominio de las construcciones ideológicas (y no concebirla sólo como una unidad funcional) que emergen en las formas sociales del complejo gobierno del Estado (Collier, Rosaldo y Yanagisako, 1997). Las autoras señalan que la particular “moralidad” de las formas de familia contemporáneas tiene su raíz en un conjunto de procesos que vinculan nuestra experiencia íntima y la atan a políticas públicas. La perspectiva de estas autoras permite alejarnos de visiones estereotipadas de la familia como “reducto” privado frente al mercado y al Estado, y, por el contrario, permite pensar estos ámbitos sociales como espacios mutuamente determinados e históricamente situados.

En ese sentido, esta perspectiva habilita a colocar a los grupos domésticos a cargo del cuidado de los niños conformando una multiplicidad de autoridades que exceden al espacio estatal, con diferentes gradientes de autoridad. Es por ello que nos inspiramos en la obra de Michel Foucault y

particularmente su desarrollo de la noción de gubernamentalidad (1988, 2006, 2007).⁴ Este enfoque permite abordar las prácticas estatales y no estatales de gobierno sin caer en objetos de análisis preconstruidos teóricamente (Ferguson y Gupta, 2002; Carenzo y Fernández Álvarez, 2009; Perelmiter, 2012). De esta forma, al focalizar en los modos de gobierno de las poblaciones, permite romper con la dicotomía de lo “público” y lo “privado” (como dominios separados y autónomos de la vida social), para centrar la atención en las racionalizaciones que hacen posible la intervención sobre los niños y las familias. A su vez, Dallorso, inspirado en los estudios de gubernamentalidad, propone “impugnar el carácter homogéneo y uniforme de todo programa social y desestabilizar la creencia de que esta unidad procede de una unidad superior, también compacta y unitaria, ya sea el Estado, una tradición política definida o una lucha política auténtica” (2012: 44). En ese sentido, este autor alienta a dejar de pensar a las políticas como unidades compactas y naturalizadas. En esa línea, la entronización del ámbito familiar como espacio deseable para la crianza de los niños, más los distintos posicionamientos que asumen las organizaciones sociales que conforman el campo de la protección de la infancia cuando llevan a cabo sus programas, posibilitan

4 Es a través de la noción de gobierno que Foucault reflexiona en torno al ejercicio de poder que tiene por intención modificar las conductas de los sujetos y ordenar probabilidades a través de técnicas que no apuntan a reprimir, sino a obstaculizar, constreñir, seducir o persuadir. Al ser utilizada en diversos dominios de investigación, esta categoría dio cuenta de su plasticidad para visibilizar y problematizar las técnicas, las ingenierías, los engranajes, las materialidades y las mediaciones diversas presentes en el ejercicio de las relaciones de poder (Fonseca y otros, 2016). Esta perspectiva fue recuperada por antropólogas interesadas en comprender las “tecnologías de gobierno” de la infancia y sus familias, y así dar cuenta de los diversos saberes científicos, los dispositivos y procedimientos jurídico-burocráticos, las políticas de protección y promoción de derechos y las moralidades que movilizan los distintos actores implicados en la regulación de la infancia (Fonseca y Schuch, 2009; Schuch, 2008, 2010, 2012; Fonseca, 2009, 2010, 2011a, 2011b; Grinberg, 2013b; Barna, 2014).

pensar en el carácter heterogéneo y diverso que adquirieren las modalidades institucionales de cuidado de tipo familiar.

Es por ello que en el apartado siguiente abordamos nudos problemáticos de tales programas, en tanto los actores sociales que los llevan a cabo plantean diferentes formas de implementar esas modalidades de cuidado de tipo familiar. Tales posicionamientos, en ocasiones, tensionan algunos de los lineamientos de las nuevas políticas dirigidas a la infancia.

Divergencias en las modalidades alternativas de cuidado institucional

En diferentes momentos sociohistóricos el reenvío de niños para su crianza a familias distintas a la de origen fue denominado de diversas maneras: “colocación de niños”, “familias de tránsito”, “acogimiento familiar” o “familias de apoyo”. En todos los casos se trata de grupos domésticos que se ofrecen a cuidar de los niños que no se encuentran más bajo la responsabilidad de sus grupos familiares. En esa dirección, si bien la colocación de niños en casas de familia es una práctica de larga data en nuestro país (Ciccercia, 1996; Guy, 1994; Villalta, 2010; Elias, 2004), nos interesa abordar este dispositivo a la luz de las reconfiguraciones institucionales y el rediseño de políticas dirigidas a los niños y las niñas que fueron puestas en marcha en los últimos años (2010-2015) y cómo estas dialogan con los postulados de las leyes (leyes provinciales 13.298 y 13.634, ley nacional 26.061) inspiradas en normativas internacionales.

En primer lugar, cabe señalar que la puesta en práctica de tales programas se produce en un campo heterogéneo, con la participación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Y, entre estas últimas, de distintas

trayectorias y adscripciones: laicas o religiosas, cooperativas, fundaciones o asociaciones civiles, de cuño empresarial o ligadas a experiencias de base, o vinculadas a OSC internacionales. La presencia de estas entidades es de larga data en la Argentina y su accionar generó efectos en la conformación del campo de protección de la infancia (Guy, 2002; Nari, 2005; Villalta, 2010; Zapiola, 2010). Nos detenemos especialmente en ellas dado que si, por un lado, son los miembros de las oficinas administrativas quienes toman las medidas excepcionales de protección de derechos (a partir de las cuales los niños son separados de sus grupos domésticos), por otro, son los dispositivos de cuidado institucional (hogares convivenciales, programas de acogimiento familiar, de hogares sustitutos, etcétera), quienes hacen factibles tales medidas en la cotidianeidad. Por tal motivo es posible distinguir diferentes posicionamientos y formas de llevar adelante estas modalidades alternativas de cuidado.

En segundo lugar, estas organizaciones, devenidas *responsables* de los niños (Vianna, 2002), traman relaciones sociales con las oficinas estatales de protección de derechos y con las agencias judiciales intervinientes en la atención cotidiana de los niños que alojan. Como señalaron ya otros trabajos, la nueva institucionalidad y el rediseño de las políticas orientadas a promover y proteger los derechos de las/los niñas/os y adolescentes “no fue un proceso unilateral y unívoco, sino contestado, interpretado y redefinido por los agentes que implementan tales medidas y políticas” (Magistris y Litichever, 2012: 50). Por lo tanto, en cada jurisdicción se pueden apreciar características propias de las dinámicas que adquirieron las relaciones sociales que establecen los diferentes actores sociales, en función también de las lógicas sedimentadas. Este es un componente más que hace a la heterogeneidad de posicionamientos y prácticas vinculadas con los programas que nos interesan aquí.

En tercer lugar, es necesario aclarar que tales modalidades alternativas de cuidado se desarrollan bajo la forma de una gestión mixta entre las instituciones administradas por organizaciones sociales y los estados municipales. Esta gestión puede adoptar la forma de un convenio entre las organizaciones y el Estado (a partir del cual las primeras se comprometen a ser efectoras de las leyes de protección de derechos locales y a responsabilizarse por la crianza de los niños), o bien las oficinas estatales fiscalizan el desempeño de aquellas organizaciones que sin haber suscripto tal convenio, igualmente tienen niños bajo su cuidado.

En función de todo lo expuesto, y a partir del trabajo de campo desarrollado en organizaciones sociales y en agencias estatales destinadas a atender a los niños y niñas “con sus derechos vulnerados”, se identificaron algunos nudos problemáticos: el carácter no rentado de la tarea, el tiempo de permanencia de los niños, las formas en que se mantiene el lazo con las familias de origen, así como las modalidades en que los actores sociales implicados conceptualizan la tarea que llevan a cabo.

El carácter no rentado de la tarea⁵

La mercantilización del cuidado —también denominada su “profesionalización”—⁶ resulta un elemento que genera

5 En el año 1969, dentro del organismo técnico-administrativo nacional se crea el “Servicio de Amas Externas” para el cuidado transitorio de niños de 0 a 3 años. Si bien este organismo tenía su sede central en la Capital Federal, muchas de las personas que trabajaban en este servicio residían en el área metropolitana de Buenos Aires. Estas mujeres (o matrimonios) recibían una suma de dinero diario por cada niño/a para atender las siguientes cuestiones: atención, cuidado higiénico, alimentación, uso de muebles, vestimenta, ropa blanca y traslados a la institución y servicios asistenciales. Amas Externas es un programa que recibió duras críticas por la mercantilización del cuidado que suponía.

6 En el caso francés, tal como explica Anne Cadoret, en la década de 1970 el acogimiento familiar pasa a ser una tarea rentada. Según la expresión que ella utiliza, se “profesionaliza” y las mujeres

ciertas inquietudes entre los miembros de esas organizaciones, así como entre los miembros de las oficinas de promoción y protección de derechos. Algunos de los agentes de este campo institucional plantean que si el cuidar de un niño o grupo de hermanos se convierte en una fuente de entrada de dinero, puede conspirar contra el reintegro del niño a su grupo familiar. Así, antes que favorecer el mantenimiento de los vínculos entre los niños y sus familias de origen, se promovería su fragilización.

Esa es la postura del coordinador de una de las iniciativas de este tipo de cuidado institucional que se lleva a cabo en la zona oeste del área metropolitana de Buenos Aires. Esta persona, a mediados del año 2009 reconfigura el hogar convivencial que administraba para transformarlo en un programa basado en cuidados familiares. Si bien este programa surgió de una organización social, fue aprobado por uno de los municipios del área metropolitana de Buenos Aires para comenzar a ser implementando desde ese espacio, a partir de recibir derivaciones de los hogares convivenciales de zonas aledañas, como de las oficinas de promoción y protección de derechos de los niños. El municipio —con una trayectoria que se remonta a inicios de los años noventa en el debate acerca de la construcción de nuevas políticas destinadas a la infancia inspiradas en la Convención Internacional de los Derechos del Niño— contrata a los profesionales y técnicos de la organización social para llevar adelante el mentado programa que es presentado como “alternativo a la institucionalización”. Para el

de esos grupos domésticos dejan de ser las “cuidadoras” para llamarse “asistentes maternas”, profesionales de la función educativa. Explica Cadoret: “Hasta 1977, cuidar un niño no era considerado como una actividad profesional, la nodriza no percibía un salario, sí una pensión que indemnizaba los gastos de la crianza (el alimento, la vivienda) de los niños, de la cual sólo en una décima parte podía considerarse como una compensación por hacerse cargo del pequeño” (1995: 79, traducción propia).

coordinador, la entrega regular de dinero a las unidades domésticas que se responsabilizan del cuidado cotidiano del niño puede ir en desmedro de la promoción de la vinculación o revinculación de estos con sus familiares. Y, sumado a ello, promovería una valoración de los niños que se opondría al proceso de “sentimentalización de la infancia” que propuso Viviana Zelizer (1984), esto es, serían valorados en tanto que seres económicamente “útiles” y no ya, o en menor medida, como seres emocionalmente invaluable (en cuya valoración se priorizan los sentimientos, las emociones y la especial “sensibilidad” que despiertan en los adultos).⁷ Así, lo expresaba el coordinador de la iniciativa:

No estamos a favor de que el acogimiento sea una cuestión rentada. Ahora bien, si vos sos una familia que transitaste todo el proceso de diagnóstico, y en tu casa te falta un dormitorio y dos camas, apoyemos las dos cosas. Pero que no sea una cuestión periódica regular. [...] que el acogimiento familiar sea rentado puede significar la posibilidad laboral de muchas familias, y los chicos quedar como sujetos del sostenimiento económico y no como sujetos de derechos. (Coordinador de la OSC zona oeste, 1/9/2009)

En ese sentido, para los actores sociales que promueven la iniciativa, el dinero es un medio inadecuado para este contexto de interacción en tanto opaca el carácter personalizado (el involucramiento personal) que los actores sociales le imprimen a esta tarea. Es por ello que el programa convoca a “familias de la comunidad” que voluntaria y

7 Según Zelizer, a comienzo del siglo XX, los niños fueron perdiendo su valor económico y pasaron a ser definidos como seres invaluable, poseyendo un valor extraeconómico inestimable, sin equivalente. De este modo, los niños pasaron a estar investidos de significado social y religioso, se produjo la “sacralización” de la vida de los niños.

desinteresadamente quieran participar de la crianza de los niños.

Los agentes de otro dispositivo de cuidado institucional en la que realicé trabajo de campo, ubicado en la zona sur del conturbado bonaerense, también se oponen a que el dinero medie en las tareas que realizan. Se trata de un “servicio” —como lo llaman sus propios agentes— de hogares de tránsito, es decir, familias que cuidan transitoriamente a niños menores de tres años, separados de sus grupos domésticos. Este servicio forma parte de una organización de iglesia, internacional, fundada a mediados del siglo XX y compuesta por personas laicas, destinada a difundir y promover el matrimonio cristiano y la vida en familia.⁸

Esta iniciativa de cuidados institucionales alternativos se desarrolla sin recibir remuneración por ello, sólo cuentan con las donaciones de los particulares, con los fondos provenientes de una “tallarinada” anual (una cena que organizan para recaudar fondos) y con la colaboración que le presta la Organización ante casos puntuales.⁹ Las donaciones que este servicio acepta no son en dinero. Así lo plasmó en un expediente judicial una trabajadora social de un juzgado de familia, según la explicación que le brindó un matrimonio de los hogares de tránsito:

Todo a pulmón [...] con la ayuda de la gente, con donaciones y eventos [...] no recibimos plata, sólo aceptamos ayuda con la compra de cosas que necesitamos

8 Este movimiento de iglesia, originado en la Ciudad de Buenos Aires, también tiene un área de trabajo destinada a promover la adopción de niños. En anteriores trabajos denominé “organizaciones satélites” a estos grupos en tanto si bien no intervienen en la vida de los niños de forma directa si buscan incidir en las políticas dirigidas a la infancia y a las familias.

9 Según las entrevistas realizadas, ante una cirugía o una enfermedad de algún niño que requiera de medicación costosa, esto corre por cuenta de la Organización, no de los matrimonios cuidadores.

o cuando pagan determinadas cuentas por nosotros. Por ejemplo, hace poco el *country* [de la zona] nos pagó \$1000 de los \$1500 de deuda de la farmacia del barrio, ahí nos fian los pañales y los remedios hasta que les podemos pagar. (Expediente relevado en el segundo semestre del año 2012)

Interesa subrayar entonces que ambas organizaciones a cargo de estas iniciativas despliegan sus programas a partir de prácticas de cuidado no mercantilizadas. En este dominio social, el carácter mercantil, el espíritu de cálculo y el interés en su sentido estrecho (la búsqueda de la equivalencia en los intercambios), como señala Bourdieu (1998), son rechazados. Apelan a distintas “familias de la comunidad” para que participen sin recibir remuneración alguna, sólo por su voluntad de “hacer el bien” a los niños, de protegerlos y criarlos.

El lazo con las familias de origen

Este es uno de los tópicos en los que se recortan posiciones antagónicas entre las entidades que llevan adelante modalidades alternativas de cuidado. Las prácticas que cada dispositivo de cuidado institucional despliega en torno al favorecimiento u obstaculización de los lazos con las familias de origen de los niños predica de las concepciones que los agentes que las llevan a cabo tienen sobre esas familias y sobre las necesidades de los niños (Bittencourt Ribeiro, 2012). Y si bien los programas de modalidades alternativas de cuidado de tipo familiar han sido resignificadas dado que se trata de dispositivos más respetuosos del derecho de los niños “vivir en familia”, es necesario recordar que se funda en un desplazamiento de un grupo doméstico anterior: el de su grupo doméstico de origen. En ese sentido, seguimos

a la antropóloga Fernanda Bittencourt Ribeiro (2012) cuando alerta respecto de conocer y debatir acerca de cuáles son los imaginarios acerca de las familias de origen de los niños que son sujetos de intervenciones. Estos imaginarios están en la base de los funcionamientos de las políticas destinadas a proteger los derechos de los niños. Veamos cuáles son las posturas acerca de este tópicos de dos de los programas ya presentados.

Una de las organizaciones que lleva adelante un programa de cuidado de tipo familiar, ubicada en la zona oeste, puede ser considerada una organización “militante” que abogó por la sanción de las nuevas legislaciones locales acordes al espíritu de la CDN. En efecto, el desmantelamiento del hogar convivencial y su transformación en “familias de acogimiento” es presentado como una iniciativa en esa línea. Además, tal como su coordinador explicó, el programa toma como eje central de funcionamiento “la defensa de la identidad de origen de los niños y sus familias”.¹⁰ Ello implica que para esta organización el cuidado que lleva adelante la familia que acoge al niño implica colaborar en la vinculación de los pequeños con su familia de origen. De modo que los adultos que conforman la familia cuidadora son guiados y acompañados por el equipo técnico de la organización y orientan sus acciones para que el niño mantenga la vinculación con sus familiares (aunque sea simbólicamente) y, si corresponde, fortalezca el lazo con su familia de origen. De este modo, tanto los agentes del programa como los adultos a cargo del cuidado de los niños promueven una actitud de alerta acerca del surgimiento o la expresión por parte del niño de su necesidad de buscar

10 El derecho a la identidad no es un “derecho menor” en la Argentina. Este derecho adquirió renovada centralidad, en particular, debido a los lamentables hechos vividos por los niños/as durante la última dictadura militar, cuando fueron secuestrados y apropiados.

o vincularse con sus familiares.¹¹ La “actitud de apertura” frente a las familias de origen de los niños no significa que estos diálogos no se desarrollen sin tensiones o conflictos entre los agentes del programa y los familiares de los niños.

Esta forma de llevar a cabo este programa supone una mayor capilaridad en la manera en que se ejerce la regulación de las relaciones entre los niños y los miembros domésticos. Es decir, si el policiamiento de las familias (parafraseando a Donzelot) recaía en funcionarios estatales o en agentes de la filantropía, en estos nuevos dispositivos son los miembros de otras familias quienes brindan sus ámbitos domésticos para cuidar de los niños y volver beneficiosas las relaciones que estos mantienen con sus padres o familiares. De este modo, los límites del Estado en programas como este se solapan con agentes particulares, no sólo por el ámbito en que estos dispositivos se accionan, sino también porque justamente se apela a que “lo familiar” (en el sentido de los afectos y los sentimientos) sea un recurso para llevar adelante este programa. Así, el ámbito familiar aparece no solamente como un modelo de gestión, sino también como un instrumento de gobierno. A su vez, para comprender las características que adquieren estos programas es necesario abandonar la concepción de las políticas exclusivamente a partir de su génesis estatal e insertarlas en un dominio de relaciones sociales y de poder que se extienden más allá de las agencias estatales.

La segunda iniciativa en la que realicé trabajo de campo mantiene otra postura respecto de su posible vinculación

11 Así, por ejemplo, las familias que acogen a los niños son las encargadas de llevarlos a los complejos penitenciarios para asegurar el contacto entre el padre o la madre detenido/a; arreglar momentos y espacios de visita de los familiares, así como negociar cuestiones más cotidianas respecto a la crianza de los niños. Por lo tanto, el acogimiento familiar no provee de hijos propios a las familias acogedoras, sino que brinda la posibilidad de “criar a un niño que ya tiene padres”, como lo señala el coordinador.

con la familia de origen de los niños que tienen bajo su cuidado. Vale aclarar que a diferencia de la organización anterior, la creación “del servicio” —tal como lo denominan los matrimonios que lo conforman— no se debió a la adecuación de sus pautas de funcionamiento a los nuevos postulados normativos dado que de hecho su origen se remonta a varias décadas atrás. En ese sentido, esta organización no se caracteriza por su “actitud militante” de las nuevas leyes que regulan las políticas de protección de los derechos de los niños. Tal como manifestó el miembro de una oficina de derechos encargado de supervisar el desempeño de esta organización, esta se encuentra alejada de la “perspectiva de derechos”, pero muy comprometida en el trabajo con los niños que han tenido bajo su cuidado.

Así, una de las normas que rige el funcionamiento de este servicio acerca de los niños que tienen bajo su cuidado establece que en la casa del matrimonio que los cuida no se realizan “visitas” de los miembros de los grupos de origen de los niños. Ello es así ya que los matrimonios cuidadores no los conocen y lo plantean como una medida que tiende a resguardar la familia a cargo del acogimiento del niño. De modo que si algún integrante de la familia de origen del niño quisiera verlo y pasar unas horas con él, debe en primer lugar acordar ese encuentro en la oficina de promoción y protección de derechos. Luego, los agentes administrativos tienen que arbitrar los medios para que el vehículo de esa oficina esté disponible para retirar al niño de la casa donde reside la familia que lo cuida, llevarlo hasta la oficina administrativa y, luego del encuentro en el día pactado, reintegrarlo al hogar de tránsito. Este detalle no es menor en el contexto de “precariedad institucional” (Barna, 2012) que las oficinas administrativas funcionan y ejecutan sus acciones. De modo tal que para hacer factible esa visita (y favorecer el mantenimiento del vínculo entre

el familiar y el niño alojado en un hogar de tránsito de este servicio) deben coordinarse una serie de factores que en la dinámica de la vida cotidiana de las oficinas de promoción y protección de derechos no es sencillo. Por ejemplo, en uno de los expedientes relevados en el trabajo de campo se podía leer:

La auxiliar letrada se comunica telefónicamente con una profesional de la oficina de promoción y protección de derechos, dice que desde el día de ayer [dos hermanos] están en el hogar Rivadavia de la ciudad de La Plata. “Manifiesta que el traslado se llevó a cabo debido a que los niños se encontraban en una familia cuidadora y estando allí se tornaba dificultosa la revinculación con sus padres ya que la misma debía realizarse en la oficina de promoción y protección de derechos en donde *no* [subrayado en el expediente] cuentan con un lugar físico apropiado”. (Expediente relevado en el primer semestre del año 2012).

Sin embargo, esta desconfianza hacia la familia de origen de los niños no es la misma que opera ante la orientación de los niños en adopción. En esos casos, la entrevistada nos señaló que a esas familias les ofrecen su dirección de correo electrónico y su teléfono para que le comuniquen cómo es que el niño va creciendo, si los padres adoptivos así lo desean. Así, la coordinadora —una vez finalizada la entrevista— me mostrará unas fotos de un niño de cuatro años, enviadas por los padres adoptivos. A su vez, algunos niños han vuelto a la casa de esta mujer, para visitar el lugar donde estuvieron “cobijados” durante un periodo de su vida y, en ese acto, en muestra de agradecimiento, donan pañales y leche.

La diferencial apreciación de las familias que despliega esta organización permite poner al descubierto que este

posicionamiento respecto de las familias de origen de los niños podrían basarse en imaginarios cargados de asociaciones negativas acerca de las familias de origen de los niños alojados (Bittencourt Ribeiro, 2012). Siguiendo el planteo de esta investigadora, también entendemos que tales imaginarios se encuentran en la base del preconceito que une directamente la figura de los niños separados de sus grupos domésticos con la voluntad de los “pretensos” adoptantes. Y también con otro tópico que comenzó a calar hondo en las subjetividades de los agentes de este campo institucional: la celeridad en las intervenciones, tal como lo desarrollaremos en el siguiente subapartado.

El tiempo de permanencia de los niños en estos programas

Una de las críticas que distintos actores sociales exponían acerca de la institucionalidad establecida en la antigua Ley de Patronato y de las prácticas del dispositivo tutelar (vigentes hasta la sanción de la ley nacional 26.061 en el año 2005) radicaba en la discrecionalidad del accionar de los jueces al permitir que los niños permanecieran indefinidamente en las instituciones hasta la mayoría de edad sin tener una definición acerca de su situación y separados de sus grupos familiares de origen. Por lo tanto, en los nuevos ordenamientos se estableció que en aquellos casos en los que necesariamente se debe apartar a los niños de sus grupos familiares, la separación de su núcleo familiar debe ser una medida “provisional, excepcional y de último recurso”, con plazos definidos, hasta tanto “se reviertan las causas que originaron el alejamiento de los niños” de su grupo familiar (arts. 33 y 37, inc. H, ley 13.298, reformulado por la ley 13.634; y art. 39). Así, el carácter transitorio de toda internación comenzó a ser conceptualizado como “obligatorio” con el fin de evitar que —tal como sostuvo una de las

magistradas de un juzgado de familia— “los chicos no se eternicen en las instituciones”.

Ahora bien, en estos últimos años, el tiempo devino un elemento crítico en la intervención sobre los niños y sus familias. La creación de plazos (ciento ochenta días), para pautar el tiempo que los niños pueden estar separados de sus grupos domésticos y sin una definición acerca de su futuro, también fue interpretada por los agentes de este campo como una necesaria agilización de esos procesos, dado que cobró fuerza la perentoria definición de quiénes serán los responsables del niño: este es reintegrado a su grupo doméstico, es ubicado con algún miembro de la “familia ampliada” o es orientado hacia la adopción.¹² En ese sentido, en este apartado nos detenemos en el tiempo como categoría social que los agentes de este campo institucional identifican como un elemento central al que es necesario atender. Utilizamos la categoría “temporalidad” para dar cuenta de cómo los agentes interpretan el devenir, los ritmos sociales que atribuyen a los procesos sociales en los que actúan.

En este contexto, las formas que se dieron los distintos dispositivos de cuidado institucional alternativo (acogimiento familiar, familias sustitutas) con respecto a las temporalidades en algunos casos desafían los plazos previstos por la normativa y otras —aun aceptando que el cuidado de los niños es temporal— plantean que el plazo pautado es insuficiente.

Para la organización social de la zona oeste del conturbado —ya mencionada— la estadía del niño en la familia que lo acoge se extiende por el tiempo que sea necesario,

12 En efecto, como ya señalamos, la reforma del Código Civil que entró en vigencia en el año 2015, en lo que refiere a la adopción de niños, fue apoyada por diversos grupos que apostaban por una mayor agilización de los procedimientos y eso supone acortar los plazos del proceso adoptivo.

sin plazos preestablecidos. Si bien las normativas estipulan plazos precisos para la separación de los niños de sus grupos familiares, desde esta iniciativa, esos plazos se basan sobre una temporalidad “cronométrica” (medible y cuantificable ya que rige la abstracción), pero nada tienen de homologables con los “procesos” que ocurren en los niños, en sus familias y en las familias que los crían. Así, para estos actores sociales la temporalidad “cronométrica” poco dice acerca de los procesos que transitan los niños y los adultos vinculados a ellos en calidad de responsables. Para los agentes que llevan a cabo esta modalidad de cuidado, la temporalidad que debe respetarse en estos casos es la de “los procesos”, aquella encarnada en las relaciones sociales que tienen por protagonistas a personas de carne y hueso. Aun si esa temporalidad contradice las normativas, estos agentes entienden que el mantenimiento del vínculo con la familia de origen es un derecho a privilegiar, antes que aquel que pauta la duración de las medidas.

En el caso de la organización a cargo de una modalidad de cuidado alternativo, “el servicio”, los agentes también atienden a una temporalidad concebida en función de los procesos de construcción de lazos sociales entre las personas que cuidan de los niños y los pequeños albergados. En este sentido, estos agentes han reclamado por la definición de los futuros responsables de los niños cuando evaluaron que los vínculos entre ambos (adultos cuidadores y niños) comenzaban a fortalecerse y la afectividad construida generaría un alto costo cuando se planteara la separación. En ese sentido, la temporalidad de los plazos cronométricos es apropiada por los agentes institucionales y resignificada según los motivos que ellos entienden como centrales en el desarrollo de su tarea.

Conclusiones

Los tópicos abordados en el apartado anterior permiten aprehender el grado de variabilidad en que se desarrollan iniciativas que pueden ser interpretadas o presentadas por los mismos actores sociales como más acorde a los nuevos preceptos normativos, pero que en su aplicación cotidiana, algunos de ellos, acaban tensionando esos mismos preceptos. A su vez, la colocación del foco en esos tópicos permite comprender cómo en la implementación de tales programas se articulan de manera particular esos elementos, rechazando una visión maniquea de “organizaciones militantes de los derechos de los niños” *versus* organizaciones que no adoptan tal perspectiva.

A su vez, la puesta en práctica de tales programas se produce en un campo heterogéneo en la que participan organizaciones gubernamentales y no gubernamentales —estas con distintas trayectorias y posicionamientos— que, a su vez, nuclean grupos domésticos en los que serán albergados los niños que fueron alejados de sus grupos familiares por considerarlos “negligentes”. Estos diferentes eslabones se articulan en una trama de relaciones sociales locales a través de la cual se orientan las acciones que buscan restituir los derechos de los niños.

Como intenté señalar a lo largo del capítulo, la entronización del ámbito familiar —la orientación que en estos últimos años adquirió la política de protección de los derechos de los niños y los adolescentes— colabora en la implementación de programas que responsabilizan el bienestar de estos en unidades de gestión más pequeñas, como las familias. Ello supone, por un lado, un mayor grado de atomización de tales dispositivos que se amalgama con un enfoque individualizante que desplaza la mirada hacia los niños y sus familias y obtura la visibilización de las condiciones

materiales y simbólicas en que esas intervenciones se desarrollan. De estas últimas condiciones forman parte los imaginarios acerca de las familias de origen de los niños —tal como desarrolla Fernanda Bittencourt Ribeiro (2012)— que posibilitan el mantenimiento de lógicas punitivas o pedagógicas que favorecen la producción de jerarquizaciones e identidades estigmatizadas.

Sumado a ello, frente a la atomización de tales dispositivos y para mejor comprender la dirección y los posicionamientos que asume cada uno (atendiendo a tales imaginarios y/o disposiciones ideológicas que mencionara en la introducción), es necesario focalizar la mirada en las relaciones sociales (los acuerdos que se tejen y la pluralidad de las formas de poder) entre los/as adultos/as de los grupos familiares que acogen a los niños y los miembros de las oficinas de promoción y protección de derechos. Es en el nivel de estas relaciones sociales —cotidianas y situacionales—, entre los actores sociales, en las se puede reflexionar acerca de las negociaciones, complicidades y conflictos que le dan forma a las modalidades institucionales de cuidado de tipo familiar.

Bibliografía

Barna, A. (2012). La ley interpelada: Narrativas hegemónicas y prácticas cotidianas en la gestión de la niñez. Ponencia presentada en las *3ras. Jornadas de Estudios sobre infancia. Vida cotidiana, saberes y políticas públicas en Argentina y Latinoamérica (1880-2010)*. Buenos Aires.

——— (2014). Clasificaciones y estimaciones en la gestión de la infancia "con derechos vulnerados". Prácticas cotidianas de intervención en un dispositivo estatal del conurbano bonaerense. En *Revista Antropolítica*, núm. 36, pp. 113-148. Niterói.

Bittencourt Ribeiro, F. (2012). Acolhimento de famílias e modos de apoio à (pluri) parentalidade. En *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. XVI, núm. 395 (18).

- Bourdieu, P. (1998). *Espíritu de familia*. En Neufeld, M.; Grinberg, M.; Tiscornia, S. y Wallace, S. (comps.), *Antropología social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Buenos Aires, Eudeba.
- Cadoret, A. (1995). *Parenté plurielle. Anthropologie du placement familial*. París, Harmattan.
- Carenzo, S. y Fernández Álvarez, M. (2009). (Re)pensando la frontera entre “Estado” y “sociedad civil”: Reflexiones a partir de la conformación de la cooperativa “Reciclando Sueños” de La Matanza, Actas III Encuentro Internacional Economía Política y Derechos Humanos, Crisis Económica Mundial ¿hacia dónde vamos? Universidad de las Madres de Plaza de Mayo, Ciudad de Buenos Aires.
- Cicerchia, R. (1996). Familia: la historia de una idea. Los desórdenes domésticos de la plebe urbana porteña. Buenos Aires 1776-1850. En Wainerman, C. (comp.), *Vivir en familia*. Buenos Aires, Unicef-Losada.
- Ciordia, C. (2015). Reconfiguraciones en el circuito de protección de la infancia en el conurbano bonaerense. En *Question, Revista Especializada en Periodismo y Comunicación, Instituto de Investigaciones en Comunicación (IICOM)*, vol. 1, núm. 48, pp. 93-107. Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.
- Collier, J., Rosaldo, M. y Yanagisako, S. (1997). ¿Existe una familia? Nuevas perspectivas en antropología. En Lancaster, J. y di Leonardo, M., *The gender sexuality reader*. Londres, Routledge.
- Dallorso, N. (2012). Notas sobre el uso del concepto de *dispositivo* para el análisis de programas sociales. En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XIX, núm. 54, pp. 43-74.
- Donzelot, J. (1998 [1977]). *La policía de las familias*. Valencia, Pre-texto.
- Elías, M. (2004). *La adopción de niños como cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- Ferguson, J. y Gupta, A. (2002). Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality. En *American Ethnologist*, 29 (4), pp. 981-1002.
- Fonseca, C. (2009). Abandono, adoção e anonimato: questões de moralidade materna suscitadas pelas propostas legais de “parto anônimo”. En *Sexualidad, Salud y Sociedad. Revista Latinoamericana*, núm. 1, pp. 30-62.
- (2010). Del “tráfico de niños” a las “adopciones necesarias”: la evolución reciente de políticas de adopción en Brasil”. En Villalta, C. (comp.), *Infancia, justicia y derechos humanos*, pp. 109-134. Bernal (Buenos Aires), Universidad Nacional de Quilmes.

- (2011a). As novas tecnologias legais na produção da vida familiar. Antropologia, direito e subjetividades. En *Civitas* 11 (1), pp. 8-23.
- (2011b). Tecnologías globales de la moralidad materna: políticas de educación para la primera infancia en Brasil contemporáneo. En Cosse, I., Llobet, V., Villalta, C. y Zapiola, C. (comps.), *Infancias: políticas y saberes en Argentina y América Latina (siglos XIX-XX)*. Buenos Aires, Teseo.
- Fonseca, C. y Schuch, P. (2009). *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*. Puerto Alegre, UFRGS.
- Fonseca, C., Jardim, D., Schuch, P. y Machado, H. (2016). Apresentação. En *Horizontes Antropológicos*, año 22, núm. 46, pp. 9-34. Puerto Alegre.
- Foucault, M. (1988). El sujeto y el poder. En *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, pp. 3-20.
- (2006). *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978). México, Fondo de Cultura Económica.
- (2007). La “gubernamentalidad”. En Giorgi, G. y Rodríguez, F. (comps.), *Ensayos sobre biopolítica. Excesos de vida*, pp. 187-215. Buenos Aires, Paidós.
- Grinberg, J. (2013). La recepción de “los derechos del niño” en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia. En *Virajes*, vol. 15, núm. 1.
- (2013b). La gestión de las “negligencias”: interpretaciones y dilemas en los organismos de protección de la infancia. En *Avá*, núm. 22. Posadas, Universidad de Misiones.
- Guy, D. (1994). Niños abandonados en Buenos Aires (1880-1914) y el desarrollo del concepto de la madre. En Fletcher, L. (comp.), *Mujeres y cultura en la Argentina del siglo XIX*. Buenos Aires, Feminaria.
- (2002). Niñas en las cárceles. La Casa Correccional de Mujeres como instituto de socorro infantil. En Gil Lozano, F., Pita, V. y Ini, G. (comps.), *Historia de las Mujeres en la Argentina. Buenos Aires, Siglo XX-Taurus*.
- López, A. (2008). Los largos y sinuosos caminos de la reforma: Acerca de la transformación legislativa e institucional de la Provincia de Buenos Aires. Poder, resistencias, desidia y, por último, derechos de la infancia. En línea: <<http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-largos-y-sinuosos-caminos-de-la-reforma-acerca-de-la-transformacion-legislativa-e-institucional.pdf>> (consulta: 10/9/2009).

- Llobet, V. (2009). Las políticas sociales para la infancia, la psicología y el problema del reconocimiento. En *Revista del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Psicología*, Investigaciones en Psicología, 14 (2), pp. 73-94.
- Magistris, G. y Litichever, C. (2012). Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. En Llobet, V. (coord.), *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes*, pp. 73-92. Buenos Aires, Biblos.
- Magistris, G., Barna, A. y Ciordia, C. (2012). Dilemas y sentidos en disputa acerca del binomio institucionalización-desinstitucionalización en la provincia de Buenos Aires. *Ponencia presentada en el V Congreso Mundial por los derechos de la Infancia y la Adolescencia*, pp. 1582- 1290. San Juan, SENAF.
- Mussetta, P. (2009). Foucault y los foucaultianos: una reseña del Estado y la gubernamentalidad. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 37-55. México, Universidad Nacional de México.
- Nari, M. (2005). *Las políticas de la maternidad y maternalismo político, Buenos Aires, 1890-1940*. Buenos Aires, Biblos.
- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencia del Estado. Argentina (2003-2008). En *Estudios Sociológicos XXX*, 89, pp 432-458.
- Raggio, L. y Sabarots, H. (2012). Políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires dirigidas a juventudes vulnerables. Continuidades y transformaciones en la última década. En *Runa. Archivo para la ciencias del hombre*, vol. 33 (1 y 2), pp 9-31. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Schuch, P. (2008). Tecnologias da não-violência e modernização da justiça no Brasil. O caso da justiça restaurativa. En *Civita*, vol. 8, núm. 3, pp. 498-520. Río Grande del Sur.
- (2009). *Práticas de justiça. Antropologia dos modos de governo da infância e juventude no contexto pós-ECA*, pp. 105-128. Puerto Alegre, UFRGS.
- (2010). A "judicialização do amor": sentidos e paradoxos de uma justiça "engajada". En Ferreira, J. y Schuch, P. (orgs.), *Direitos e ajuda humanitária. Perspectivas sobre família, gênero e saúde*, pp. 151-181. Río de Janeiro, Fiocruz.
- (2012). Justicia, cultura e subjetividades: tecnologias jurídicas e a formação de novas sensibilidades sociais no Brasil. En *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVI, núm. 395 (18). Barcelona, Universidad de Barcelona.

- Vianna, A. de R. B. (2002). Quem deve guardar as crianças? Dimensões tutelares da gestão contemporânea da infância. En de Souza Lima, A. (org.), *Gestar e gerir. Estudos para uma antropología da administracao pública no Brasil*. Río de Janeiro, Relume-Dumará.
- Villalta, C. (2010). La conformación de una matriz interpretativa: la definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad. En Lionetti, L. y Míguez, D. (comps.), *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1880-1960)*, pp. 71-93. Rosario, Prohistoria.
- Villalta, C. y Llobet, V. (2011). *Informe final Estado de Situación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Mendoza y San Juan*. PIUBAMAS/UBA, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, abril de 2011.
- Zapiola, M. (2010). La ley de Patronato de Menores de 1919. ¿Una bisagra histórica? En Lionetti, L. y Míguez, D. (dirs.), *Las Infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1980-1960)*. Rosario, Prohistoria.
- Zelizer, V. (1994). *Pricing the priceless child*. Princeton, Princeton University Press.

Capítulo 4

Cuidar y castigar

La producción de la minoridad en instituciones tutelares desde la perspectiva de relatos de vida de jóvenes institucionalizados/as

Mayra Salazar

Este capítulo presenta un comparativo de relatos biográficos de dos jóvenes que vivieron experiencias de institucionalización en una ciudad intermedia de la provincia de Buenos Aires, por motivos “asistenciales” en un caso y “penales” en el otro. Las historias de vida producidas sobre la base de las narrativas juveniles constituyen un material a partir del cual identificar los procesos de producción diferencial de la minoridad de acuerdo con las causas que determinan la situación de tutela estatal, las características de los dispositivos institucionales y las técnicas de gestión (Villalta, 2013) activadas en los procesos de cuidado institucional y de castigo penal para personas menores de edad. Estos procesos de administración de la cuestión sociopenal infanto-juvenil son producidos y modelados en tramas relacionales complejas que articulan conflictivamente las perspectivas, categorías y decisiones institucionales, las estrategias y recursos agenciadas por los jóvenes dentro de sus márgenes de acción, y las características y demandas del contexto sociocomunitario. A su vez, desde una perspectiva sociohistórica, tales procesos de gestión del

bienestar infantil (Llobet, 2011) producen, al mismo tiempo que resultan alterados por, ciertas dinámicas históricas de reformas jurídico-institucionales como las producidas a mediados de la década pasada a nivel nacional y provincial, que tuvieron el propósito de redefinir prácticas y sentidos en la gestión estatal de la cuestión sociopenal de la infancia para procurar su adecuación al enfoque de derechos humanos. Es posible, a partir del trabajo comparativo con los relatos de vida, identificar los modos en que estas transformaciones jurídicas afectaron la experiencia tutelar en cada caso.

Propongo así, presentar comparativamente las narrativas juveniles basadas en relatos sobre la experiencia de institucionalización con el fin de observar la incidencia de la tutela estatal en la regulación/producción de diversas conflictividades y desigualdades y, de modo concomitante, su positividad en la producción diferencial de esos *sujetos de la minoridad* al construir clasificaciones, categorías y escenarios institucionales específicos para la gestión de la niñez pobre.

Introducción

Este artículo se desprende del proyecto de investigación-extensión de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Unicen) “Crecer fuera de casa: relatos sobre la institucionalización”, concebido a partir de la demanda de una legisladora provincial interesada en dimensionar el alcance de las transformaciones jurídico-institucionales operadas en la última década en el campo de las políticas de infancia. Tuvo dos objetivos centrales y correlativos: en primer lugar, construir desde una perspectiva antropológica y centrada

en las narrativas juveniles, claves de comprensión de la institucionalización como forma particular para los jóvenes de transitar la experiencia de la vida institucional. En segundo lugar, sensibilizar sobre el tema a partir de la producción de un texto de circulación y uso amplio en diversos contextos formativos.

La investigación, sostenida metodológicamente con el método biográfico,¹ se basó en la producción de tres historias de vida. Dos varones y una mujer cuyas trayectorias fueron en circunstancias específicas, alcanzadas por la “dimensión tutelar” del Estado (Vianna de Resende, 2010, Villalta 2010a): por causas “asistenciales” en dos de los casos y por motivos “penales” en el otro. Presentamos aquí dos de ellas:² la historia de Paula, criada en un Hogar para niñas, y la de Manuel, institucionalizado por infracciones al Código Penal en centros especializados para adolescentes. La presentación se organiza por entradas temáticas que expresan dimensiones de la problematización propuesta.

A poco más de diez años de la reforma que consagró en nuestro país un nuevo marco jurídico-institucional para la protección y regulación de la cuestión infanto-juvenil,³

1 Siguiendo a Ferraroti (1979) a través de una biografía podemos “leer” una sociedad, dice el autor. Y también ver “desde abajo” cómo el sujeto vive esa configuración social: como la asume, cómo la rechaza, cómo la reformula, así como las mediaciones a través de las cuales lo social se singulariza en la experiencia biográfica.

2 Tanto los nombres de la y el joven como de las instituciones y ciudades, fueron alterados a modo de resguardo de las/os interlocutores/as del campo.

3 En términos generales la reforma, expresada en la derogación de la ley 10.903, Ley de Patronato de la Infancia y la sanción de la ley nacional 26.061, Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes significó una reorganización jurídico-institucional para dar cumplimiento a los compromisos asumidos tras la adhesión a la firma de la Convención de los Derechos del Niño (1989) y su incorporación a la Constitución Nacional en 1994. Así, con el objetivo de *desjudicializar* el abordaje de la conflictividad social se limitó la competencia del Poder Judicial para asignar competencias de intervención a las áreas administrativas y de gestión social a través de la creación de dependencias y organismos locales específicos de niñez y adolescencia. El Poder Judicial conserva para estas situaciones, funciones de control de legalidad sobre las medidas

existe consenso en ámbitos académicos y político-institucionales en torno al avance político que representa la matriz conceptual del Sistema de Protección Integral en contraste con la doctrina de la Situación Irregular en materia de reconocimiento y promoción de los derechos humanos. No obstante conviene que el análisis suspenda esta asunción generalizada que dicotomiza dos modelos de intervención con contornos y propósitos presuntamente acabados y autoexplicativos, para observar en cambio las formas, arreglos y tramas específicas en que es practicado el ejercicio de la estatalidad, a partir de la consideración del conjunto de estrategias de administración de conflictividades en el gobierno de las poblaciones (Foucault, 2006). Autoras/es como Carla Villalta (2010a) y Valeria Llobet (2012) han señalado las limitaciones de adherir a estas perspectivas normativistas toda vez que obliteran la mirada sobre los procesos complejos de rupturas, continuidades y emergencias en que se actualizan disputas específicas de poder y estrategias negociadas de gobierno en tramas que relacionan actores y espacios sociales estatales y no estatales con cuotas desiguales de poder. Las lecturas legalistas sobre los problemas de administración de la infancia y la juventud vulnerable importan el riesgo de desanclar los modos de gestión y regulación de la cuestión social infantil de sus condiciones sociohistóricas de posibilidad. Como señala Villalta (2010a) en lugar de miradas confrontativas entre los

administrativas. Uno de los puntos más debatidos es el referido a la institucionalización, que en el nuevo ordenamiento asume el carácter de medida excepcional, provisoria y de última instancia. Resta aún la derogación del decreto dictatorial del Régimen Penal de la Minoridad y la sanción de una nueva ley que establezca los principios de un sistema de justicia especializado para adolescentes enmarcado en el paradigma de los Derechos Humanos. En la provincia de Buenos Aires, entra en vigencia en 2007 la ley 13.298, Ley de Promoción y Protección Integral de Derechos del niño/a y adolescentes, y meses más tarde su complementaria, la ley 13.634 que crea el Fuero de Familia y el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil.

principios y acciones que compondrían de modo exclusivo y diferenciado el Sistema de la Situación Irregular y el Sistema de la Protección Integral, se observa más productivo analizar el despliegue de las intervenciones como partes de un mismo repertorio de modos de gestión de la infancia cuyas “contradicciones” expresan en rigor formas de actualización histórica de las ambigüedades de la protección en contextos de desigualdad social. En efecto, protección y control se articulan situacionalmente en las intervenciones en tanto perspectivas prácticas que procuran incidir para rectificar el curso de aquellas acciones y conductas consideradas ilegítimas, y/o hacer cesar situaciones consideradas moralmente intolerables (Fassin, 2005 en Villalta, 2010a y en Grinberg, 2016) al tiempo que se buscan mecanismos de reparación del daño o perjuicio en los niños y niñas.

La desigualdad generacional, de clase y de género que informan las trayectorias vitales produce situaciones de desventaja con las cuales los sujetos lidian en su cotidianeidad. Para ello, los jóvenes se valen de recursos y estrategias que elaboran con arreglo a su experiencia práctica y a sus visiones del mundo. Visiones que no conforman un bloque simbólico insular aislado del contexto social general, sino que expresan significados compartidos con otros actores y sectores sociales. Con los materiales culturales que hallan disponibles en sus entornos más o menos próximos, despliegan estrategias y formulan definiciones específicas sobre las ideas de cuidado, de familia, de “hogar” y de bienestar que es preciso explorar, describir y ubicar en sus tramas específicas de enunciación. Se hace preciso así observar, en el marco de los contextos de gestión, los sentidos y prácticas agenciadas por los propios sujetos tutelados —y sus familias—⁴ en las dinámicas burocráticas. En este punto

4 Como afirma Villalta (2010a) la intervención estatal sobre un sector de la infancia no puede com-

nos apoyamos en los argumentos formulados por Vianna de Resende (2010) y Villalta (2010 b) y recuperados por Barna (2012) al destacar la importancia de efectuar abordajes que conciben el ejercicio del poder como una dinámica de negociaciones entre posiciones asimétricas pero eficaces en las disputas por la autoridad y la obediencia legítimas. Para el contexto brasileño, Fonseca, Allebrandt y Alhert (2009) hallaron que los jóvenes en circuitos de cuidados institucionales e insertos en un programa de apoyo a la transición hacia la “autonomía”, o en situación de “egreso”, no aguardan pasivamente que el sistema resuelva su conflictividad, sino que van tramando estrategias para la vida posinstitucional que tanto complementan los déficits del programa y las políticas en general como subvierten los propósitos previstos. Para ello movilizan vínculos afectivos intergeneracionales, intra y extrainstitucionales, y recurren tanto a lazos de parentesco biológico como político para armar proyectos formativo-ocupacionales y afectivos con los cuales sostener su vida poshogar. También Fernanda Bittencourt Ribeiro identifica a partir de sus pesquisas sobre los modos de participación de niños, niñas y adolescentes en contextos institucionales de protección, que la agencia infantil se verifica tanto a partir de las palabras como también de los silencios. Ambos recursos comunicacionales activan una positividad de la participación infantil que permite a los niños tomar posición o lidiar con las conflictividades que los afectan, tensionando y afectando a su vez la trama vincular agentes-padres-niños. Repasando sus propios trabajos y los de colegas, la autora propone superar los enfoques de observación y análisis centrados en lo que a los niños en contextos de

prenderse disociada de la intervención sobre las familias de esos niños y niñas. Es frecuente observar que ante ciertos dilemas los agentes estatales producen interpretaciones y definiciones que posicionan a los grupos domésticos como *principio explicativo* (Llobet, 2011), moralizando la conflictividad social.

protección institucional “les falta” para vislumbrar nuevas perspectivas sobre los procesos de administración de la infancia a partir de la observación de los modos de relación y convivencia que hacen a sus experiencias. Y a partir de allí, avanzar hacia la pregunta de qué es lo que los niños hacen con las clasificaciones que los encuadran y qué sentidos le dan a sus prácticas (Bittencourt Ribeiro, 2015). Estas perspectivas de análisis constituyen valiosas referencias para pensar en los márgenes de agencia infanto-juvenil en contextos de tutela estatal.

La tutela estatal como forma de administración de la desigualdad en el marco de la formalización del enfoque de derechos

Institucionalizar niños y niñas fue una de las prácticas medulares del llamado Sistema Tutelar, organizado a partir de la Ley de Patronato de la Infancia de 1919. Si bien los estudios históricos, tal como recupera el trabajo de análisis documental de Villalta (2010b) registran situaciones de transferencia de niños de los padres a otros adultos, familiares o no y en espacios públicos y privados en periodos previos, es con la sanción de la mencionada ley que se reglamenta e institucionaliza un sistema público estatal de protección y tutela para la niñez “desvalida” y “desamparada”. Lo que implicó concomitantemente la formalización de la definición jurídica del abandono y la sustracción de la patria potestad por parte del Estado a los progenitores de los niños ante el incumplimiento de las obligaciones consagradas de cuidado y protección (Villalta, 2010b). Ese sistema dotaba al Poder Judicial de facultades absolutas para decidir qué hacer con esos niños. En ese contexto histórico de definición y ordenamiento

del Estado-Nación, se concibió como fundamental el emplazamiento y despliegue de una institución central para la formación técnica y moral del ciudadano pretendido para hacer grande la nación: la escuela. Contra esa institución y su sujeto, el niño-alumno, se recortaría y construiría la figura del “menor” (Zapiola, 2010). El reverso de la centralidad del sistema educativo fue la expansión de los macro-institutos, tanto estatales como de organizaciones de la sociedad civil, que albergaban masivamente a los niños “minorizados” (Vianna de Resende, 2007). A ese sector, con realidades materiales y pautas de conductas no correspondidas con las esperadas por las élites estuvo dirigida la mirada evaluadora de los trabajadores de las incipientes políticas sanitarias y educativas destinadas al reencauzamiento moral de ese sector de la población infantil en situación de “riesgo moral y material”. Tal categoría incluía situaciones disímiles como la orfandad, la pobreza, la mendicidad y la transgresión al orden legal, ya sea de los padres o de los propios niños. El Sistema Tutelar fue la principal expresión de esa voluntad normalizadora. En función de una visión paternalista respecto de la obligación de protección del Estado ante el incumplimiento de la responsabilidad familiar, los Tribunales de Menores recurrieron sistemáticamente a la institucionalización por tiempo indeterminado —en una alta proporción de casos hasta que se cumpliera la mayoría de edad— como medida de regulación y reencauzamiento de la niñez pobre y de sus familias.

Esta modalidad de intervención fue uno de los aspectos más cuestionados por los sectores que propulsaron la derogación de la Ley de Patronato y la consecuente creación del andamiaje jurídico institucional para el establecimiento de un sistema integral de promoción y protección de derechos acorde a los principios establecidos por la

Convención de los Derechos del Niño (CDN). En la década de 1980 comienza a configurarse la “causa” en torno a la infancia a partir de la recepción de “los derechos del niño” (Grinberg, 2013). La “desinstitucionalización” se convirtió en uno de los argumentos centrales de la batalla por la anulación del Sistema Tutelar en vinculación con el postulado de la separación de las causas asistenciales de las penales en el abordaje administrativo y judicial de las situaciones de conflicto. Constituye uno de los tópicos fuertes del *frente discursivo* (Fonseca y Cardarello, 2005) que moviliza sensibilidades a favor del reconocimiento y respeto de los derechos humanos de la infancia vulnerable. Siguiendo los principios rectores de la CDN, se sancionan las leyes 26.061 (nacional, año 2005), 13.298 (provincial, año 2007) y su complementaria, la 13.634 (año 2008). En el nuevo modelo, la institucionalización asume el carácter de *medida excepcional* —de último recurso y por el menor tiempo posible— en lugares especializados para albergar niños y adolescentes. Como explica Ciordia (2012) esta reforma se apoyó fuertemente en una concepción basada en la creencia en la familia como la alternativa legítima y “natural” para el buen desarrollo de los niños. Contra la “internación compulsiva” del Sistema Tutelar se privilegian en el nuevo modelo las acciones tendientes al *fortalecimiento familiar* para garantizar al niño el “derecho a vivir en familia”, maximizando los esfuerzos estatales para procurar que la crianza de los niños se desarrolle en contextos *de familia*. Barna, Magistris y Ciordia (2012) argumentan que el par institucionalización/desinstitucionalización constituye una fuente de dilemas en las prácticas cotidianas de los agentes de los servicios estatales de atención a la niñez. En efecto, la evitación de las medidas de abrigo organiza muchas de las intervenciones administrativas (Grinberg, 2016). Como sugiere Fernanda Bittencourt

(2010), la institucionalización es valorada en ciertos contextos como “un mal en sí mismo” toda vez que expresa una naturalización de la crianza en familia que privilegia la adopción en detrimento de la institucionalización o de iniciativas de apoyo a la crianza de las familias pobres que impliquen arreglos alternativos de cuidado. Lo que subyace a este problema, indica la antropóloga, es la eficacia con que operan imaginarios cargados de asociaciones negativas acerca de las familias de los niños en situación de abrigo institucional (Bittencourt, 2010). Aunque también es posible verificar que la presencia de imaginarios garantistas, desprejuiciados y respetuosos de los derechos humanos no aleja la conflictividad de los contextos de la intervención. Como señalan Fonseca y Cardarello (2005), en numerosas ocasiones, los agentes estatales deben lidiar con la falta de recursos para poder desarrollar estrategias de intervención que puedan efectivamente “reparar” las condiciones que están ocasionando la “vulneración de derechos”, situación que tensa el principio de la institucionalización en última instancia.

Con estos debates de fondo debe leerse el proceso de *desinstitucionalización* en el circuito institucional de cuidados alternativos registrado en los informes producidos por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, Unicef y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Estos relevamientos, de carácter nacional confeccionados en 2011 y en 2014⁵ evidencian que en ese lapso de tres años la

5 Unicef Argentina y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2011). *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el fortalecimiento del Derecho a la convivencia familiar y comunitaria*. En línea: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/C_Parentales_final.pdf>. Unicef Argentina y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2014). *Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional. Actualización 2014*. En

institucionalización de niños, niñas y adolescentes por causas otrora “asistenciales” o de “vulneración de derechos” en la nueva retórica institucional, descendió un 37% al registrar un total de internaciones de 14.675 niños, niñas y adolescentes (NNyA) en 2011 contra 9.219 en 2014.

Con relación a la institucionalización de niños, niñas y adolescentes por motivos penales, también se ha registrado a nivel nacional y en términos generales, una disminución en la cantidad de NNyA institucionalizados. De acuerdo con la serie de relevamientos realizados por Unicef,⁶ el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Universidades Nacionales, como la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UnTreF) en los años 2006, 2008 y 2015 se registra una tendencia a la disminución del encierro como medida de sanción. En 2006, a un año de sancionada la Ley Nacional de Promoción y Protección de Derechos de NNyA, el estudio contabilizó 2.377 NNyA “privados de libertad” por motivos penales. En 2008, se computaron 1.799 jóvenes presuntos infractores e infractores alojados en establecimientos de penalidad juvenil. En esta oportunidad, la cota superior del rango etario del relevamiento es de dieciocho años debido a que la decisión sobre la situación de los jóvenes de entre dieciocho y veintiún años —esto es si continuarán cumpliendo pena en dispositivos de penalidad juvenil o en unidades carcelarias para adultos— es

línea: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION_Relevamiento_SinCuidadosParentales2015.pdf>

- 6 Unicef Argentina y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2006). *Privados de libertad Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina*. En línea: <http://www.unicef.org/lac/privados_de_libertad_AG.pdf>. Unicef Argentina y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2008) *Adolescentes en el Sistema Penal*. En línea: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/Adolescentes_en_el_sistema_penal.pdf>. Unicef Argentina y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). *Adolescentes en conflicto con la Ley Penal*. En línea: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION_AdolescConflictoLeyPenal_Final.pdf>.

competencia de las provincias, lo que dificultó la construcción de ese dato. El último informe, del año 2015 contabilizó 1.477 NNyA “en conflicto con la ley penal” alojados en dispositivos de restricción y de privación de la libertad. Como puede apreciarse la tendencia general es de un efectivo descenso. Pero es necesario leer con cuidado estos guarismos. En primer lugar, porque como bien advierten los tres informes, es sumamente dificultosa la producción de datos por el alto nivel de subregistro y el deficitario trabajo institucional de documentación y sistematización de la información por parte de las dependencias intervinientes sean administrativas o judiciales. En segundo lugar, es sugerente el planteo de Silvia Guemureman (2013) cuando se pregunta a qué responde esta disminución de la cantidad de NNyA institucionalizados por motivos penales. Luego de observar y analizar datos sobre institucionalización por causas vinculadas a la salud mental y las adicciones tras la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental en 2010, la experta propone interrogarnos y producir conocimiento al respecto, para verificar si en lugar de una desinstitucionalización lisa y llana, no estaría activándose un proceso de reasignación institucional en otros espacios por motivos no penales que insisten no obstante en formas de encierro y restricción a la libertad de los jóvenes.

La institucionalización del Sistema de Protección contempló como uno de los ejes centrales del nuevo andamiaje jurídico-institucional. la creación de los circuitos, arreglos y dependencias necesarios para efectivizar la separación de las situaciones penales de las asistenciales. Así lo reafirmó la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños⁷ al establecer la

7 Asamblea General de las Naciones Unidas, 65ª sesión plenaria del 18 de diciembre de 2009.

necesidad de evitar el alojamiento de NNyA sin cuidados parentales en dispositivos de penalidad juvenil. Cabe formular la pregunta, observando el estado actual de la cuestión penal juvenil, sobre si esa separación justificada como criterio institucional para una mejor atención, no condujo a la institucionalización de un sentido común que produce una forma de discriminación social al interior del colectivo de la niñez que delimita “niños con derechos vulnerados” o “sin cuidados parentales” de “jóvenes infractores” o “en conflicto con la ley penal”. La reivindicación de derechos de la niñez en nuestro país ha incluido un enérgico trabajo de promoción de bienestar y restitución de “derechos vulnerados” a, especialmente, niños/as pequeños/as en situación de pobreza. Este direccionamiento del foco dejó, en un segundo plano —considerando excepciones—, al sector de adolescentes comprometidos en situaciones de consumo abusivo de drogas y “en conflicto con la ley penal”. Como expresa el trabajador de un Centro de Referencia Penal Juvenil:⁸ “En comparación con lo social, con los servicios sociales, como los Servicios Locales a esto le falta mucho todavía, en presupuesto en todo, lo penal juvenil es algo escabroso” (Equipo CRPJ). Las dificultades para debatir y sancionar una ley que derogue el Régimen Penal de la Minoridad e instaure una nueva legalidad a nivel nacional en materia penal juvenil respetuosa de los derechos humanos de la niñez pueden pensarse en el sentido esgrimido por el agente.

8 El Centro de Referencia Penal Juvenil es una dependencia del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, creada por la ley 13.634, Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, encargado de ejecutar las medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad para jóvenes de entre 16 y 18 años. Se distribuye por departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires.

Paula y Manuel. Biografías socioinstitucionales, desigualdades y sentidos sobre la institucionalización

A fin de organizar el análisis comparativo de las narrativas, se presenta un esquema con entradas temáticas que expresan dimensiones de la propuesta: 1. Las causas del ingreso. Formas de incorporación de los motivos a la historia personal. 2. El “afuera” y el “adentro”: fronteras, sentidos y actores. 2.1. El afuera: actores y espacios. 2.2. El “adentro”. Tramas intrainstitucionales: actores, relaciones y disputas. 3. Afectos y parentesco. 4. Estrategias y recursos para la vida posinstitucional.

1. Las causas del ingreso. Formas de incorporación de los motivos a la historia personal

Paula nació en 1992. Tenía veintiún años al momento de las entrevistas. Llegó al Hogar de Niñas San Mateo —administrado por la Asociación Civil “Damas de Beneficencia”—, junto a cuatro de sus hermanas a la edad de un año y medio, proveniente de una localidad del conurbano bonaerense. Permaneció allí hasta los veinte años. Por la corta edad al momento del ingreso no tiene recuerdos precisos sobre la situación que determinó la institucionalización. En una de las entrevistas y por pedido de Paula estuvieron presentes dos de las hermanas del grupo: Florencia, nueve años mayor que Paula, y Anabella, un año menor. Es notable como en aquella entrevista “coral” las hermanas fueron reconstruyendo colectivamente su historia familiar e institucional. Florencia, de nueve años al momento del ingreso, es quien puede relatar con precisión las circunstancias domésticas que llevaron a la judicialización del grupo familiar.

Florencia: —Cuando llegamos al hogar no sabíamos ni leer, ni escribir, ni nos bañábamos, teníamos sarna...

Paula: —Yo no me acuerdo de esa parte.

Florencia: —Vos eras bebé y de lo anterior no sabés porque no habías nacido. La experiencia con mi papá y con otros hombres que tuvo mi mamá fueron terribles. Se mataban y nos pegaban a nosotros también. Nos ayudó gente que no nos conocía, nos enseñó a bañarnos, a comer, a sentarnos, éramos animalitos cuando llegamos. Mi mamá no nos tenía muy bien, pero bueno, éramos muchos y ella estaba sola y eran tiempos difíciles, yo no la juzgo por ese lado. Tuvo buenos momentos, estudió para gestora, trabajaba, vendía sus casas, yo era chica, pero me acuerdo porque vivíamos bien. Eso le duró poco pero lo hacía y vivíamos bien. Pero después le agarró como una depresión y pasamos de vivir de una casa como esta a una de chapa y cartón.

Otra instancia de incorporación de información sobre las circunstancias de su ingreso y sobre sus condiciones iniciales en general supuso para Paula lo que podemos pensar como un *hito biográfico*: la lectura de su legajo junto a sus hermanas. Los informes elaborados por psicólogas/os y trabajadoras/es sociales adquieren centralidad en la gestión institucional en tanto material base para la toma de decisiones. En ese sentido, el *legajo* representa una forma de producción biográfica formulada en clave institucional. Condensan un tipo de información sobre los sujetos que construye problemas, necesidades y respuestas en torno a la gestión infantil. Paula y sus hermanas sustrajeron sus legajos y los leyeron juntas para reconstruir colectivamente su

historia. La lectura constituyó un suceso conmocionante y generó interpretaciones ambivalentes en las jóvenes.

Lo genial es que vos leés y están tus análisis psicológicos, las entrevistas psicológicas a mi mamá cuando éramos chicos y toda una cosa que es tu vida. Yo entré en el 94, casi 95. Los médicos, la manera cómo ingresamos, está todo ahí. Nosotras éramos la causa 10. Y con mi hermana lo leímos, pero a los diez minutos creo que estábamos llorando porque no entendíamos nada; “¿Y por qué acá pusieron esto, y vos fijate que esto, que lo otro? Te das cuenta de un montón de cosas también, vos lo leés y te das cuenta: “Ah por esto era, ah, mirá por lo que entramos”, nosotras nos dimos cuenta ahí que habíamos entrado por equis causas. (Paula)

El legajo no es cuestionado en su veracidad general, lo que supone una incorporación parcial de esa información a la construcción de la identidad. No obstante, validas de sus recuerdos, experiencias y valoraciones, Paula y sus hermanas formulan interpretaciones que contestan las categorías del relato institucional como la de “síndrome de la madre muerta”.

Lo peor es el relato, la forma en que hablan, además que no entendían. Dice que nuestras hermanas no nos querían, nos pegaban y nos bañaban con agua fría. Pero ellas (las productoras de los informes) tampoco sabían que era lo único que mis hermanas sabían hacer. Me daban pan rallado con agua, porque tenía hambre y era bebé y era lo único que había, mi vieja no estaba. Y lo único que sabían hacer te bañaban con agua fría, y un montón de cuestiones. Dice que

teníamos el “síndrome de la madre muerta”, como que no podíamos ver a mi mamá de una manera, que teníamos agresividad. Como que hablaban y no sabían. Cosas que no y otras cosas que no sabemos si es verdad o no. Por eso digo que hay que quemarlo.

La sustracción o “apropiación” de sus legajos implica una actitud de resistencia al orden institucional que cuestiona las relaciones de poder y el lugar que cada actor ocupa en esa estructura. Hay un reclamo parcialmente formulado de derecho a saber sobre sus propias historias: “No entendíamos nada. Ni sabíamos que teníamos problemas para hablar, ni sabíamos que teníamos, nada. Y que mi hermana tenía un retraso menor, de crecimiento y un montón de cosas” (Paula).

Manuel nació en 1991 en una pequeña localidad de un distrito del centro de la provincia de Buenos Aires. En su caso, lo que sería el comienzo de un largo y complejo vínculo con las agencias judiciales, de cuidado y protección y con las fuerzas de seguridad comenzó a la temprana edad de seis años a raíz de un conflicto con una vecina:

Porque tuve un problema allá en Loma Oscura con una vecina que le pegué un pedrazo en la cabeza allá en Loma Oscura y ahí se metió el Juzgado de Menores y me tuve que venir para acá con mi abuela. Tenía seis años. Iba caminando con mi hermana y me dice: “¡Tírale un pedrazo!” Y agarré y le tiré. Le pegué en la cabeza e hicieron la denuncia. Apareció el padre con la hija en mi casa...

Mayra: —Y la decisión de ir con tu abuela ¿de quién fue?

Manuel: —Del Juzgado.

Mayra: —Y tu mamá, ¿cómo lo tomó?

Manuel: —Y no le quedó otra que aceptar porque si no quedaba todo bajo Juez.

Su infancia temprana, a diferencia de Paula, transcurrió con sus familiares directos; madre y abuelos. En su historia, la conflictividad familiar estuvo relacionada fundamentalmente a dificultades vinculares y de crianza. Su mamá y su papá se separaron cuando él era un bebé de un año. De ahí en más, la relación con su padre fue más bien circunstancial:

Me crié con mi vieja hasta los seis, me mandaron con mi abuela, después volví con mi vieja a los doce. Después fui de vuelta con mi abuela hasta que me llevaron a un instituto de menores y estuve tres años dando vueltas en institutos. Mis viejos se separaron cuando cumplí un año. Él se fue de casa. Al tiempo apareció y lo empezamos a ver con mi hermana. Después de más grande me fui a vivir a su casa, a los trece o a los catorce. Me quería poner límites. Yo era pendejo me mandaba cagadas y me peleé. Estuve viviendo con él dos años casi, después no me traté más. Ahora sí pero así nomás.

En 2005, a los catorce años otra resolución judicial determinó su ingreso a un Centro de Contención, de modalidad semiabierta a partir de una causa por robo. Para esa época, nos contó Manuel, la asistencia al Juzgado ya era cosa de todas las semanas: “Cagada tras cagada era. En una semana iba tres o cuatro veces, siempre por cosas distintas. Pero esa vez fue distinto. Fui un boludo” (Manuel):

Fui con mi abuela. Ella sabía me parece que me iban a llevar. Agarra y me dice la secretaria: “Bueno”. Y mi abuela se largó a llorar y yo digo “Ya está, ya está. Me hicieron bajar por un túnel. Menores está abajo. ¡Qué!, cuando me metieron en el túnel yo me di cuenta al toque que me iban a llevar. Eran las dos de la tarde. Me llevaron a Registro de Ubicación (en la ciudad de La Plata), pero yo no sabía. Fue la única vez que tuve miedo: esa vez, la primera. Patrulleros por todos lados y no sabía dónde me iban a llevar ni que me iba a pasar. Aparecí en Pozo Viejo al otro día, a las cuatro de la mañana”.

A partir de allí comienza una trayectoria de ingresos, escapes, capturas y reingresos originados principalmente en causas por “fuga”, combinadas con otras por hurtos y robos, que fueron incrementando la dureza del encierro, aun siendo Manuel no punible por razones de edad. En su historia se observa que las distintas situaciones de conflictividad que lo tenían como protagonista siendo un niño, fueron resueltas siempre a través de la vía judicial.

2. El “afuera” y el “adentro”: fronteras, sentidos y actores

La barrera material y simbólica con el afuera —rejas, muros con vidrios en su extremo— y los deseos de romperla están siempre presentes. En efecto, el “adentro” y el “afuera” se instituyen como espacios sociales diferentes y desiguales donde acontecen experiencias singulares que van moldeando las biografías institucionales sobre la base de las interacciones entre ambos. La frontera que divide estos espacios resulta por momentos rígida y por momentos porosa, pero siempre actualizando la condición de niños/adolescentes tutelados. “Por el Hogar pasaban los chicos en

bicicleta diciendo ‘Yo tengo mamá y papá’. Nosotras salíamos todas negras y no los podíamos agarrar porque estaban las rejas y los pendejos del otro lado” (Paula).

Tanto Paula como Manuel tienen experiencias de “fuga” que expresan niveles de resistencia al orden tutelar.

En total tengo veinticuatro fugas. Cuando me agarraban y me llevaban les decía: ¿para qué me vas a llevar si mañana estoy de vuelta acá? Llegaba primero que ellos. La mayoría de las causas que tengo son por fuga. Y otras por robo, que muchas veces robaba porque necesitaba plata para volver. No siempre pero muchas sí. Pasa que nunca me trajeron a un instituto cerca de mi casa que era lo que pedía yo. Siempre allá lejos. (Manuel)

El muro está lleno de vidrios. Te rompés la pata o te cortás. Cuando me escapé lo hice por Scout, más viva. Llegué hasta Monte, más lejos que todas las que se escaparon, que las grandes. Me quería ir con mi mamá. Me fui en tren, tirada en los vagones y a dedo. La re planeé: me llevé plata, ropa, comida. Pero no me di cuenta que en vez de agarrar la libreta con la dirección de mi casa, agarré el diario íntimo de mi hermana. “Querido diario”. Así que en Monte tuve que parar un móvil y decirle: “soy de un Hogar, llévenme de vuelta”. (Paula)

En el año 2010, la mitad del edificio del Hogar de Niñas fue transformada en un Centro Cultural. Estaba en desuso desde hacía varios años, a causa de la significativa disminución de la cantidad de niñas alojadas. La remodelación incluyó la construcción de un muro que funcionó como una potente frontera simbólica con la que Paula significa parte de la experiencia de vivir en el Hogar.

Mayra: —Cuando fue la reforma del Hogar, ustedes ¿Qué hicieron? ¿Cómo la vivieron?

Paula: —¿El Centro Cultural? A mí no me gusta el muro. No me gusta ver que de un lado está todo divino y del otro lado hicieron las cosas medio pelo. Era re loco, porque nosotros cuando lo conocimos era “guau”, “mirá qué baño, mirá lo otro”. Y era la bronca porque estaba el muro horrible ese. Es re... nosotras nos colgábamos y mirábamos para el otro lado. Una re bronca. Veíamos las diferencias que había de un lado y del otro, la manera en que lo hicieron, además nosotros queríamos el patio. Era el patio nuestro. Nosotras corríamos. Nos quedó un pastito de dos por dos. Cuando lo hicieron sentimos como que de un lado era todo lindo y del otro todo medio... como que ese muro dividía lo lindo de lo feo.

2.1. El “afuera”: actores y espacios

La gente que “las sacaba”, la escuela, la policía y algunos talleres de actividades recreativas constituyen las principales referencias al “afuera”. Paula rememora con indignación las salidas con la “gente que las sacaba”: personas con presuntos fines adoptivos que “sacaban” a las niñas del Hogar para pasar el fin de semana en sus casas y que luego “desaparecía”.

Eran gente que venía, te hacía el verso y desaparecía. Era como que cualquiera te viene a lastimar. “No, si, te va a llevar tal familia”. Yo cuando era chiquita nos íbamos, no sé, cinco o seis familias. Te mataban. “Este fin de semana te viene a buscar tal”. A lo último ya me quedaba nomás en la casa de mi mamá (una de

las preceptoras del Hogar) y en lo de la tía Alicia, otra preceptora. Iba a casas de gente que ahora me cruzo por la calle y me dice: “Ah, te acordás que antes vos me decías mamá a mí”. Y yo digo: “¿Y éste quién es?”. Son gente que desaparece. Y te re aferrás. Nosotros nos aferrábamos mucho a las personas, entonces cuando se iban decían: “No, si voy a volver”. Era como un quiebre, nos pasó a todos. Se acercaban, te traían golosinas primero, te empezaban a sacar y después desaparecían. Desaparecía. Capaz que vos decías, “Bueno, seguro porque somos chicos, le rompí eso, capaz que se enojó por eso”. La gente que va, son gente que pasa, nada más. Es como todo. Son gente de paso. (Paula)

Años más tarde, descubrirá leyendo su legajo, que esa “gente” eran posibles “familias sustitutas”.

Otro actor significativo del “afuera” es la policía, con quien Paula comenzó tener experiencias desagradables en los comienzos de la adolescencia, durante sus salidas con compañeras.

Paula: —En esa época me paraba siempre la policía, ya es como que te fichan viste.

Mayra: —¿Y qué hacías vos en esos momentos, qué hacías cuando te paraban?

Paula: —Nada, me hacía la re pelotuda, mientras no dijera que era del Hogar estaba todo bien. Si decía que era del Hogar, bueno. Una vez me llevaron a la comisaría. Fue gracioso, me llevaron por no saberme el número de documento y la dirección del Hogar. Otra vez venía de una charla de Educación Sexual y nos habían dado un montón de preservativos, me dieron vuel-

ta la mochila y me los tiraron todos al piso. Era algo constante, siempre la policía te paraba. Después en el Hogar habían plastificado la fotocopia del documento para que ande con eso cada vez que me paren.

Otra vivencia significativa del afuera fue la experiencia escolar:

Paula: —Una chica del hogar, eras eso, no había tu tía.

Mayra: —¿Te sentías marcada así por los docentes? ¿Por compañeros?

Paula: —No, por los docentes más que nada. Había algunos que la mamá nos sacaba a nosotros e íbamos a la casa el fin de semana. Pero “las chicas del Hogar son tremendas” se decía. Si una se mandaba alguna caíamos todas. Si una era media rápida, éramos todas rápidas.

A pesar de ser un espacio de producción del estigma “chica del Hogar”, Paula encontró en la escuela una “referente” en María, su maestra de matemáticas:

Fue otra referente que nos llevó a su casa. Cuando hay una fiesta la mayoría se va a la casa de los familiares y nosotros fuimos los únicos que nos tocó quedarnos y ella nos sacó, nos llevó a la casa y la pasamos joya. Las otras no. Te trataban de otra forma. Era odio feo, no sé si llegas a sentir odio pero es una impotencia fuerte. Pasa que íbamos a la Escuela 10 y no era una sola que iba, nos mandaban a todas juntas a la 10 y la etiqueta era ésa. Y cuando sos chico creo que todos somos malditos entonces el día de la familia van todos

los padres y vos ahí diciendo: “Uh, que hacemos”. Y los chicos te cargaban, la pasabas feo. (Paula)

En los “talleres”, Paula encontró espacios de referencia sumamente significativos, especialmente para proveerse de recursos de contención afectiva y de formación cívico-social. La promoción de la asistencia a ese tipo de actividades, como el taller de periodismo para adolescentes en la Mutual Popular Tierra Libre a cargo de dos referentes del llamado “periodismo social”, coincide con el comienzo de una nueva gestión en la conducción del Hogar que tiene la pretensión de adaptar la institución al nuevo esquema normativo “de derechos”.

Nos dijeron: “Hay un taller, tienen que ir todas”. Al principio iba para salir del Hogar, a fumar. Después me re enganché por ellas. Por la forma en que te hablaban, cómo nos guiaban. Nos enseñaban periodismo pero era más bien compartir un momento. Con personas que te están guiando en todo sentido. Iba más que nada porque me gustaba estar ahí, me sentía acompañada. Nos veían distinto, todo el tiempo estaban apoyándote, diciendo: “vos podés”. Eran las únicas dos personas que veían algo bueno, que yo no era la “irrecuperable”. Hicimos una revista, aprendí a hacer entrevistas, hice una pasantía en el diario. Lo que más valoro son los ideales, valores que son cosas que ya me inculcaron ellas y ya las tengo y les agradezco un montón. Esto de decir: yo no quiero este vaso para mí. Yo quiero para vos y para todos. No quiero algo para mí, lo quiero para todos. ¿Por qué no se puede repartir? ¿Cuánto producimos nosotros en Argentina? Producimos diez veces más de los que uno come y hay gente que se caga de hambre. ¡Me estas cargando! (Paula)

En la historia de Manuel el “afuera” representaba un espacio de libertad restringida no obstante por la constante violencia policial —física y verbal— que tuvo que soportar.

Me agarraban en la calle, me mataban a piñas, me llevaban a la comisaría, me largaban. No me registraban en el cuaderno. Como si yo no hubiese estado. Llegaba todo roto. Mi vieja me veía. “¿Qué pasó?”, me decía. “No, los milicos”. Estaba en la plaza y había veinte tomando pero venían y me manoteaban a mí. En la esquina de mi casa también me hinchaban las pelotas. Los vecinos me odiaban, pero los milicos eran el problema. A veces me llevaban a la comisaría y me largaban al otro día, me hacían causas. (Manuel)

A tal punto llegó el hostigamiento que tuvo que irse de su pueblo: “Me tuve que ir de acá. Me tuve que ir al sur a trabajar con un tío en los viñedos porque si me quedaba acá me iban a pegar un tiro en la cabeza los milicos. Ya me habían dicho” (Manuel).

Para proveerse del dinero para el consumo, Manuel cometía algunos hurtos en Loma Oscura. En el pueblo, donde todos se conocen, se generó una organización para *destrrarlo* junto a dos jóvenes en similar situación, con el apoyo de la policía local: “Hicieron una reunión de vecinos con la policía que expulsaron a tres de los pibes que allá estaban conmigo y a mí me llevaron al instituto” (Manuel). Tavo reafirma sus dichos y denuncia la actitud de algunos vecinos del pueblo:

“Ya sabemos que es él”, le decían al policía, pero nadie dijo: “Bueno tiene problemas él, de adicciones”. No “este roba tiene que ir preso de por vida”. Y ahí dijeron que no querían que vaya a la villa él, los mis-

mos milicos sabían que vos no tenías que entrar a la villa. (Tavo)

El destierro, el exilio de la sociedad es de los castigos más frecuentes y crueles de la humanidad. Es el mismo imaginario instalado en amplios sectores sociales acerca de los jóvenes marginales que en distintas circunstancias y escenarios ha producido fenómenos aislados de “linchamientos públicos”. En este caso mediante una de las peores formas de violencia simbólica que un colectivo puede ejercer sobre un individuo: la expulsión que produce la “muerte social”.

Al igual que Paula, Manuel encontró en el “afuera” apoyos fuertes para intentar armar una vida sin violencia y sin contacto conflictivo con el orden punitivo: Tavo y El Negro —un kiosquero con el que solía conversar y a través de quien conoció a Tavo— serán en su vida importantes contenciones afectivas y en menor grado económicas —ya que le proveían algunas “changas”—. Retomaremos este punto en el apartado de los “recursos y estrategias para la vida pos-institucional”, porque consideramos que así puede pensarse el rol de estos soportes afectivos en la vida de los jóvenes.

2.2. El “adentro”. Tramas intrainstitucionales, actores, relaciones y disputas

El “adentro” está formado por una diversidad de actores y relaciones que los jóvenes ponen en vinculación a medida que rememoran situaciones y experiencias. En su relato, Paula identifica a las preceptoras, al equipo psicosocial, la Directora y la comisión de las Damas de Beneficencia, asociación civil de mujeres extensamente reconocidas en la ciudad. Sobre ellas reflexionó:

Es una comisión de señoras mayores, que tienen un pensamiento bastante... siguen pensando de la misma manera que pensaban hace cincuenta años. No dejan que nadie ni nada se meta a lo que es el círculo de ellas. Cuando alguien intenta meter nuevas ideas “hagamos talleres, llevemos a las chicas afuera del Hogar”, como ha pasado, lo sacan carpiendo. Con nosotras es figurar nada más que para la fotito abrazando a las nenas. Eso es lo peor que puede haber. Van a comer al lugar donde trabajo y no me reconocen, no me conocen. (Paula)

En oposición a “las damas”, sostuvo que las que estuvieron todo el tiempo con ellas son las preceptoras:

Viven más con nosotras que en sus casas. Dentro de todo creo que la reman. Los chicos ahora no son lo que éramos antes nosotros. Antes estábamos así [hace el gesto con la mano de tener a alguien “derechito”], y ahora están así [tuerce la mano]. Cambiaron mucho las cosas, cambiaron los chicos y cambió el personal del Hogar también. Nadie los capacita. Entran y punto”.

Paula retoma con frecuencia una reflexión que expresa una característica atribuida a la lógica institucional.

El Hogar te cambia a vos, no es que vos cambias el hogar. Ya si entrás, vos entrás diciendo: “Bueno, hay un montón de cosas que cambiar“.Y no. El Hogar te va cambiando a vos, y cuando querés acordar sos igual a todos los que estuvieron. (Paula)

Ese “cambio” lo atribuye al choque entre la imagen idealizada de las “niñas desvalidas” y lo que encuentran en la

práctica en el Hogar quienes tienen una “vida normal” puertas afuera:

El cambio es que te podés hacer amiga de las chicas y todo, pero después es complicado porque el personal del Hogar se vuelve más... maldita no es la palabra, más del otro lado, o sea, van y hacen su trabajo. De las puertas para afuera tienen su vida como todo el mundo. Pero ya no es como entran. Entran queriendo cambiar un montón de cosas, pensando que nosotras no sé, “pobrecitas las nenas del Hogar”, y cuando ven se quieren morir. Porque las nenas pobrecitas somos terribles. (Paula)

Otro actor significativo son los trabajadores que por su formación representan el saber “experto” de las políticas: psicólogas y trabajadoras sociales. La vinculación con el equipo psicosocial es caracterizada por Paula en términos de tensión y desconfianza:

Eso que te dicen de que queda todo ahí, que lo que contás es secreto, es mentira. La psicóloga manejaba nuestros papeles para el juzgado. Nosotras teníamos que hacer un comparendo y eso iba al juzgado. Ahí [adentro] no sirve una psicóloga. El espacio terapéutico tiene que ser afuera y realmente privado. Para resolver conflictos tampoco servía. Hacíamos reuniones donde nos hacía decirnos todo y después nos matábamos. Era al pedo, no ayudaba a nadie.

Los relatos sobre la crianza en el Hogar, especialmente en lo referido a la relación con el personal a cargo del cuidado articulan expresiones de afecto con reflexiones sobre el uso de la violencia institucional como recurso al que apelaban

algunas preceptoras para regular la conducta de las niñas. Paula valora negativamente los malos tratos sin que eso implique pensarse a sí misma como mera víctima, ya que ubica esos episodios dentro de una trama de relaciones más amplia en la que tenía también lugar el afecto y el cuidado, y en un momento institucional/social que estima como de mayor organización y de pautas de conductas más claras y estables.

M. era la directora de antes [de la sanción de la Ley de Protección], se quedaba a dormir ahí. A esa sí que le tenías miedo. Estábamos con las patitas arriba, y ¡tra! la chancleta. Picaba como la mierda eso. Fue tremenda. Igual fueron otras épocas, el Hogar estaba mucho mejor, había mucho más orden de lo que hay hoy. (Paula)

Más que los golpes, Paula destaca las formas de acción sutil y prolongada de la violencia verbal y psicológica como lo peor del trato recibido por el equipo de cuidadoras responsables.

Paula: —No hay peor cosa que nos dijeran: “Te parecés a tu vieja”. Te lo decían directamente, antes y después [de la sanción de la Ley de Protección Integral]. “Vos no vas a llegar a nada, vas a terminar como tu mamá”, y nosotras luchábamos continuamente para no ser igual. Una vez le pegué a una nena y dije: “Soy igual que mi vieja”. Me quise morir, le pedí perdón a la flaca y ella se cagaba de risa. Nunca me tuvieron fe en nada, así que no sé...

Mayra: —¿Tuviste que remarla sola?

Paula: —No, pero me decían: “Vos ya fallaste, vos no sos nadie normal”. A mí todo el tiempo no sé por qué... parece que no me importa nada, pero sí me importa. “Tenés que ser como tu hermana. Anabela trabaja, va a la escuela, vos vas a terminar el año de la...”. Y siempre la palabra irrecuperable. O sea vos, ya está. La irrecuperable. Daba bronca, pero me dio más fuerzas.

También recuerda los traslados de niñas hacia otras instituciones tutelares como una práctica institucional recurrente que funcionaba como “advertencia” para el resto: “Un día nos despertábamos y desaparecían tres nenas y vos decís: ¿Por qué se las llevaron? “Porque no estaban más para estar acá. Eran tremendas”. Listo, traslado. Hubo pastores tremendos. Era la amenaza: “Mirá que te llevamos con los pastores” (Paula).

La forma de regulación de los conflictos entre las chicas por parte de las preceptoras, también es un punto sobre el que Paula reflexiona con una mirada crítica.

Te decían: “Andá y pegale”, yo no le iba a pegar, un grito le pegaré, pero no pegar. Como cambió la ley ellas sabían que no podían hacer nada. Además Graciela le dijo a las chicas que tenían derechos, que no les podían pegar y ellas empezaron a usar eso también, a veces lo usaban bien y otras veces como el orto. (Paula)

La sexualidad fue otra dimensión de su vida que encontró en el Hogar obstáculos y tolerancias silenciosas hacia su orientación sexual. Paula supo desde niña que le gustaban las chicas. Por eso, cuando la única preceptora con la que podían hablar de sexualidad le dijo: “Estas cosas pasan, ya se te va a pasar”, no dudó en contestarle con

firmeza: “Conmigo no. Me gustaba Laura en primer grado, mi maestra.” Así y todo, la joven relata que esa preceptora era la única que habilitaba un espacio de confianza con las niñas para hablar de sexualidad: “Cosa que se te ocurría se la podías preguntar a L. Eran las reuniones de la noche, mientras planchaba nosotros le doblábamos la ropa y la escuchábamos hablar. Y saltaban preguntas. Éramos cincuenta monas ahí preguntando, preguntando.” (Paula). El “ya se te va a pasar”, expresa una mirada de las orientaciones sexuales no hegemónicas como expresiones de sexualidad no deseables, pero lo hace con una sutil operación que implica una tolerancia a la diferencia sexual adolescente como fenómeno pasajero y rectificable en el incuestionable tránsito a la estabilización necesariamente heterosexual (Elizalde, 2011). No obstante, L. representó un pequeño resquicio en el conjunto de estrategias e intervenciones normalizadoras de la institución:

Las otras eran más cerradas. “Lo que vos hacés está mal, es asqueroso”. Y yo les decía: “Problema mío, déjenme en paz”. Y Adán y Eva, las pelotudeces de las viejas. ¿Por qué no puede ser Eva y Eva? Todas me conocen desde que soy un bebé, y era algo que no esperaban, siempre esperan otra cosa. Si ya era irreparable ahora más todavía. Si tenías quince años y te ven que salías con alguien, ¡pum! pastilla. ¿No te querés tomar la pastilla? Inyección. ¡Y a mí me daban las pastillas! Yo les dije ya está, no me den más. Pero te la daban en la boca. Otra cosa que me dio mucha bronca era que a mi pareja la dejaban afuera. Me decían: “los novios de las chicas no pueden entrar más”, y yo veía que mi pareja se quedaba afuera y entraban todos los otros chicos. Hablé con la presidenta de las Damas, la que sale en las fotos del diario abrazada a

las nenas. Me dijo que lo hable con G. [la directora del Hogar pos-sanción de la Ley de Protección], pero la dibujaban, decía que respetaban “mi situación”, pero que no podían entrar ni ella ni el novio de las chicas. Mentira, entraban todos menos mi pareja. En el Hogar era claro que teníamos que tener novios.

En el año 2007 asume la conducción del Hogar una nueva directora. El argumento para el recambio fue la necesidad de adecuar la gestión institucional a la reforma en la legislación de niñez. Si bien Paula valora el cambio en términos positivos, reflexiona críticamente sobre la forma en que se expresó en lo cotidiano, especialmente por su incidencia en las relaciones interinstitucionales y en la formación moral de las niñas. Recupera valores que pondera como positivos del pasado como una mayor organización y disciplina, al tiempo que aprecia positivamente la apertura al diálogo que habilitó la nueva gestión:

[Antes] pasábamos agachadas por la dirección para que no nos vean. Si nos veían el grito “¡Paula!” y era para un reto. Y picaba la chancleta, no estaba bueno eso. [Ahora] con G. fue otra cosa, hablábamos más, todo. Igual hay muchas cosas que me molestaron también. Pero antes era peor, reconozco que con ella cambiaron mucho las cosas, algunas para bien otras para mal. Ni bien entró nos dijo: “Miren, si a ustedes les pasa algo conmigo pueden hablar, fíjense que ustedes tienen derechos”. Nos vino con la parte de los derechos y un montón de cosas. (Paula)

La participación de las chicas generó nuevas demandas por parte de ellas y complejos desafíos de administración de la conflictividad que, según la evaluación moral de Paula,

no se tramitan de manera correcta en el nuevo contexto de “los derechos”.

Nosotras tampoco sabíamos quién tomaba las decisiones porque le decíamos a G. “¿Y por qué le hicieron esto a coso? ¿Por qué se la llevan? ¿Por qué la están empastillando y por qué está atada a una camilla? Y no sabía qué decirnos. Le reclamábamos muchas cosas había cosas que no nos gustaban a nosotras siendo las más grandes y las más viejas. Pero se tomaron todo por las ramas, putean, pegan ¿Entendés? Y las preceptoras del Hogar no están preparadas para nada, a veces se ponen a la par. Saben que no pueden levantar una mano porque ahora las chicas están más vivas, no era como nosotros. Yo recorría pasillos y pasillos de los juzgados y no podíamos decir “ni mu”. Los años pasan y se vuelve todo más flexible. No está mal, está bueno, pero estaría bueno que sea de otra forma, no que lo tomen como un arma: voy al juzgado y digo que vos me pegaste. Nosotras no decíamos eso jamás. El Hogar estaba mucho mejor, había mucho más orden que hoy. En nuestra época si nosotros llegábamos a faltar el respeto era un mes sin salir y tareas comunitarias encima.

Paula reivindica el Hogar en términos afectivos como lugar de pertenencia como una “casa”.

No es que teníamos restringida la palabra: vos no ibas a hablar mal del Hogar porque era tu casa. Como que ya lo teníamos sabido a eso, que si íbamos al juzgado, iba a estar todo bien. Además dentro del Hogar siempre estuvimos bien, nunca nos faltó nada. En mi caso, vos me preguntás dónde está mi casa y te digo mi casa está en el Hogar.

En efecto, promediando los seis años de Paula, el grupo de hermanas es retornado a la casa materna. Luego de cuatro años “en los que hicimos totalmente para atrás” (Paula), su hermana mayor “denuncia” a su madre “con todo el dolor del alma, porque quién quiere denunciar a la madre, pero bueno no podían seguir así” (Florencia). Las niñas son alojadas en un Hogar transitorio del conurbano bonaerense. Allí se da una situación que es interesante para relativizar la dicotomía que opone Patronato de la Infancia a Sistema de Protección, desde la consideración del derecho de NNyA a ser oídos/as: “Ahí sino hablábamos, no sé adónde nos llevaban. Yo le dije: “¿Puedo hablar con la directora? Bueno, yo no quiero estar acá, quiero estar en el Hogar San Mateo. Llévanos allá. Y nos trajeron al otro día” (Paula).

Desde el presente y ya fuera de la institución, reflexiona:

El hogar me salvó. Hoy sería cualquier cosa. Gracias a Dios me crié ahí, y de una manera que salí bastante bien. Me salvó la vida. Creo que logré salir del círculo ese, que a todos nos cuesta. Que logramos salir yo y mi hermana al menos, ya es bastante. Y mis otras hermanas que se fueron, también. En cambio a otras les faltó más Hogar.

La experiencia de Manuel al interior de las instituciones del sistema penal juvenil comienza con una sentencia por una causa por robo que determina su ingreso a un Centro de Contención, dispositivo que aloja jóvenes infractores o presuntos infractores a la ley penal a quienes se ha dictado una medida de restricción de la libertad que implica la posibilidad de realizar actividades fuera de la institución. Manuel cuenta que se ganó la confianza del director, lo que le permitió una estancia relativamente cómoda en el lugar:

Me mandaron a pintar afuera. Yo digo: “¿Qué son locos estos? Me voy a ir a la mierda”, porque ya desde el primer día me dejaban estar afuera, al lado de la calle, yo podía salir corriendo. Pinté, limpié el piso, todo bien, qué se yo... entré. Me mandan a pagar una boleta ¿Entendés? Te mandan afuera, te dejan solo. Te prueban y después ya podés pedir permiso para ir a sentarte al parque o ir a caminar al centro, andar. Te manejabas como en tu casa.

Hasta aquí parecía primar en la institución una estrategia de construcción de vínculo basado en la confianza y en el cuidado. Además, se ocuparon de acompañarlo a la sede local del Centro Provincial para las Adicciones para tratar su consumo problemático de drogas. Pero la situación tiene un giro a partir de una relación amorosa que Manuel entabló con una pasante dentro de la institución:

Conocí a una chica que estaba estudiando psicopedagogía, hacía una pasantía ahí. Nos ayudaban con los deberes. Me pongo de novio con la mina, y con la madre me llevaron a la casa. Estuve como cinco meses en la casa de la chica. Perdió el trabajo ahí porque es como si fuera un profesor con un alumno ¿no? Supuestamente para el Juzgado yo estaba en el Centro de Contención, mandaban los informes todos los meses como que yo estaba ahí. Pero ya ahí era peor porque... para mí en ese momento era mejor porque con la vieja chupábamos vino, me daba pastillas. Ni ir a la escuela, me decía: “Tomá” me decía, me daba siete pastillas, en la escuela re empastado estaba. (Manuel)

Esta “fuga tolerada” contribuyó a agravar su ya por entonces problemático consumo de drogas. Según nos dijo,

se “empastillaba” desde los doce años. Más allá de lo que se presentaba como una situación aparentemente “cómoda”, ya que cumplía su condena fuera de la institución, Manuel nos manifestó su disgusto por el exceso de tres meses de la medida inicialmente impuesta de seis de semiprivación de libertad indicados inicialmente. Quería volver a su casa, tal como le habían prometido en el Juzgado. Según relató nadie le informaba sobre su situación y tampoco le daban permiso para ir a su pueblo de visita.

Yo me quería venir para acá. Y la vieja que era mi suegra no me dejó porque yo estaba bajo encierro de ellos. Yo, supuestamente, para el Estado estaba en el Hogar y yo estaba en la otra casa. Qué, cacé el bolso y me vine. Para el día de la madre, a pasar con mi vieja. (Manuel)

A partir de aquí, con su primera causa de “fuga” comienza el raid de escapes, persecuciones, golpizas policiales, capturas y encierros cada vez más atroces.

De Pozo Viejo me fugué, me llevaron al Garnier, ahí estuve una semana y me fui, de ahí me agarran, me fugué, me agarran. Tres Lagos, me fugué. Me llevaron al Castellón primero a Registro. Ahí me dicen: “Hay un lugar más piola, ¿querés ir?, es semicerrado. Tenés celda pero vos salís al patio, jugas a la pelota, salen a trabajar.” Y de ahí me trasladaron al Almabrava. En alguno estuve uno o dos meses, cuatro, cinco. En el Castellón casi un año. En sí todo eso pasó en tres años. Desde la primera vez que me llevaron. En total tengo veinticuatro fugas.

Fue imposible reconstruir la experiencia institucional de Manuel en su totalidad, a raíz de sus dificultades para recordar cada uno de los lugares en los que estuvo detenido, con sus fechas de ingreso y periodo de permanencia. Repitió varias veces algo muy significativo: siempre volvía a su pueblo, a su casa: a Loma Oscura. “Cuando me agarraban y me llevaban les decía: ¿Para qué me vas a llevar si mañana estoy de vuelta acá? Llegaba primero que ellos, jaja” (Manuel).

La causa penal más recurrente contra Manuel fue la fuga. También tuvo causas por robo, muchas de ellas vinculadas a dos situaciones puntuales: el financiamiento de su consumo de drogas y la obtención de dinero para volver a su casa.

Su experiencia institucional en los Centros Cerrados, de privación total de la libertad, da cuenta de una cotidianeidad que combinaba tratos denigrantes con grandes periodos de horas sin actividad donde el tiempo parecía detenerse. El “verdugueo”, el “descanso” y el aburrimiento eran el centro de una realidad cotidiana con la que debía lidiar a diario:

Te tomaba de punto algún coordinador y te escupía la comida, y la comías o no te daba. O te levantaban más temprano del horario para levantarse. Cuando ingresas te dan un papel con las reglas de ahí. Te hacían limpiar, te ensuciaban y te hacían limpiar todo de vuelta, cosas así. Te descansaban. Por ejemplo había un maestro⁹ en el Castellón que ya lo conocías y le decías: “¿Hey maestro me das fuego?” “¿Cómo me vas a pedir fuego? ¿No aprendés todavía?” “Bueno qué sé yo, me quiero prender un cigarro, fue”. “No, tenés que

9 “Maestro” en este contexto no es el docente típico, esa figura que se prepara para transmitir saberes formales. En los centros correccionales es el trabajador que se ocupa de asistir, controlar y cuidar a los jóvenes. “Son los coordinadores, los que nos cuidan, los que están ahí todo el tiempo”, nos explicó Manuel.

decir: Maestro ¿me presta su encendedor para prender mi apagado?”. Te verdugueaban todo el día así. (Manuel)

Nos levantábamos a las siete y sacábamos el colchón al patio. A las ocho tomamos algo, y después nos quedamos mirando tele, escuchando música o limpiando hasta las doce, comemos y después nos quedamos escuchando música. Alguno hacía algún banquito, un velador o un cuadro. A la tarde lo mismo que a la mañana: escuchar música, jugar a las cartas, tomar mate. Siempre lo mismo. Hasta las ocho, nueve que nos acostábamos. ¡Te aguarrás un aburrimiento! Se te hacen re largas las horas y era re chiquito eso, caminás como los locos, así en cuadrado”.

Los sábados podían acostarse un poco más tarde, a las diez de la noche y tenían acceso a un DVD para ver películas. Las visitas de familiares y amigos estaban permitidas sólo los fines de semana. “Todo el día embolado arriba hasta las cinco de la tarde. Y si no había visitas dormíamos la siesta” (Manuel). Las llamadas telefónicas se limitaban a dos por semana: “Los martes y jueves y cinco minutos cada vez, te pasabas y te cortaban el teléfono. Y tenías que hablar adelante del maestro o del guardia. No podías hablar nada”. Manuel logró mediante un comparendo que el Juez permitiera la visita de una chica que conoció por Messenger. Así describía la relación con sus visitantes, y el control:

Cero contacto. Un beso y listo. Igual cuando iba mi mamá. No la podía abrazar, te cagan a pedos. Porque encima tenía una arcada así, estaban las escaleras que subían para la celda y la arcada así era el... donde vos pasabas el día, mirabas tele, escuchabas música. Y al frente tenías una mesa de plástico y se sentaban todos

los vigilantes ahí. Y ya donde vos hacías algo, así con la mano, ya te cagaban a pedos. (Manuel)

En relación con su experiencia escolar,¹⁰ Manuel, completó la escuela primaria (8vo. y 9no. año) en El Castellón. No la recuerda como una experiencia buena:

¿Qué vas a aprender? Bajaba los miércoles nomás. Había una maestra sola nomás, éramos un montón de pibes y no nos podían juntar porque siempre había problemas, entonces bajaban de a uno, de a dos. Si nos juntaban terminábamos peleándonos o bardeándola a la maestra, encarándola, la encarábamos todos a la maestra. Si no había mujeres ¿sabés qué? A la psicóloga, también. A mí me mandaron el certificado, yo terminé ahí primario.

También había talleres de aprendizaje de oficios o de producción de artesanías. Allí se daba una particular situación que nos permite ver cómo la misma institución promovía la transgresión y cómo se ejerce el disciplinamiento a través del control sobre los cuerpos.

Manuel: —[...] Teníamos panadería y carpintería. Yo fui una vez sola al taller ese...

Mayra: —¿No te interesaba?

Manuel: —Na... antes fui al de panadería dos veces y no me gustó tampoco.

10 Para la cuestión de la escolarización de adolescentes en contextos de encierro ver Fridman, D. (2011). *La mala educación*. En línea: <http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2011/11/Tema-Uno_2_22dic.pdf>.

Mayra: —¿Y cómo era? ¿Los obligaban? ¿O podían elegir ir o no ir?

Manuel: —Na, en realidad tenías que ir. Y después si no te interesaba o no te gustaba te portabas mal para que te eche el profesor. Y ahí te sacaban enseguida.

Mayra: —¿No te gustaba por la actividad o por otra cosa?

Manuel: —No me gustaba el taller pero lo que más me reventaba era la requisita. Te requisaban cuando entrabas y cuando salías. Porque por ahí había alguno que se robaba un destornillador cosas así [...]. Te ponían en bolas.

En varias oportunidades, Manuel —cuya causa más grave fue el robo, nunca con armas según nos contó— recordó y expresó con malestar, el hecho de haber cumplido condenas en centros cerrados de máxima seguridad compartiendo espacios con “pibes pesados”.

Estuve con Pantriste,¹¹ ¿te acordás? y después también había violines. Estaba Pamplona, de Tres Lagos, que violó y mató una nena. El loco un día empezó a contar. Y ahí con los violines la peor. El maestro lo dejó que hablara y lo regaló para que lo partieran. Se lo llevaron al baño y bue, al violín sabés lo que le pasa. La bronca mía es que... en sí se quedaron con la espina muchos canas conmigo, nunca me pudieron probar

11 Un joven que trascendió en las crónicas policiales de los medios de comunicación por disparar en la escuela contra dos compañeros, uno de los cuales falleció. Según trascendió, el joven estaba harto de soportar las burlas de sus compañeros que lo llamaban “Pantriste” en alusión a un personaje de cine infantil, de aspecto lánguido y retraído.

nada. Y estuve con pibes que violaron y mataron, yo no era para ahí. Yo afanaba, me drogaba y me escapaba. Eso.

Mayra: —¿Por qué pensás que hubo tanta saña?

Manuel: —Porque, por ahí como le tomé tanto el pelo al sistema...

El sistema de relaciones al interior de los institutos se vive y se reproduce a través de un rígido sistema de códigos que cada quien debe aprender. Manuel cuenta que en su caso, seguir el consejo de “un viejo” mientras esperaba en una comisaría le sirvió para estar advertido sobre la importancia de comprender esos códigos y así poder manejarse con relativo éxito:

Me explicó un viejo que estaba preso en la comisaría: “Vos escuchá, escuchá siempre y después respondé. Si no entendés preguntá de vuelta y si no te contesta y te empiezan a descansar, ¿qué sos sordo?, ahí contestale” La primera vez no sé qué me dijo uno y terminamos peleando con el loco porque después se empezaron a cagar de risa los otros y se metieron. Porque no sabés cómo te van a venir a tirar, cómo te lo van a decir. Hasta que te vas poniendo vivo. Caía un ingreso y lo tenían que quebrar, te quiebran así, cargándote. Ya estás quebrado, después cuando vos querés decir algo no podés. Empiezan primero con cargadas. Berretines. Empiezan con berretines hasta que el otro se enoja y agarra todo a las piñas. Un berretín es decirle ponele “Qué gato que sos” o “¿Hace cuánto que estás vos acá, en cana?”. Ya ahí te lo dicen y no te das cuenta pero si vos te ponés a escuchar lo que te dicen, es rápido y

en doble sentido. Son boludeces pero si no aprendés, fuiste. Es para que aprendas a escuchar. Así te vas dando cuenta. Son boludeces pero...

Además, existe un sistema de clasificación que distingue moralmente a los jóvenes de acuerdo al tipo de delito que hayan cometido. Los que reciben el peor trato son los “violines” —jóvenes acusados/condenados por el delito de abuso sexual— y los “tranzas” —jóvenes acusados/condenados por delitos vinculados a la venta de drogas—. Los primeros suelen ser objeto de ataques físicos y sexuales. Los segundos, según Manuel, son objeto de un hostigamiento psicológico. “al tranza se lo descansa” (Manuel). Quienes gozan de prestigio y respeto son los “chorros” —jóvenes acusados/condenados por el delito de robo—. “Los chorros mandan” (Manuel).

Un reclamo constante que Manuel hacía sin éxito era el traslado a algún dispositivo de la zona centro de la provincia que facilite el encuentro con su familia. Ante la negativa, recurrió a una forma de reclamo altamente peligrosa pero recurrente, por ser la única manera de lograr la atención de las autoridades: la autoagresión, referenciada por lo general como “intento de suicidio”. “Me corté los brazos, como en la enfermería no pasó nada, esperé que cerraran y colgué la sabana. No me acuerdo más, me desperté en el Almabrava. Estuve cuatro días y me trajeron al Juzgado y de ahí al Hogar” (Manuel). De esta manera, recupera su libertad y vuelve a su ciudad, a un Hogar Convivencial para adolescentes varones. “Era un jardín de infantes: tarados con problemas familiares. No tenía sanciones, me levantaba y me iba a Loma Oscura, llegaba a la noche, comía y me acostaba. Estaba medicado. Andaba volado todo el día, re zombi. Un día agarré y no tomé más” (Manuel).

En un sentido, su trayectoria por instituciones “pesadas” le otorgaba en el contexto del Hogar cierto prestigio que él mismo asumía. No obstante, los “códigos tumberos” que necesariamente tuvo que aprender a manejar como forma de comunicación en las instituciones carcelarias, pueden generar dificultades una vez recuperada la libertad, como veremos en el siguiente apartado.

3. Afectos y parentesco

La vida cotidiana en el Hogar implicó para Paula la construcción de vínculos afectivos y de confianza expresados en términos de relaciones no biológicas de parentesco que no anulan a las biológicas sino que la complementan:

Paula: —Mi mamá de crianza está acá, es una preceptora que estuvo en el Hogar. Ella me crió y es mi mamá. La veo todo el tiempo. Es la única preceptora que va a mi casa. Bueno es mi mamá, obvio. Si alguien está todo el tiempo atrás tuyo es que se está interesando en vos. Si te caga a pedos, te persigue, y te dice: “Andá a la escuela”, “Hacé esto, hacé lo otro”, es porque está. Estuvo siempre. Me enseñó a ir al baño, me enseñó todo. A la casa vos entrás y está la foto mía, cuando jugaba al vóley.

Mayra: —¿Y con tus excompañeras seguís en contacto?

Paula: —Sí, seguimos teniendo contacto entre nosotras también, somos como hermanas de crianza. Capaz que viajan las chicas de Azul y se quedan con nosotras. Y nos juntamos a cenar con mi mamá y otra preceptora. Creo que no queremos cortar eso tampoco.

Mayra: —¿Y con tu mamá biológica cómo era y cómo es la relación?

Paula: —Todo el tiempo que estuvimos en el Hogar iba a visitarnos, al menos una vez al mes. Por ahí desaparecía un par de meses, volvía. Pero nunca dejó de vernos. No fue la gran madre, pero al menos no nos abandonó. Dentro de todo, siempre estuvo. La única persona que me fue a ver fue ella. A ver, yo sé que la re amo, es mi mamá y voy a estar siempre, aunque me cueste un poco la relación. Cuando voy a Buenos Aires me podría quedar en lo de mi papá que lo encontré hace poco y está bien económicamente pero me quedo en la casa de ella para que no se ponga mal aunque tenga que mear en un tacho. Ella no nos abandonó como dicen los legajos, hizo lo que pudo dentro de lo que podía.

Manuel en cambio, no halló condiciones para desarrollar vínculos de ese tipo en los institutos. “Ahí adentro no hay amigos” (Manuel). Sus soportes afectivos provinieron de una relación de noviazgo, su abuela materna, y de Tavo y El Negro, dos vecinos de Loma Oscura que lo acompañaron y apuntalaron en sus intenciones de “rescatarse”.

4. Estrategias y recursos para la vida posinstitucional

Los relatos expresan tanto la mirada sobre el pasado institucional, como el presente de lucha por el reconocimiento como personas, con “una mochila” difícil de cargar que los ubica en una situación de desventaja relativa. En ese trance se hace indispensable recurrir a sostenes y recursos disponibles o gestionar nuevos, en procesos que intersectan la

experiencia biográfica con las condiciones sociohistóricas. En términos amplios, los recursos que los entrevistados reconocen no son identificados como provenientes de las instituciones. Particularmente conflictivo es el momento del “egreso”.

Prácticamente nos echaron a todas las últimas, Marina y Loana sacaron una gente metida en su casa y se instalaron con nada. Yo tuve un poquito más de aguante. No sé si fui más viva pero me la banqué y les dije: “Sin laburo no me voy”. Y ellas te decían: “Acá no tenés más nada que hacer y te vas”. No te daban ningún apoyo. La amenaza era: “Te vas o te sacamos la beca”.¹² A la Pema que también se crió ahí le dejaron el bolso en la puerta. La Tota andaba desesperada buscando trabajo y consiguió con una mina que trabajaba en el Hogar, que no la trató bien y le pagaba dos mangos. A Lore la vi al lado de mi laburo pidiendo pan. Nunca te iban a decir: “Bueno anótate en el Programa Jóvenes” o “Vamos a hacer un CV”. Yo al CV lo aprendí a hacer en Territorio de Niños. Nunca salimos a comprar: no te das cuenta si esto subió o bajó, o si es caro. Pasa que cuando tramitamos la beca, lo ves lejano. Tenía 17, lo ves re lejos. No te hacés la idea de “Bueno, tengo que buscar trabajo”, ni tampoco ellas te dicen: “Bueno Pau, vamos a empezar a buscar un laburo para vos, fijate qué te gusta”. Todo el apoyo que recibí es de gente de afuera del Hogar. Adentro estaba de prestado, “Ya está, vos acá no tenés que estar”. En un tiempo me había puesto re mal, no conseguía trabajo y te corrían. Yo y mi hermana ya éramos “viejas”, teníamos veinte años.

12 El Programa Sostén fue un programa del Poder Judicial de la provincia de Buenos de apoyo al egreso de Hogares Convivenciales.

Casi sin opciones, Paula inició convivencia con su pareja de ese momento, en contra de sus deseos. Previamente pasó un tiempo hasta “acomodarse” en la casa de Carla, otra “referente”.

“Si para diciembre no te vas, te sacamos la beca”. Fue un ultimátum. Porque en realidad a la beca la tenías que cobrar estando fuera del Hogar. Y fijate que justo conseguí trabajo en noviembre, estaba desesperada. Los planes se te iban a la mierda, yo no quería juntarme. Me terminé juntando, qué iba hacer. Carla me tuvo un mes en su casa y como mi novia se quería ir de la casa también, cometí el error que todos dicen que no van a cometer y cometen. Porque vos te vas de un lugar donde estás todo el tiempo rodeada de gente y la idea es irte y largarte sola. No agarrar la primera situación que se te aparezca. Pero ¿cómo iba a hacer yo sola? Yo salí y decía: ¿Adónde mierda voy? (Paula)

El problema del “egreso”, categoría que incluye situaciones disímiles como la finalización de la medida por cumplimiento de la mayoría de edad o por revinculación con el grupo familiar, constituye una cuestión controversial y compleja que dificulta la transición juvenil hacia la vida adulta o desde el Sistema de Protección hacia la vida “autónoma” (Miranda, 2012). En el caso de los egresos por edad, luego de haber vivido prácticamente durante toda su vida en el Hogar, como es la situación de Paula, se abre un espacio de incertidumbre y angustia en el que cobra especial importancia la gestión de apoyos externos. Pero si bien el problema se torna especialmente dramático y conflictivo para los jóvenes por no contar con los recursos suficientes para una vida autónoma, no significa que para los equipos de gestión y funcionarios el tema sea desechado sin

más o que no sea considerado un problema. Como considera una trabajadora del Hogar para varones adolescentes: “Sentís que el trabajo que se hizo durante años retrocede” (J.,TS). La provincia de Buenos Aires cuenta con la Ley de Autovalimiento (2014) de la cual se desprende el Programa Autonomía Joven de incipiente ejecución en algunos municipios, cuyo objetivo es trabajar con jóvenes tutelados tanto en el Sistema de Protección como en el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, en la construcción de sus estrategias de egreso y preparación para la vida posinstitucional. Por otro lado, en julio de 2017, se sancionó la Ley Nacional de Egreso Asistido, impulsada por la Asociación Civil Doncel.¹³ Estas iniciativas dan cuenta del incipiente carácter de *problema público* que está asumiendo la cuestión en nuestro país.

En el apoyo mayoritariamente externo que encontró Paula consignó cuatro “referentes”, a quienes conoció en distintos espacios extrainstitucionales:

Yo tuve referentes muy fuertes como Carla, Andrea y Ludmila que conozco desde los catorce años. También César, un abogado, el único referente hombre que tengo. Siempre se acercó a dar una mano al Hogar. Si me quiero ir a estudiar lo llamo y con el alquiler me ayuda. Carla fue una vez a dar una charla del CPA y se fue construyendo el vínculo. La llamo y a los diez minutos está. Ella me hizo una fiesta cuando terminé noveno, es a la primera que le conté que me gustaban las chicas. “Las viejas” Ludmila y Andrea son muy importantes para mí. Las conocí en el taller de periodismo en Tierra Libre. Si no hubieran esta-

13 Asociación Civil abocada al trabajo con jóvenes y efectores del Sistema de Protección sobre la cuestión del *egreso institucional* (< <http://doncel.org.ar/>>).

do todas ellas, terminaba como todos decían. Porque te desalientan y ellas estaban ahí para decirte: “Vos seguí”. Si no seguro hubiese dicho “Sí, tienen razón, ya está”, si te lo dicen ellas (las personas del Hogar) que están las veinticuatro horas con vos o tus propias hermanas...

La influencia del reconocimiento de “las viejas” caló hondo en Paula, hasta el punto que fantasea con estudiar periodismo y llevar adelante algún día un emprendimiento social con niños y jóvenes, tal como hacen ellas en el conurbano bonaerense. Aún más, ese modelo de trabajo/activismo social es para Paula también un ideal de “familia”:

Familia, hijos, una casa, no sé, Algo que todo el mundo espera, no. Hagamos una casa para todos. Una casa en la que no tenga que mirar para afuera y decir: “Éste tiene más que yo”. ¿Entendés? Nosotras en el Hogar teníamos el muro ese de mierda: de aquel lado, era todo re lindo, perfecto, divino. De este lado, una mierda. No quiero eso.

Paula sabe que para continuar estudiando tiene que terminar el secundario, pero está “trabada”: “Pero ya lo voy a terminar. Se lo debo a todas ellas” (Paula). Para conseguir trabajo contó con la ayuda de Carla, una de sus “referentes”, quien la ayudó a inscribirse en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a través del cual accedió a un empleo de moza en un restaurante. Cuenta que esa actividad “es algo que sé hacer todos mis hermanos hicieron gastronomía, es algo fácil, que está al alcance pero no sé. Si pudiera elegir el laburo, me gustaría escribir. Pero también sé que me tengo que formar un montón” (Paula). Ese saber hacer fue aprendido en parte durante almuerzos y cenas de

beneficencia que organizaba el Hogar para recaudar fondos y en los cuales las niñas oficiaban de mozas: “Se hacían en La Rural las boludeces esas. Te hacían ir a las mesas y decir: ‘No soy moza disculpe si en el transcurso del día pasó algo’. De entrada tenías que pedir perdón. Una cosa espantosa, yo ni en pedo lo hacía” (Paula).

Con mucho tesón, y ayuda de sus referentes, Paula logró, finalmente, una relativa autonomía que le permite sostener un alquiler y vivir sola.

La experiencia posinstitucionalización de Manuel encontró menos apoyos y más obstáculos. Ser tocado por el sistema penal constituye un tipo de desventaja específica que dificulta la gestión cotidiana de la vida y las posibilidades de proyección en proporciones mayores si comparamos su situación con la red de apoyos con la que contó Paula. Alejandra, exfuncionaria municipal de Niñez, su abuela, Tavo y el Negro y su novia fueron los puntos de apoyo con los cuales el joven procuró armar una historia alejada de la violencia, los problemas con el Poder Judicial, y el consumo conflictivo de alcohol y drogas.

La compañía de Tavo y El negro, especialmente de Tavo, fue fundamental para sobrellevar las recaídas. Ambos le facilitaban dentro de sus posibilidades algunas “changas”—pequeños trabajos remunerados—, pero sobre todo apoyo y contención afectiva. Ese gesto fue repudiado por muchas personas de la comunidad, y Tavo y El Negro debieron lidiar con la tensión vecinal que generó el hecho de ayudar a Manuel e incorporarlo a sus familias y rutinas:

Un día dijo: “Tavo no quiero hacer más cagadas, quiero laburar”. Y bueno nosotros con El Negro te vamos a dar una mano. Había unos canastos para hacer leña y el dueño tenía que limpiar el terreno y sacarle el pasto. Y empezó, él se propuso eso. “Quiero trabajar”,

dijo. Después me lo empecé a traer acá a la ciudad a la cochera. Cortaba el pasto, comía en la mesa con mis papás. Yo a ellos les expliqué el problema que tenía. Igual que en mi casa mi señora y mi hijo sabían cuál era el problema de él. Mucha gente dejó de saludarme en el pueblo, en el autoservicio me dejaban con el saludo en la mano o algunos me decían directamente que qué estaba haciendo. Al Negro en el kiosco lo mismo”. (Tavo)

Es interesante observar desde una dimensión comunicacional, el valor relativo que asumen los recursos discursivos que Manuel llamaba los “códigos tumberos”. Si adentro de las instituciones es una necesidad aprenderlos y manejarlos con presteza, afuera, pueden convertirse tanto en un material de construcción de prestigio en contextos como el Hogar Convivencial para varones, donde los jóvenes son ingresados en la mayoría de los casos por causas sociales, como una dificultad al momento de vincularse en otros contextos intergeneracionales y fuera del circuito tutelar-penal: “Él almorzaba con mi familia, almorzábamos todos juntos los domingos. Un día me dijo: “Anotame las palabras que dicen ustedes en un papel así las aprendo”. Y yo le dije: “No, vos tenés que ser como sos vos, el que te acepta te acepta como sos” (Tavo).

Durante un tiempo Manuel vivió y trabajó en el campo donde vivía su novia, en la producción de ladrillos empleado por su suegro. Pero un conflicto con su suegra lo llevó a abandonar el lugar y volver a su pueblo. Estaba preocupado por las dificultades para conseguir trabajo “sobre todo porque voy a ser papá, Vero está embarazada y está re difícil no consigo laburo por ningún lado” (Manuel).

En diciembre de 2014 recibimos la noticia de su suicidio.

Él estaba... hacete una línea imaginaria en la cabeza. De un lado está el bien y del otro el mal. Bueno, se cayó se fue para el lado del mal, de la adicción. La luchó, pero lo pudo. Y bueno, no pudo más y se cayó. No hice nada del otro mundo yo con él. Yo pienso que si en los lugares donde estuvo le hubieran prestado un poquito de la atención que le presté yo, así poquito, capaz hoy estaría acá. No había que hacer mucho porque a él no le gustaba que le estuvieran encima. Sólo tratarlo bien y hacerle un poco de compañía. Se lo extraña. (Tavo)

Reflexiones finales

Es necesario continuar el desarrollo de indagaciones en este campo problemático delimitado por el ejercicio de la “dimensión tutelar del Estado” (Viana de Resende, 2010, Villalta, 2010a) sobre niños, niñas y adolescentes, tanto por motivos sociales como por motivos penales. Con relación a la institucionalización de niños y niñas “sin cuidados parentales”, se hace preciso sumar a las agendas de trabajo ya existentes, proyectos de investigación orientados a analizar la experiencia de la institucionalización desde sus implicancias y efectos concretos en las trayectorias vitales de niños, niñas y adolescentes y sus entornos, así como también la instancia problemática que representa muchas veces el fin de la medida tutelar. Esta “realidad que no debería existir”, parafraseando a Fonseca, Allebrandt y Alhert (2009); empero existe, y los esfuerzos desinstitucionalizadores no la anulan. Aún más, es necesario atender a su relación con ciertas dimensiones y elementos del contexto socioeconómico como la perduración del núcleo duro de desigualdad económica ya cristalizado en nuestro país (Kessler, 2013), y con un dato que surge a partir de la contrastación de los ya

citados informes 2011 y 2014 de Unicef: si bien se verifica una efectiva disminución de las institucionalizaciones, emerge como información significativa que la gran mayoría de niños, niñas y adolescentes que ingresan en los circuitos de cuidado alternativo, son objeto de esa medida excepcional por ser víctimas de situaciones de violencia doméstica. Ahí se abre un abanico de interrogantes respecto de las características y contextos que asume la práctica estatal de la institucionalización en la era de “los derechos” ¿De qué manera los procesos y experiencias contemporáneas de las desigualdades son tramitados, definidos y clasificados por los servicios estatales? ¿Cómo se construyen institucionalmente las situaciones “violentas” que llevan a considerar la posibilidad de una medida de abrigo? ¿Qué criterios específicos y diferenciales definen nociones de cuidado y protección ante la diversidad de situaciones de adolescentes tutelados? ¿Cómo se articulan y tensionan protección, control, castigo y autonomía en los procesos de administración tutelar? ¿Cómo se intersectan y tensionan “punción” y “derechos” o “lo social” y “lo penal”?

Por acuerdo implícito, la edad es una especie de desigualdad legítima que encuentra puntos de apoyo en la idea de “protección”, tensada a su vez por la noción de “autonomía”. Protección y autonomía pivotean sobre interpretaciones y disputas formuladas en torno a los límites etarios y a las condiciones contextuales de vida. Como expresara una ex-psicóloga del equipo técnico de un Hogar Convivencial, quien reflexiona sobre las circunstancias de egreso de un adolescente:

Quando fue lo del egreso nos llenamos de preguntas porque decís: ¿Está en una situación de peligro? Sí, nunca dejó de estarlo con relación a la calle. ¿Tiene sostén familiar? No. ¿Tiene trabajo? No. Está en una relación de noviazgo violenta, con mucho consu-

mo, tiene diecisiete años o sea todavía está en edad de protección. Claramente si hubiera tenido catorce años creo que la responsabilidad del Hogar se hubiera asumido de otra manera y como sea se intenta de nuevo, pero ya tiene diecisiete y es *como grande*. Y creo que terminó pasando que el hartazgo cegó un poco y pesó más el desgaste y la decepción, los sentimientos. Hay que tener cuidado, no hay que perder de vista que si bien es inevitable y hasta saludable involucrarse, no hay que perder la capacidad de objetivar y acá se complicó, había un involucramiento casi personal con la historia de Francisco¹⁴ y eso fue lo que terminó haciendo que todo termine así, o contribuyó mucho al menos.

Podemos pensar entonces, siguiendo a Fonseca, Allebrandt y Alhert (2009) en la arbitrariedad del egreso institucional por edad —en tanto expresión de la edad como criterio disputado de clasificación social—, y en las dificultades que produce al articularse con la desigualdad de clase. Existe amplio consenso en que la cota superior que define el límite de la “juventud” se ha desplazado hacia arriba en función de procesos sociales y económicos complejos como la extensión de la etapa formativa y las enormes dificultades que encuentran los jóvenes para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo y acceder a la vivienda propia. En tales circunstancias, es común que muchos jóvenes o bien permanezcan viviendo con sus padres luego de los dieciocho años o bien se apoyen en redes de parentesco biológico y político para construir

14 Francisco es otro de los jóvenes cuya historia de vida produjimos en el ya mencionado proyecto del cual se desprende este trabajo. Para acceder al material completo: <<http://www.soc.unicen.edu.ar/index.php/categoria-editorial/165-publicaciones-editorial/2928-crecer-fuera-de-casa-la-problematica-de-ninas-y-ninos-institucionalizados-en-la-provincia-de-buenos-aires>>.

un proyecto de vida con relativa autonomía. Para los/as jóvenes que viven en instituciones tutelares, el cese de la medida protectora del Estado y la entrada en la vida adulta supone una instancia de incertidumbre, precariedad y conflicto. La “transición” es en lo concreto un proceso de independencia forzoso y acelerado en el que las dificultades se multiplican. Para ellos y ellas regresar a su casa en tiempos de dificultad es o bien difícil o bien imposible, ya que rara vez ocurre que los contextos conflictivos que determinaron la institucionalización revierten sus condiciones al punto de poder garantizar una reincorporación de los jóvenes acorde a sus necesidades y expectativas. O directamente puede ocurrir que no hay deseo de parte de los jóvenes y/o de sus padres de volver a una coresidencialidad porque sus intereses no convergen en un proyecto de convivencia familiar.

La situación de los jóvenes institucionalizados por motivos penales reviste otras características. En primer lugar, porque la mayoría busca enérgicamente la salida de las instituciones. Manuel se “fugó” de todos los centros en los que estuvo alojado, y según relató la fuga no sólo es frecuente sino también en ocasiones tolerada y/o promovida por el mismo sistema como modo de regular la conflictividad. En segundo lugar, la cuestión penal infanto-juvenil ha quedado relegada en cuanto a su abordaje respecto de la cuestión social infanto-juvenil. En efecto, la administración de justicia penal juvenil argentina aún se rige por un ordenamiento jurídico establecido mediante un decreto dictatorial durante el gobierno de facto de la última dictadura militar (1976-1983). La cuestión de la reforma jurídica emerge en la discursividad pública en épocas preelectorales de manera sobredimensionada, asociada al debate sobre la “inseguridad” y cristalizada en la serie joven-varón-pobre-peligroso. Esa discursividad punitiva rara vez fundamenta

sus planteos en estadísticas serias sobre el estado del delito en la Argentina y sobre la situación del sistema penal, sino que articula componentes morales y emocionales para formular demandas de endurecimiento del sistema punitivo como, por ejemplo, la baja de la edad de punibilidad. En tanto, la experiencia de encierro de adolescentes no punibles constituye una realidad que afecta a más de cien adolescentes en la provincia de Buenos Aires.¹⁵ Las deudas con el universo de la infancia y la adolescencia que infringe los códigos penales incluyen la sanción a nivel nacional de un nuevo esquema normativo que administre una justicia respetuosa de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes; el reconocimiento y fortalecimiento de los instrumentos jurídico-administrativos enmarcados en el nuevo paradigma y ya existentes en algunas provincias —como los Centros de Referencia Penal Juvenil en la provincia de Buenos Aires, encargados de la ejecución de medidas alternativas al encierro—; y la consolidación del sistema de políticas sociales para la infancia y la adolescencia a fin de evitar la llegada del sistema punitivo a la vida de los jóvenes. La consideración de los servicios y programas judiciales como antagónicos antes que complementarios al sistema de protección refuerza el abordaje punitivo de los jóvenes infractores al escindir “lo social” de “lo delictivo” como dominios aislados:

No me podés mandar a un pibito que robó a hacer tareas a La Huerta (centro de día para varones adolescentes). Ni al Hogar de Adolescentes. Estos chicos necesitan otra instancia superior que acá no hay. No

15 Unicef Argentina y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). Adolescentes en conflicto con la Ley Penal. En línea: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/PROTECCION_AdolescConflictoLeyPenal_Final.pdf>.

digo tipo cárcel, pero sí con pautas claras. El Hogar hoy no es para ese perfil. Necesitan otro tratamiento, otro tipo de institución. Tiene que haber una sanción. ¿Por qué entra y sale? Tiene que quedarse un mes en el Quiroga [un centro cerrado] se lo tiene que pasar. Algo se tiene que hacer. Hemos modificado en el Hogar un montón de cuestiones, cuestiones sociales complejizadas. *Pero estas no son cuestiones sociales, son cuestiones delictivas.* Todo lo que es social, que se complejice lo social yo me dispongo a laburar, a poner el cuerpo a estudiar, todo. Lo delictivo ya es otra cosa. Podría pero no sé. (Dirección de Programas de Niñez y Adolescencia)

Tanto los jóvenes que “egresan” del sistema de protección como los que finalizan penas de restricción o privación de libertad experimentan dificultades materiales y simbólico-subjetivas que condicionan sus posibilidades de “transición a la vida adulta”. No obstante, quienes transitan por instituciones de castigo ven aumentadas sus desventajas respecto de quienes circulan por el circuito de cuidados alternativos, quienes además de contar con una institucionalidad generalmente mejor dispuesta para su atención reciben, además, la atención compasiva de voluntarios que se acercan “desinteresadamente” a colaborar con la causa de los niños “sin cuidados parentales”. Muy por el contrario, como observamos en la historia de Manuel, la consideración social de la comunidad decantó por el *destierro*. Como plantea Saraví (2006) revisar las *desigualdades de la trayectoria* de quienes transitan sus vidas en contextos de pobreza permite identificar las desigualdades intracategoriales que se superponen y fragmentan a las desigualdades estructurales, las cuales incrementan la vulnerabilidad a partir de la acumulación de desventajas que van experimentando

las biografías juveniles. Y conviene recordar, siguiendo a Vianna de Resende, que la minoridad es, más allá del criterio etario, una relación social que establece una condición de *inferioridad*, que habilita el ejercicio de una “acción tutelar cuya legitimidad es extraída del compromiso moral de proteger a aquellos que no pueden protegerse por sí mismos” (Vianna de Resende, 2010: 29).

Es dable continuar indagaciones en este campo que recuperen en tramas contextuales la experiencia biográfica situada de los jóvenes tutelados en diálogo y contrapunto con las diversas iniciativas y debates que disputan sentidos y traccionan acciones públicas en nombre de la protección, el bienestar y los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes vulnerables en un contexto regional signado por el avance de las fuerzas políticas liberal-conservadoras y por el repliegue de los sistemas de protección social.

Bibliografía

- Barna, A. (2012). Dilemas, estimaciones y decisiones en procesos cotidianos de intervención estatal sobre niños y familias en contextos de desigualdad social. En *Actas del Tercer Congreso Latinoamericano de Antropología ALA*. Santiago de Chile.
- Barna A.; Magistris, G. y Ciordia, C. (2012). Dilemas y sentidos en disputa acerca del binomio institucionalización-desinstitucionalización en la provincia de Buenos Aires. En *Actas del V Congreso Internacional de Derechos del Niño*, pp. 1282-1291. San Juan.
- Bittencourt Ribeiro, F. (2010). Acolhimento de famílias e modos de apoio à (pluri) parentalidade. En *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, vol. XVI, núm. 395 (4).
- (2015). Os cabelos de Jennifer: por etnografias da participação de “crianças e adolescentes” em contextos da “proteção à infância”. En *Política & Trabalho. Revista de Ciências Sociais*, núm. 43, julio-diciembre de 2015, pp. 49-64.

- Ciordia, C. (2012). *Usos y costumbres. Acerca de la institucionalización de niños, niñas y adolescentes en el área metropolitana de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la UNGS. Los Polvorines, Buenos Aires.
- Elizalde, S. (2011). La identidad imperiosamente. En Elizalde, S. (coord), *Jóvenes en cuestión. Configuraciones de género y sexualidad en la cultura*. Buenos Aires, Biblos.
- Fridman, D. (2011). *La mala educación*. En línea: <http://unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2011/11/Tema-Uno_2_22dic.pdf>.
- Fonseca, C. y Cardarello, A. (2005). Derechos de los más y menos humanos. En Tiscornia, S. y Pita, M. (eds.), *Derechos humanos, policías y tribunales en Argentina y Brasil*, pp. 9-41. Buenos Aires, Antropofagia.
- Fonseca, C., Allebrandt, D. y Alhert, M. (2009). Pensando políticas para una realidad que nao deveria existir: "egressos" do sistema de abrigos. En Fonseca, C. y Schuch, P. (org.), *Políticas de proteção à infância. Um olhar antropológico*. Puerto Alegre, UFRGS.
- Ferraroti, F. (1979). Acerca de la autonomía del método biográfico. En Dauvignaud, J. (comp.), *Sociología del conocimiento*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2006). Clase del 1° de febrero de 1978. En *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Grinberg, J. (2013). La recepción de "los derechos del niño" en Argentina: trayectorias de activistas y conformación de una nueva causa en torno a la infancia. En *Revista de Antropología y Sociología: Virajes*, vol. 15, núm. 1, enero-junio de 2013, pp. 299-325. Colombia, Universidad de Caldas.
- (2016). Los Suarez y las instituciones del sistema de protección de la infancia: Un análisis sobre las formas contemporáneas de gobierno de las familias en contextos de desigualdad y pobreza. En *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, vol. 14, núm. 1, pp 631-643. Colombia, Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud. Universidad de Manizales.
- Guemureman, S. (2013). El entramado institucional de encierro de adolescentes y jóvenes que delinquen: institutos de seguridad e institucionalización psiquiátrica de adolescentes en Ciudad de Buenos Aires. En *Ponencia X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Kessler, G. (2013). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Llobet, V. (2011). Las políticas para la Infancia y el enfoque de Derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico. En *Fractal. Revista de Psicología*, 23 (3) pp. 447-460.
- (2012). Políticas sociales y ciudadanía. Diálogos entre la teoría feminista y el campo de estudios de infancia. En *Frontera Norte*, 24 (48), pp. 7-36.
- Miranda, A. (2012). Jóvenes, derechos y autonomía. En Pinto, G., Incarnato, M. y Miranda, A. (eds.), *Transición: Del Sistema de Protección a la Autonomía. Hacia un Modelo Integral de Acompañamiento para Jóvenes*. Flacso-Unicef-Doncel-Colegio Universitario de Ciencias Aplicadas de Oslo y Akershus. En línea: <<http://doncel.org.ar/wp-content/uploads/2012/10/Publicacion-Final-Transicion-Doncel-Flacso-Unicef.pdf>>.
- Saraví, G. (2006). Biografías de exclusión: desventajas y juventud en Argentina. En *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 28, pp. 83-116. México, Flacso.
- Vianna de Resende, A. (2007). *El mal que se adivina. Policía y minoridad en Río de Janeiro, 1910-1920*. Buenos Aires, Ad-Hoc.
- (2010). Derechos, moralidades y desigualdades. Consideraciones acerca del proceso de guarda de niños. En Villalta, C. (comp.), *Infancia, justicia y derechos humanos*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Villalta, C. (2010a). La administración de la infancia en debate. Entre tensiones y reconfiguraciones institucionales. En *Estudios en Antropología Social*, vol. 1, núm. 2, pp. 81-99, Centro de Antropología Social, Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- (2010b). La conformación de una matriz interpretativa La definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad. En Lionetti, L. y Míguez, D. (comps.), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1880-1960)*. Rosario, Prohistoria.
- (2013). Un campo de investigación: las técnicas de gestión y los dispositivos jurídico-burocráticos destinados a la infancia pobre en la Argentina. En *Civitas*, vol. 13, núm. 2, pp. 235-258. Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Escola de Humanidades. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.
- Zapiola, C. (2010). La ley de Patronato de Menores de 1919. ¿Una bisagra histórica? En Lionetti, L. y Míguez, D. (comps.), *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*. Rosario, Prohistoria.

Capítulo 5

Políticas sociales y políticas culturales

Los sentidos de inclusión social a partir de los casos
“Argentina Trabaja” y “Puntos de Cultura”

Maia Sneider Bartolucci y Diana Bento de Mello

Introducción

El objetivo de este trabajo es indagar en las construcciones de sentido respecto de la *inclusión social* a partir de dos políticas públicas implementadas desde el gobierno nacional: “Argentina Trabaja” y “Puntos de Cultura”. El primer caso incluye distintas líneas programáticas ejecutadas desde 2003 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDS), orientadas a promover la Economía Social y el trabajo. El segundo caso, tratándose de un Programa ejecutado desde 2011 por la entonces Secretaría de Cultura de la Nación, y actualmente, por el Ministerio de Cultura de la Nación, se orienta a apoyar organizaciones sociales y colectivos culturales con base en territorios específicos.

Estas páginas se escriben a partir de datos construidos en dos trabajos de campo etnográficos que desarrollamos ambas autoras para nuestras tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas.¹ Los sujetos con los cuales interactuamos

1 Para el caso de “Argentina Trabaja” los aportes emergen de la investigación realizada para la tesis

han sido agentes estatales y sujetos destinatarios de estas dos políticas,² con el afán de comprender también cómo estas son recibidas, experimentadas y resignificadas por ellos (Shore, 2010).

Asimismo, enfatizamos que el trabajo etnográfico acerca del caso “Argentina Trabaja” ha sido desarrollado en el contexto histórico de la gestión del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y el correspondiente al caso “Puntos de Cultura” se está desarrollando en la actual gestión del gobierno de Mauricio Macri. De este modo, indagaremos las posibles intersecciones en los sentidos de *inclusión social por medio del trabajo e inclusión social por medio de la cultura*, presentes en estos dos casos.

El preámbulo: teorías y metodologías

Algunos apuntes metodológicos

Partimos de la concepción de que un abordaje antropológico de las políticas públicas permite entrar en contacto con un Estado “en acción” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 104) y que el trabajo de campo etnográfico es una herramienta útil para el conocimiento de las políticas públicas que son

de licenciatura de Maia Sneider Bartolucci: “Trayectorias, procesos y conceptualizaciones de emprendedores de la economía social. El caso de una Cooperativa Textil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, la cual fue aprobada según consta en actas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires el 26/4/2017. Para el caso de “Puntos de Cultura” los aportes emergen de la investigación que se está realizando para la tesis de la licenciatura de Diana Mello, cuyo objetivo principal es indagar acerca de las concepciones de cultura, cultura popular y política cultural expresadas en las relaciones y prácticas cotidianas en el Programa “Puntos de Cultura”. La investigación se desarrolla formalmente desde septiembre de 2016 por medio de la Beca Estímulo UBACyT.

- 2 Los nombres de los informantes y de la Cooperativa con la que trabajamos son ficticios a fin de preservar sus identidades.

complejas, ambiguas, desordenadas, disputadas, polisémicas y se relacionan con diversos aspectos del sistema social y cultural (Shore, 2010).

Por otra parte, tuvimos como premisa en la formulación de nuestro problema, la propuesta de Oszlak y O'Donnell (1981) para el estudio de las políticas públicas, consideradas como el “conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión” (1981: 115). Dicha propuesta se erige a partir de una búsqueda inicial sobre el funcionamiento de la dinámica del proceso social a ser indagado, para luego realizar un posible seguimiento de la trayectoria de una “cuestión” en su ciclo vital y así lograr un análisis más acertado en su totalidad. Una “cuestión”, según los autores, refiere a los temas que son problematizados socialmente y sobre los cuales el Estado tiene que tomar ciertas “decisiones” de intervención, en su mayoría mediante políticas públicas. En el presente trabajo, mencionamos que la “cuestión” que subyace es la desigualdad, y específicamente lo que Therborn (2015) clasifica como “desigualdad de recursos”, cuya respuesta puede darse a través de políticas que promuevan la *inclusión social*. Por un lado, una política social orientada a la promoción del trabajo “digno y genuino”; y por otro lado, una política cultural orientada al desarrollo de la cultura popular y comunitaria.

Para el caso de “Argentina Trabaja”, la investigación comenzó a mediados de 2015 y culminó a comienzos del mes de abril de 2016, periodo en el que la Argentina atravesó un cambio de gobierno y de orientación ideológica en la implementación de todas las políticas públicas y en particular, de las sociales. Dado que el gobierno que encabeza Mauricio Macri comenzó su mandato el 10 de diciembre de 2015, para este caso nos abocamos a analizar las políticas y procesos desplegados con anterioridad a su gestión. Asimismo, esto se corresponde también con lo que los entrevistados

manifestaron acerca del reciente contexto, colmado de incertidumbres y desconocimiento.

Para ello realizamos una primera etapa de trabajo de campo entre los meses de agosto y noviembre del año 2015 en la Feria de Emprendedores de la Economía Social en el predio de Tecnópolis en la localidad de Villa Martelli, organizada por el MDS. Este acercamiento nos permitió, por un lado, conocer a algunos de los agentes institucionales e informantes clave y por el otro lado, comenzar a interiorizarnos acerca de las diversas modalidades de los emprendimientos. Asimismo nos vinculamos con la Cooperativa con la cual realizamos la segunda etapa del trabajo de campo, que se extendió hasta abril de 2016 y que tuvo como estrategias metodológicas la observación participante, la realización de entrevistas y algunas historias de vida con los miembros de la Cooperativa *La Trama* en el taller donde desarrollan su actividad productiva, en un barrio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para “Puntos de Cultura”, cuyas estrategias metodológicas están en consonancia con el caso anterior, el trabajo de campo extensivo y multisituado se realiza desde marzo de 2016. Se articulan para ello tres espacios de investigación: actividades cotidianas en una organización social destinataria, ubicada en la provincia de Buenos Aires; encuentros realizados entre diversas organizaciones sociales destinatarias y agentes estatales; y por último, encuentros con agentes estatales del Programa.

Desigualdad e inclusión social

La concepción de *inclusión social* que aquí tratamos emerge históricamente asociada principalmente al denominado “modelo desarrollista”, que a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) ha sido un elemento central

en las políticas de los Estados modernos, tal como nos indica Pablo Quintero (2015). En este sentido, recordamos que dicha concepción supuso la existencia de naciones que han sido clasificadas en el marco del sistema global como “subdesarrolladas” o “en vías de desarrollo”, abarcando a la Argentina y a los países de nuestra región. Esta nomenclatura ha sido instituida por los distintos organismos multinacionales creados en dicho contexto histórico, tales como: la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Internacional del Trabajo, entre otras. Tal como nos indica Claus Offe (1982), estos organismos prescribieron diversas recetas a fin de que los Estados se orientaran a mejorar sus indicadores de desarrollo y a solucionar las contradicciones sociales emergentes del periodo, tales como políticas asistencialistas. No obstante, esto ha conllevado una contradicción básica: se provee una asistencia, pero el ciudadano sigue dependiente de la “prosperidad y de la rentabilidad continua de la economía” (1982: 13).

En América Latina, a partir de la década de 1980, luego de los distintos gobiernos dictatoriales que nuestras naciones han sido sometidas, y en el momento de apertura democrática, se dio lugar a la expansión de lo que se conoce como el neoliberalismo, basado principalmente en la creencia de que “el mercado todo lo puede y el Estado debe ser mínimo”, tal como afirma Joel Rufino Dos Santos (2004).

Esta etapa de expansión neoliberal tuvo como características centrales: el traslado de las funciones del Estado hacia el mercado y del colectivo de la población hacia el individuo; la dependencia de los Estados latinoamericanos hacia los organismos internacionales de crédito y el consecuente incremento de la brecha social y de los índices de pobreza en los Estados dependientes (Offe, 1996; Oszlak y O'Donnell, 1981; Hintze, 2007; Minteguiaga, 2012; Raggio,

2013). Esta orientación ha conllevado a políticas públicas que profundizaron la desigualdad social y/o una concepción de *inclusión social* más vinculada al asistencialismo.

A partir de 2001, en la Argentina y en otros países de la región, se abrió paso a la instauración de gobiernos “progresistas” o “de izquierda” (Sader, 2009; Minteguiaga, 2012), conformando lo que La Serna (2010) denomina como el “Estado neointervencionista”. Estos gobiernos implementaron algunas transformaciones institucionales significativas, diferenciándose del neoliberalismo, y buscando una mayor participación, inclusión y protagonismo de la sociedad civil y de los sectores populares (García Linera, 2010). Esto ha resultado, tal como señala Liliana Raggio³ en la disminución de la brecha de desigualdad a partir del desarrollo de políticas que tendieron a garantizar los derechos de las minorías, de los colectivos y de los sectores marginados y vulnerabilizados de la sociedad. En algunas Constituciones se incorporó, por ejemplo, la concepción del “Buen vivir”.⁴ Es en ese contexto que se inicia la implementación de los Programas tratados en este trabajo.

El caso “Argentina Trabaja”

Políticas sociales y sociolaborales

Delimitación del campo

Considerando que “Argentina Trabaja” se estructura a partir de la imbricación de políticas sociales y políticas

3 Ver en este libro el capítulo “Jaque a los avances de la igualdad en la Argentina y en América Latina”.

4 El buen vivir es un concepto ambiguo y de gran amplitud semántica, según señala Schavelzon (2015), pero que a grandes rasgos se puede mencionar que deriva del término quechua *sumak kawsay* y remite a una cosmovisión indígena holística, proponiendo un estilo de vida opuesto al del desarrollo capitalista a partir de movimiento que va de la comunidad al Estado, de abajo hacia arriba.

laborales específicas, se torna necesario precisarlas brevemente. Partiremos de la propuesta de Claudia Danani (2009), quien concibe al campo de las políticas sociales como complejo, multidimensional y relacional en el cual se evidencian diversos “procesos político-culturales, económicos e institucionales” (2009: 27). La autora ante la necesidad de delimitar el campo de las políticas sociales presente tanto en la actividad académica (campo de estudio) como en la práctica estatal (campo de intervención) enfatiza que lo determinante en la diferenciación de una política es, en primer lugar, el objeto sobre el cual se lleve a cabo la acción directa y prioritaria por parte del Estado. Acertadamente, esta formulación nos permite pensar a las políticas sociales, y a un tipo específico de ellas, como lo son las políticas sociolaborales expresadas, en este caso, de estudio, desde la diferenciación de intensidad y dirección desde donde se producen las intervenciones sociales del Estado. Este tipo de intervenciones tiene como objetivo producir y reproducir las condiciones de vida de un conjunto social; es decir, de garantizar “lo social”.

Asimismo, Danani (2009) denomina a las políticas sociales como aquellas que “regulan indirectamente la forma de mercancía de la fuerza de trabajo y que lo hacen desenvolviéndose en el terreno de la distribución secundaria del ingreso” (2009: 33).

Por otra parte, según la misma autora, las políticas laborales en sociedades capitalistas, tienen como propósito intervenir sobre las relaciones sociales de producción⁵ y como consecuencia de ello actuar sobre la distribución primaria del ingreso.

A partir de las contribuciones presentadas e incorporando las formulaciones de Grassi (2012) podemos afirmar que

5 Considerando a la fuerza de trabajo como una mercancía más en el proceso productivo.

las políticas sociolaborales, en tanto emergentes de una particular cuestión social,⁶ son aquellas políticas públicas que tienen por objeto al trabajo como eje organizador, pero que desbordan el ámbito de regulación e intervención de las políticas estrictamente laborales, integrándolas a las problemáticas sociales.

Precisiones del contexto

En el contexto nacional de la década de 1990, en el que se rigidizaron los límites del trabajo como garantía de la (re)producción de la vida, se presentaron los rasgos de un problema social (que incluye y que es abordado como una acción directa de política laboral), caracterizado tanto por la exclusión y la desprotección, cuanto por el despliegue de diversas representaciones simbólicas estigmatizantes hacia los sujetos que percibían asistencia estatal. Hacemos referencia a los rasgos de las políticas sociales con sesgos neoliberales desarrolladas hasta el año 2003. Al haber sido parte de una matriz asistencialista, los diversos programas y políticas públicas (extendidamente conocidos como “planes”) han sido percibidos con menoscabo y subestimación por el conjunto social.

Las políticas sociolaborales que comenzaron a implementarse a partir de 2003, además de los objetivos de inclusión, seguridad y protección social, protección al desempleo y a las condiciones salariales, añadieron la idea de *empleo genuino* al incorporar al proceso social el valor de dignidad de un trabajo, trabajo productivo y empleo decente, en términos de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

6 Suriano (2000) plantea que el concepto cuestión social es más amplio que el de la cuestión obrera, en tanto remite específicamente a los diversos problemas derivados de las relaciones laborales. Si bien los problemas de la clase trabajadora son el centro del debate, todas las problemáticas inherentes a la cuestión social resultan cuestiones vinculadas de algún modo u otro a las relaciones laborales ya que forman parte de sus desequilibrios.

En este contexto, las políticas de apoyo y promoción de la Economía Social se construyeron en el discurso oficial como “políticas integrales”; concebidas tanto como políticas sociales, cuyo propósito se presenta para mejorar la calidad de vida de un conjunto social⁷ (y su reproducción), como políticas económicas que intervienen en la redistribución del ingreso. Por último, además se presentan como políticas productivas, apuntando a desarrollar una economía, que aun siendo presentada como “otra economía”, continúa produciendo para el mercado y manteniendo vínculos específicos con él.

“Argentina Trabaja” y el desarrollo de la Economía Social como política estatal

Fue un trabajo muy de a poco, y complejo que ellos entendieran que no iban a tener un patrón, que todo dependía de ellos, que se regía por otros valores, que no tenía que ver con una economía de mercado, que la distribución de los ingresos era equitativa e igualitaria, que lo tuvieron que resolver a su interior, y que más allá de que las compras con el Ministerio fueran fluidas, ellos debían producir para vender en otros sectores y que debían generar trabajos para generar ingresos para la Cooperativa. La experiencia de las compras de los guardapolvos que realizaba el Ministerio les sirvió para aprender a comprar tela para realizarlos, por si querían hacerlos y venderlos por su parte, y darse cuenta que teniendo su local podían vender sus productos, que podían tener otros costos, porque tienen otras con-

7 Dirigidas principalmente a desempleados y personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social.

cepciones de la economía y del trabajo. (Inés, agente del MDS, 28/4/2016)

“Argentina Trabaja” emerge en un contexto de gran fragmentación social y altos grados de desocupación.⁸ En dicha coyuntura, el desarrollo de la Economía Social como política estatal se estructura en torno a la implementación del Decreto “Emergencia Ocupacional Nacional”, a partir de la cual el Estado delimitó dos grandes líneas programáticas de *inclusión social* a través del trabajo: una gestionada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y la otra por el MDS; conteniendo particularidades y diversos modos de intervenir sobre la cuestión social.

El primero tuvo principalmente como objetivo de sus políticas las problemáticas de los sujetos (que formaron parte, que intentan serlo o que lo son efectivamente) del sector laboral formal, y por otro lado, el MDS se ocupó en su gestión de diversas problemáticas de los sujetos reconocidos (por la misma unidad ministerial) como sujetos vulnerables, siendo sus objetivos principales la inclusión, promoción y asistencia social con una perspectiva centralizada en el trabajo como su organizador. Dado que el Programa fue implementado a través de acciones conjuntas con otros ministerios nacionales, como el MTEySS, el Ministerio de Educación de la Nación, entre otros; nos abocamos a la implementación llevada a cabo por el MDS, y hacemos énfasis en las líneas programáticas⁹ que

8 En 2002 se registran el 41,4% de los hogares por debajo de la línea de pobreza y una desocupación del 21,5% (Indec, 2002).

9 Estas en el periodo analizado se dividen en: Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja, Proyectos Manos a la Obra, Compremos lo Nuestro, Monotributo Social, Responsabilidad Social, Microcréditos, Marca Colectiva, Emprendedores de Nuestra Tierra, Ellas Hacen y Argentina Trabaja, Enseña y Aprende.

promovieron, fortalecieron y asistieron al desarrollo de la Economía Social.

En este contexto podemos ver a través del testimonio presentado al inicio del apartado, que las políticas socio-laborales en materia de Economía Social impulsadas por el Estado, se propusieron, en primer lugar, establecer cuál es la población merecedora de sus políticas y, en segundo lugar, plantear un “proceso necesario” para que la *inclusión social* sea posible. Por último, y en articulación con lo anterior, se consideró que la incorporación de los sujetos a las diversas líneas programáticas propuestas por el MDS debía cumplir con ciertas prácticas y relaciones entre ellos y con los agentes estatales.

El Programa “Argentina Trabaja” se erigió como uno de los cuatro ejes de las políticas implementadas por el MDS, seguido por “Argentina Organiza”, “Familia Argentina” y “Argentina Creativa”. Dentro de “Argentina Trabaja”, tal como indicamos, se buscó fortalecer la Economía Social e incluir los sujetos a través del trabajo. Concretamente, se brindaron capacitaciones técnicas, insumos, herramientas, subsidios monetarios y créditos especiales con bajos intereses para fomentar el trabajo,¹⁰ la asociatividad, recuperar los saberes locales y oficios populares.

La Cooperativa *La Trama*, con la cual hemos trabajado, ha atravesado por estas diversas políticas, al incorporarse en el Monotributo Social, al solicitar subsidios para comprar máquinas, telas y las diversas capacitaciones para mejorar los procesos productivos y fomentar los valores de la Economía Social. Asimismo, también participa de las compras realizadas por el Estado; ya que debido a su condición de “efectora social”, tiene prioridad frente a otras empresas

10 No cualquier trabajo, sino el formal, ya que se los ha incorporado a través de otra política pública como lo fue el “Monotributo social”.

y en las que el objetivo también es que los productos comprados sean donados a diversos conjuntos vulnerables (escuelas, hospitales, hogares, etcétera).

La inclusión social en “Argentina Trabaja”

Porque el trabajo es el mejor organizador e integrador social y genera riqueza, la creación de empleo digno y genuino es la mejor política social. (Página oficial del MDS)¹¹

En consonancia con los planteos de Danani (2009), Grassi (2012) nos advierte sobre las diferencias entre las políticas públicas que tienen como objetivo el trabajo, resaltando las particularidades de las políticas sociales:

Mientras la política laboral recuperó a las instituciones del trabajo al asumir al empleo formal, regular, protegido (no en cualquier condición) como el vector valioso de integración y participación, la política de promoción y asistencia social incorpora para sí, el objetivo de desarrollar formas de ocupación “genuinas” pero, en última instancia, diferenciadas y excluidas de la política laboral, de la económica y de otras áreas de la producción. (Danani, 2009: 192)

Tal como hemos mencionado, esto sucede porque las políticas enmarcadas en nuestro caso, por un lado, mantienen un vínculo con las políticas asistencialistas de la década previa con el cual establecen objetivos diferenciales, y cambios en las relaciones entre los diferentes actores sociales, incluidos el Estado. Por otro lado, el desarrollo de estas *formas de*

11 Consulta: 30/11/2015.

ocupación genuinas deviene a partir del mismo objetivo de inclusión que se propone esta política estructurada en una perspectiva de derechos. Dentro de estos, se encuentra el trabajo garantizado por el Estado, el que en nuestro caso adquiere determinantes específicos al considerar la desigualdad social de los sujetos destinatarios.

Grassi (2003) considera que la inclusión laboral (la cual posibilita la *inclusión social*) no debe ser a cualquier costo y en cualquier condición, sino más bien, en miras de construir *otra economía*,¹² que se contraponen a los efectos y estructuras negativas de la economía capitalista. Centrada en una “población vulnerable”, no obstante, busca diferenciarse del asistencialismo focalizado de la política neoliberal, que había transformado al trabajo en recurso de los planes de asistencia” (2003: 192).

Según Hoop (2013) las políticas sociales de promoción de la Economía Social, además de actuar para fomentar la integración social y nivelar las asimetrías, proveen igualdad de oportunidades; y establecen una dinámica específica entre la asignación de recursos y responsabilidades entre el Estado, el mercado, la familia y las comunidades locales. A partir de dichas responsabilidades es que se desprenden los múltiples sentidos de la *inclusión social* suscitados en la implementación de la política en cuestión.

Por un lado, a partir del siguiente fragmento, podemos observar un sentido de inclusión desplegado por el Estado, vinculado a una propuesta de participación activa y ligada a una práctica económica y productiva emplazada en un territorio local:

12 Un eslogan del MDS imprimía en sus bolsas de comercialización y folletería “Otra economía es posible”. En línea: <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/compremoslonuestro>> (consulta: 20/11/2015).

... La política social hace base en dos líneas, una es la familia y la otra es generar empleo mediante la economía social. [...] Es dentro de este marco conceptual que se redefinen las políticas sociales, considerando soluciones sustentables. Las políticas sociales así concebidas apuntan a promover la participación activa de los actores locales, vinculando lo social a una política que no se escinde de lo económico y lo productivo. Esta articulación es la base de un modelo de gestión cristalizado en lo institucional. (Resolución MDS 3182, 2009: 3)

En las entrevistas realizadas a los diferentes integrantes de *La Trama*, podemos observar que la participación se construye a partir del sentido de pertenencia:

Me ha tocado venir un día de votaciones del país porque teníamos que terminar un pedido, iba a votar y venía, o de venir de noche o trabajar muchas horas, pero era algo de corazón, no era por la plata, si bien después quizá me lo pagaban [...] Cuando vine lo hice por placer, te sentís parte, por eso no tenemos problema, porque por más de que esto, aquello [señalando la máquina y algunos insumos] no los compraste vos, y si les pasa algo, perdemos todos, y eso repercute, y uno va tomando conciencia de lo que tiene. (Eduardo, encargado del área de bordado, 17/2/2016)

Por otra parte, la inclusión en el Programa es percibida por los sujetos destinatarios no solamente a través de la entrega de subsidios económicos o insumos y materiales, sino también a partir del acceso a conocimientos, técnicas y dispositivos que puedan aplicar en el trabajo cotidiano.

Todas las cooperativas necesitan del Estado, no tanto por el dinero sino por las capacitaciones, a nosotros nos re sirvió el cambio en la distribución de las máquinas porque empezamos a organizarnos de otra forma. Uno dice el Estado y piensa en el dinero, pero las capacitaciones son muy importantes. Las cooperativas más consolidadas no necesitan tanto la ayuda del Estado y pueden ayudar a otras cooperativas, como nos ha pasado. [...] Lo que más veo es que nos cuidamos mucho entre nosotros, por más que vendamos o no. Quizá lo que piensa la Cooperativa es no cuánto puede llegar a vender en el mercado sino en cuánto puede ayudar a los que trabajan acá, esa es la diferencia. (Eduardo, encargado del área de bordado, 17/2/2016)

Asimismo, la presidenta de *La Trama* resalta que un aspecto imprescindible que permitió asegurar la sostenibilidad de la cooperativa (y la inclusión de sus miembros), fue la ayuda económica que recibieron a partir de sus lazos de parentesco y amistad:

[...] Entonces hablo con mi hermana y le digo: “Mirá está esto [un trabajo importante que les había solicitado el MTEYSS], ¿me prestás quince mil pesos?” ¡Mucha plata para este momento! Me dice: —Yo no lo tengo, pero le pedimos a Claudio [cuñado de Alicia]. Porque ¿quién financia a alguien que no conoce? Así compramos las telas, los broches, compramos todo. [...] Por eso te digo que es fácil cuando tenés un apoyo económico de otro lado. ¡Hasta mi suegra me dio plata! ¡Metí a tantos en mi locura! (Alicia, presidenta de la Cooperativa, 11/1/2016)

A partir de este testimonio es posible observar el modo en que una política sociolaboral orientada a la *inclusión social*, adquiere sostenibilidad y cobra diversos sentidos también a partir de una red de parentesco y afinidad cercana con la cual los sujetos destinatarios interactúan en la vida cotidiana en múltiples relaciones.

Por último, reconocemos que los discursos y las acciones que lleva a cabo el Estado con sus políticas, desde las normativas que incluyen perfiles, requisitos y condiciones que deben cumplir los destinatarios y sus prácticas, hasta las mismas relaciones que los agentes estatales entablan con los sujetos destinatarios en la cotidianidad, los constituyen. Esta constitución de los destinatarios, lejos de ser unilineal, se vincula más bien con la apropiación y resignificación de las políticas públicas que ellos realizan en función de sus trayectorias de vida, de sus necesidades y de su práctica cotidiana. Es por eso que, aunque las políticas sociolaborales como parte de su propósito de inclusión social construyan un sujeto homogéneo, en la práctica cotidiana, cada sujeto, incluso formando parte de un colectivo como es el caso de la cooperativa *La Trama*, resignifica y se apropia de las políticas públicas de modo diverso, hasta incluso, con contradicciones.

Políticas públicas culturales y el Programa Puntos de Cultura

Ahora si me preguntás qué es “Puntos de Cultura”: “Puntos de Cultura” es un Programa de apoyo y fortalecimiento de organizaciones culturales o sociales que tienen proyectos culturales en territorio y que buscan transformar y mejorar las condiciones de vida de la población. (Santiago, agente estatal, 17/3/2017)

Retomando el proceso global sucedido en la segunda mitad del siglo XX descrito en la introducción de este trabajo, localizamos el momento en que los Estados empezaron a desarrollar un interés especial respecto de las políticas culturales, implicando la constitución de jurisdicciones específicas y/o Ministerios de Cultura (García Canclini, 1987). Sin embargo, ese momento inicial aún se encontraba vinculado al entendimiento de que la esfera cultural se restringía a las artes, al espectáculo o a un “cultivo” simbólico o intelectual como esfera apartada de la economía o de la sociedad. En aquel contexto de orientación neoliberal, las políticas culturales emergentes o el “fomento a la cultura”, tal como nos cuenta Infantino (2011), empezó a funcionar como un paliativo de las crisis sociales. En ese marco, lo cultural como “necesidad-derecho” (Infantino y Raggio, 2007) ha quedado en segundo plano respecto de otras políticas, como por ejemplo, la política social de corte asistencialista mencionada en el apartado anterior. Además, por más que se hayan aconsejado medidas de protección a las culturas populares, tal como menciona García Canclini (1987), no se verifica una participación activa de los protagonistas de dichas políticas.

Regresando al contexto sociohistórico de los últimos quince años, las acepciones de cultura se vienen transformando. Tomando como antecedentes la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, de 2001, y luego la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, de 2005, se empezaron a desarrollar con más fuerza por parte de los Estados nacionales latinoamericanos una serie de proyectos socioculturales que proponían una relación de la cultura con otras esferas de la vida. Se empezó a buscar el fomento a las expresiones culturales y a la “diversidad cultural” como “una de las fuentes del desarrollo entendido no solamente en términos de crecimiento económico, sino

también como un medio de acceso a una existencia intelectual, afectiva, moral y espiritual satisfactoria” (UNESCO, 2001). Según García Canclini (1987), esas conferencias han sido importantes en la formación de un sentido común acerca de que el crecimiento de un país incluye también el desarrollo cultural y no se restringe a la esfera económica. Estos documentos base han sido firmados e interpretados en el marco del desarrollo de los gobiernos posneoliberales en América Latina, con una particular orientación hacia los derechos culturales como necesarios y fundamentales a la existencia humana.

El Programa “Puntos de Cultura” fue creado en 2011 por la Secretaría de Políticas Socioculturales dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación, tomando como base el programa brasileño “Cultura Viva”¹³ creado en 2004 y congregando “algunos programas de subsidios que había en la entonces Secretaría de Cultura de la Nación” (Santiago, agente estatal, 17/3/2017). Hoy, “Puntos de Cultura” es una política pública cultural que se desarrolla desde la Dirección Nacional de Diversidad y Cultura Comunitaria, del Ministerio de Cultura de la Nación y “brinda subsidios y apoyos a organizaciones sociales y colectivos culturales, con o sin personería jurídica, que desarrollen iniciativas artísticas y culturales que promuevan la *inclusión social*, la identidad local y la participación ciudadana” (<<https://www.cultura.gov.ar/>>).

El Programa, en la actualidad, está compuesto por aproximadamente 650 organizaciones y tuvo como presupuesto para el año 2017, aproximadamente \$16.800.000 destinados al apoyo económico, equipamiento, realización de encuentros de intercambio y espacios de formación.

13 El Programa “Cultura Viva” se propone como objetivo “promover la producción, la investigación, el registro y la difusión de las expresiones culturales de grupos y organizaciones responsables por los modos de ser, pensar y hacer cultural en el país” (Documento base, Cultura Viva 2013, traducción libre).

A partir del cambio de gestión en 2015, el Programa ha tenido continuidad, a la vez que fueron mantenidos los agentes estatales coordinadores y gestores, conllevando un consecuente proceso de apropiación, resignificación y disputa por los sentidos y lineamientos del Programa. Como abordaremos a continuación, aun cuando la nueva gestión a nivel macro proponga sentidos más vinculados a aquella concepción neoliberal de las políticas públicas culturales como un recurso para el desarrollo y más imbricada a la política social de corte asistencialista como contenedora de la crisis socioeconómica,¹⁴ estos agentes estatales expresan y disputan sentidos más vinculados a la cultura como un elemento de transformación social en materia de derechos, ciudadanía cultural y buen vivir.

“Un peso invertido en cultura ahorra tres en seguridad o dos en salud”¹⁵

Inclusión social y cultura como derecho

En marzo de 2012, por medio del decreto 316/2012, se transforma la Subsecretaría de Industrias Culturales en Subsecretaría de Políticas Socioculturales, con el propósito

14 Hemos observado, por ejemplo, que el Encuentro Nacional de Puntos de Cultura realizado en diciembre de 2016 en el Teatro San Martín, ha sido realizado en conjunto a la “Semana de Cultura y Desarrollo” con fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta orientación es también manifestada por los sujetos destinatarios con los que hemos interactuado durante el evento: “Yo no sé si es un punto tan aislado, digamos... parte del discurso del ministro del primer día más los banners de cultura y desarrollo de sala D, tienen mucho en contradicción con toda la ideología que estamos planteando acá nosotros. [...] Quizás tiene que ver con cierta contradicción de paradigmas que se están chocando desde el programa Puntos de Cultura y la política cultural nacional del gobierno” (referente organización social destinataria del Programa, 2/12/2016).

15 Jorge Coscia (exsecretario de Cultura de la Nación, 2009-2014). Publicación “Puntos de Cultura”, 2012 (publicación informativa y de Promoción del Programa). Parte de los materiales que nos han sido entregues durante el trabajo de campo en el Ministerio de Cultura de la Nación.

de “profundizar políticas culturales con sentido social” (Puntos de Cultura, 2012). Uno de los ejes de trabajo que se propuso dicha subsecretaría fue precisamente:

La promoción de los Derechos Culturales y Diversidad Cultural, para fomentar el reconocimiento de la complejidad de las identidades que conviven en nuestro territorio, promoviendo los valores solidarios que posibilitan la inclusión social, permitiendo el pleno ejercicio de la identidad y ampliando la comprensión, el amor y el compromiso en la construcción de una cultura nacional, que exprese la riqueza y la diversidad cultural de nuestra patria. (Puntos de Cultura, 2012: 10)

Podemos observar en este enunciado, el despliegue de un sentido de *inclusión social* que conlleva un posible ejercicio de los derechos culturales por medio de una construcción específica de lo que el discurso oficial entendía como la conformación identitaria de los sujetos en la “patria”; como una conjunción de identidades múltiples basada en los “valores solidarios”. Esto se vincula a una propuesta de promoción de derechos en materia de “ciudadanía cultural”, concepto tomado de la filósofa brasileña Marilena Chauí (2006). Esto refiere a la posibilidad de que el Estado brinde las condiciones de visibilización de los sujetos sociales y políticos, conllevando así una construcción de participación activa de los sectores populares avalados por la legitimidad y la juridicidad del Estado.

Esta concepción de la cultura en materia de ciudadanía cultural y derechos se vislumbra además en cómo los agentes institucionales definen el Programa respecto a las demás políticas culturales:

Para mí es una de las políticas que apuntan a promover la producción cultural, democratizar la producción cultural. Que aquellos que producen cultura tengan más herramientas y más recursos para seguir produciendo aquello que vienen produciendo. (Santiago, agente estatal, 17/3/2017)

Inclusión social y cultura como recurso

No obstante, este discurso de derechos también convive con ciertas concepciones de la cultura como un recurso para el desarrollo social (Yudice y Miller, 2004). Esto se puede vislumbrar en la misma publicación del Programa que recibimos en la primera visita al campo en marzo de 2016, en la cual el entonces Secretario de Cultura, Jorge Coscia, afirma que

En los lugares donde existen mayores necesidades debe haber vivienda, comida, educación y salud. Pero ese es el punto de partida. Habitualmente, sostengo que un peso invertido en cultura ahorra tres en seguridad o dos en salud: quien asiste a un centro médico, atiende su salud, y eso es esencial, pero quien asiste a un centro cultural aprende una cantidad de cosas que le permiten administrar su salud, su capacidad laboral, su identidad, su ciudadanía, su lugar en la historia. (Puntos de Cultura, 2012: 5)

En la actual fase de implementación del Programa, en una entrevista realizada con un funcionario implicado en la toma de decisiones del Ministerio de Cultura de la Nación, nos ha sido mostrado un sentido bastante similar:

Está “recontra” probado que en un barrio que cierra un centro cultural se empobrece la vida social de ese

barrio, incluso en tus propios términos como gobierno... no sé, seguridad... juventud... pelearle a los jóvenes a la droga... la cultura es una herramienta para eso [...] En lo personal yo estoy convencido de que hay toda una dimensión tanto más importante que esa que es la vinculación entre cultura y desarrollo, o sea que la cultura es un factor clave en la agenda del desarrollo. (Octavio, funcionario Ministerio de Cultura gestión actual)

Asimismo, si leemos detenidamente algunas de las “líneas” del Programa también podemos observar el enunciado de la inclusión por medio de la cultura. Por ejemplo, la línea “Base” está destinada a iniciativas culturales “cuya población presenta niveles de alta vulnerabilidad social”. Además, la línea “Específica” se divide en diversas temáticas y disciplinas, entre las cuales hay proyectos orientados hacia “mejoras para el barrio a través del arte y la cultura”. Para la línea “Círculos de Cultura”, que es la que participa la organización social con la cual desarrollamos parte del trabajo de campo, uno de los requisitos es “haber realizado al menos tres producciones culturales con contenido social”.¹⁶

Retomando este recorrido argumentativo, nos gustaría poder mostrar cómo estos sentidos de *inclusión social* a través de la cultura, están presentes también en los discursos y prácticas de las organizaciones sociales destinatarias del Programa, y no exclusivamente, en los discursos oficiales del Estado o de sus agentes. A saber, el centro cultural con el que trabajamos también funciona como “Centro de Día”¹⁷

16 Toda la información ha sido extraída de la página web oficial del Programa y del Documento “Reglamento, bases y condiciones Programa Puntos de Cultura Cuarta Convocatoria”.

17 El “Centro de Día” es una política pública creada a partir del decreto 3020/2002, a partir de la cual se financian instituciones para recibir a contraturno niños, jóvenes y adultos que se encuentren en situación de discapacidad y/o dependencia.

a partir de un financiamiento del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, este no se trata de un caso aislado; si observamos detenidamente el listado de organizaciones seleccionadas en las últimas convocatorias del Programa, la mayoría son clubes de barrio, centros vecinales, comedores, bibliotecas comunitarias, entre otros. Esto también es afirmado en una entrevista a Rita, agente estatal del Programa:

La gran mayoría de las organizaciones con las que trabajamos tienen prácticas culturales con objetivos vinculados a la *inclusión social*, toman otras tareas, se hacen cargo de los problemas de su territorio. (Rita, agente estatal, 3/7/2017)

En efecto, en uno de los encuentros desarrollados por el Movimiento “Cultura Viva Comunitaria”¹⁸ que agrupa muchas organizaciones destinatarias del Programa, estos sentidos también se debatieron:

Tenemos mucha solidaridad de los compañeros para llevar adelante el proyecto; que no bajemos los brazos, porque el arte es de verdad una herramienta de transformación social. Somos indispensables todos, porque una de las herramientas más poderosas que tiene el sistema para copar a todos es la droga... y los pibes se amparan mucho en las actividades. [...] ¿Cómo hacer para convencer un pibe de doce años que es mejor estar de este lado que vender droga? (Amanda, referente de organización cultural, 1/4/2017)

18 Se autodefine como “un movimiento latinoamericano que asume a las culturas y sus manifestaciones como un bien universal y como un pilar efectivo del desarrollo humano y social... Es una lucha un esfuerzo por el logro de las políticas públicas construidas desde la gente. Exigimos a nivel continental el 0,1% del presupuesto para las culturas vivas comunitarias” (registro 10, abril 2017).

Inclusión social y cultura como herramienta de transformación social

Profundizando en las entrevistas realizadas con los agentes estatales, la pregunta acerca de las definiciones de política pública cultural ha engendrado respuestas como:

—Hoy una política cultural está más pensada en términos de transformar a la sociedad. (Santiago, agente estatal, 17/3/2017)

—Son herramientas que vos le das a la comunidad para que pueda desarrollarse. (Paula, agente estatal, 11/4/2017)

—La idea de la cultura como derecho, que empieza a abarcar otras áreas dentro de lo que tenía que ver con el mundo cultural, que no eran solamente los museos sino en el caso nuestro, el rol que tienen las organizaciones sociales o los colectivos culturales a la hora de tener determinadas prácticas culturales. (Tomás, agente estatal, 13/7/2017)

En estos fragmentos podemos notar una tendencia a entender las políticas públicas culturales en términos de herramientas de transformación de la sociedad. Asimismo, al demandar específicamente la opinión que tienen sobre el Programa en el marco de las políticas culturales nacionales, nos ha sido informado que “es una herramienta que se le brinda desde el Estado a las organizaciones sociales comunitarias que transforman, que trabajan socialmente...” (Paula, agente estatal, 11/4/2017).

Este mismo sentido también se evidenció durante el evento de lanzamiento de la Cuarta Convocatoria, realizado en la Casa de la Cultura Popular (Villa 21/24, Barracas, CABA) en noviembre de 2016. En el discurso de apertura, se postula, por ejemplo, que se concibe a la cultura “como una herramienta poderosísima de integración, de expresión, de reivindicación y de transformación social” (Sabrina Landoni, exdirectora de Diversidad y Cultura Comunitaria, 24/5/2016).

A modo de conclusión

Tanto la política social como la cultural en efecto pueden ser pensadas como respuestas a necesidades y legitimadas a través de los derechos que demandan su satisfacción. Sin embargo, necesidades y derechos constituyen dos conceptos que, aun cuando pueden ser tomados en espejo, adquieren múltiples sentidos de acuerdo con el estatuto reconocido para ambos en cada momento histórico y configuración social. (Infantino y Raggio, 2013: 121)

A partir de este análisis encontramos límites imprecisos, disputas por los sentidos y un entrelazamiento entre la política social y la política pública cultural; ambas fundamentadas en las recomendaciones de las agencias y organismos internacionales, como así por las demandas sociales y la participación de diversos sectores de la sociedad civil en su formulación e implementación.

Por un lado, ambos casos tratan de políticas públicas de alcance nacional construidas con el propósito de generar igualdad de oportunidades, disminuir las desigualdades territoriales y fomentar la *inclusión social*. En este sentido, ambas políticas se estructuran con una lógica integral en la que su objeto de intervención directo y primordial, se basa para el primer caso de estudio, en una política sociolaboral y para el segundo en una política sociocultural; ambas orientadas a la promoción de derechos.

En “Argentina Trabaja” pudimos recuperar en el presente escrito que se construyen diversos sentidos de *inclusión social* que emergen de las responsabilidades entabladas entre el Estado, las familias y las comunidades. Desde aquí, la inclusión se estructura a partir de garantizar el acceso a un trabajo “digno y genuino”, establecer la participación y la

solidaridad, junto con la elaboración de un sentido de pertenencia encarnado por los sujetos destinatarios.

En “Puntos de Cultura” observamos que la inclusión se construye, principalmente a partir de tres sentidos. Por una parte, una acepción más vinculada a los derechos culturales, la identidad y los valores solidarios. Por otra parte, la cultura como un recurso para el desarrollo social. Por último, la cultura como una herramienta de transformación social en el marco de una política inclusiva.

Evidenciamos que en ambos casos, la *inclusión social* aparece tanto en los discursos, publicaciones y normativas oficiales, como en los enunciados y prácticas cotidianas de los sujetos destinatarios y de los agentes estatales. Asimismo, estas concepciones no se presentan ni lineal ni armónicamente, sino más bien que están en constante disputa y resignificación.

A partir del cambio de gestión operado en el gobierno nacional en diciembre de 2015, se ha dado continuidad a ambas políticas tratadas en este trabajo. Asimismo, remarcamos que es un contexto en el cual se está restableciendo una orientación neoliberal en materia de política pública, se abren futuros interrogantes acerca de cómo será su continuidad. En ese sentido, podemos plantear las siguientes cuestiones:

En el caso de las políticas en materia de Economía Social y otras que pueden incluirse dentro de las sociolaborales, los entrevistados manifestaron que pese a que la gestión actual se desarrolla hace más de un año y medio, aún hay incertidumbre ya que los destinatarios no están siendo convocados ni capacitados como ellos afirman necesitar. Esta incertidumbre también se percibe en los agentes estatales, debido a continuos cambios de organigrama y lineamientos programáticos. Una transformación significativa es que las diversas líneas programáticas incluidas en “Argentina

Trabaja” dejaron de tener como requisito para su acceso encontrarse asociada a una cooperativa o proyecto productivo, por lo que las políticas comenzaron a implementarse con una lógica más individual, fortaleciendo principalmente la figura de *emprendedor*. Asimismo, aún resta conocer el modo y los alcances generales a través de los cuales se implementará la ley 27.345, Ley de Emergencia Social, sancionada en diciembre de 2016, que busca promover el trabajo dentro del marco de la Economía Popular, como así de la implementación del decreto 304, “Programa de Inserción Laboral”, sancionado en el mes de mayo de 2017, que tiene como objetivo fomentar el traspaso de los sujetos afectados por problemáticas laborales y alcanzados por programas nacionales de inclusión laboral del MTEYSS y del MDS hacia la órbita del sector privado.

En el caso del Programa “Puntos de Cultura”, se observa que el Programa ha tenido un incremento en su presupuesto, cobrando mayor importancia en esta gestión; en parte, por tratarse de la única política pública cultural orientada hacia los sectores populares y que es operativa a la actual gestión, tal como afirman los agentes estatales en diversas entrevistas. Asimismo, interpretamos que opera como una suerte de “contención social” a una cantidad de organizaciones sociales que hasta hace poco tiempo participaban activamente en el quehacer del Estado y que, a partir de 2016, se han visto desplazadas de distintos Programas. Por otra parte, no se ha mencionado anteriormente, pero en el campo hemos vivido situaciones que demuestran la enorme dificultad y el retraso en el otorgamiento de los subsidios, lo cual opera como un límite en el accionar de los agentes estatales, quienes intentan sostener la relación con las organizaciones, pero a la vez, pierden legitimidad ante ellas; sumado a una dificultad en la sustentabilidad de las organizaciones en el territorio.

Bibliografía

- Chauí, M. (2006). *Cidadanía cultural: o direito à cultura*. San Pablo, Fundação Perseu Abramo.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, pp. 25-51. Buenos Aires, UNGS-Prometeo.
- Decreto 316/2012, modificación decreto 357/02. Designación Subsecretaría. En línea: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=194609>>.
- Decreto 304/2017. Programa de Inserción Laboral. En línea: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/274269/norma.htm>>.
- Decreto 1506/2004 Emergencia Ocupacional Nacional. En línea: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100473/norma.htm>>.
- García Canclini, N. (1987). Políticas Culturales y Crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. En García Canclini, N. (ed.), *Políticas Culturales en América Latina*. México, Grijablo.
- García Linera, A. (2010). El Estado en transición. Bloque de poder y punto de bifurcación. En García, Linera, A.; Prada, R., Tapia, L. y Vega Camacho, O., *El Estado. Campo de lucha*. La Paz, Clacso-Muela del Diablo.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires, Espacio.
- Grassi, E. (2012). Resistencias y novedades en perspectiva comparada. Política socio-laboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. En *Revista Ciencias Sociales*, núm. esp., 185-198, pp. 135-136.
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Hopp, M. (2012). La sostenibilidad de los emprendimientos asociativos y autogestionados: reflexiones para la construcción de la Economía Social en Argentina. En *Revista Org & Demo*, vol. 12, núm. 2. San Pablo, Grupo de Pesquisa Organizações e Democracia da Universidade Estadual Paulista-UNESP.
- Indec (2002). Dirección de Gastos Sociales Consolidados "El impacto distributivo de la política social en la Argentina", en Serie Gasto Público núm. 12, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Nación, 1-11. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- Infantino, J. (2011). Artes entre políticas culturales e intervenciones sociopolíticas en Buenos Aires. En *Nómadas*, núm. 34, abril, 2011, pp. 12-30. Bogotá, Universidad Central Bogotá.
- Infantino, J. y Raggio, L. (2007). La identidad de los Jóvenes artistas circenses. ¿Cómo se construyó en diálogo con políticas culturales estatales? En Dupey, A. y Poduje, M. (comp.), *Narrativa Folklórica y Sociedad. Miradas cruzadas desde cuatro continentes*. Santa Rosa, Subsecretaría de Cultura de la Provincia de la Pampa, pp. 121-129.
- La Serna, C. (2010). *La transformación del mundo del trabajo*. Buenos Aires, Ciccus-Clacso.
- Ley 27.345. Prórroga. Ley 27.200. En línea: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/156316/20161223>>.
- Minteguigaga, A. (2012). Política y políticas sociales en el Ecuador reciente: dificultades asociadas a la salida del ciclo neoliberal. En *Revista Ciencias Sociales*, núm. esp. 45-58, pp. 135-136
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes), Documento G. E., Clacso, núm. 4.
- Offe, C. (1996). Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional. En *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema.
- (1982). Algunas contradicciones del moderno estado asistencial. En *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*. Traducción Julio Pinto y Matteo Goretti. Bolonia, Il Mulino.
- Programa Cultura Viva Documento Base. Ministério da Cultura. Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural: 2013. En línea: <http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/MINC-Documento_Base-Programa_Cultura_Viva-2013.pdf>.
- Programa "Puntos de Cultura", en línea: <<https://www.cultura.gob.ar/institucional/programas/puntos-de-cultura/>>.
- Programa "Puntos de Cultura". Secretaría de Cultura de la Nación: 2012. En línea: <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/politicassociales/#politicas-trabajo>> (consulta: 30/9/2016).
- Quintero, P. (2015). *Antropología del desarrollo. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, Kula.

Reglamento, bases y condiciones. Programa Puntos de Cultura Cuarta Convocatoria. Anexo II, 2016.

Raggio, L. (2013). *Las relaciones entre el campo cultural y el campo del poder. Las políticas culturales en la Ciudad de Buenos Aires 2000-2010*. Tesis de Doctorado. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Resolución MDS núm. 3182/2009. En línea: <<http://digesto.desarrollosocial.gov.ar/normaTexto.php?id=247&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social>>.

Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires, Siglo XXI-Clacso.

Santos, J. (2004). *Épuras do social. Como podem os intelectuais trabalhar para os pobres*. San Pablo, Global.

Schavelzon, S. (2015). *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen Vivir. Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*. Ecuador, Abya-Yala.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. En *Antípoda 10*, enero-junio, pp. 21-49.

Suriano, J. (comp.) (2000). Una definición a la cuestión social en Argentina. En *La cuestión social en Argentina 1870-1943*. Buenos Aires, La Colmena.

Therborn, G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Unesco (2001). Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural.

——— (2005). Convención sobre la protección y promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Yúdice, G. y Miller, T. (2004). Introducción: Historia y teoría de la política cultural. En *Política Cultural*. Barcelona, Gedisa.

Capítulo 6

Jaque a los avances de la igualdad en la Argentina y en América Latina¹

Liliana Raggio

Introducción

En las páginas que siguen abordo la cuestión de la desigualdad e incorporo la mirada de Ghoran Therborn (2015) para analizar los avances de la igualdad en la Argentina, entendida como ampliación de derechos, en el contexto de las transformaciones que también experimentaron otros países de América Latina tales como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Brasil y Uruguay² en los últimos quince años; y me refiero a la restauración de un conjunto de políticas neoliberales que el gobierno de Mauricio Macri está implementando desde su llegada a la presidencia de la Argentina en diciembre del año 2015, y que amenazan seriamente con desbaratar esos avances.³ Señalo, además, que los cambios

1 Este trabajo tiene como base la ponencia presentada en las VI Jornadas de Antropología Social de la Facultad de Ciencias Sociales de Olavarría, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, del 18 al 20 de septiembre de 2017.

2 También Paraguay bajo la presidencia de Fernando Lugo hasta el golpe institucional y los gobiernos de Michelle Bachelet en Chile.

3 En el desarrollo del capítulo se aportan datos que sustentan esta afirmación.

que se están operando en nuestro país deben colocarse en el marco del procedimiento destituyente operado en Brasil, de la compleja situación que transita la continuidad del proyecto bolivariano en Venezuela, en definitiva en una situación regional donde vuelven a soplar con fuerza los vientos del neoliberalismo.

Mi interés en la temática de los derechos desde hace años se focaliza en los derechos culturales, y en trabajos anteriores he reflexionado acerca de la definición de la Unesco que considera que dichos derechos comprenden la participación y el acceso igualitario del conjunto de los habitantes a la vida cultural; en relación con esa declaratoria apunté que su ejercicio “encuentra en todas las sociedades contemporáneas un escollo en las desigualdades materiales y simbólicas, que son constitutivas de la actual etapa del capitalismo globalizado” (Raggio, 2016a: 218).

Propongo que para continuar profundizando acerca de esta temática, la incorporación del desarrollo de Therborn (op. cit.) respecto de la dimensión existencial de la desigualdad enriquece la definición de los derechos culturales, al tener en cuenta que esas condiciones igualitarias se tornan más posibles gracias al achicamiento de la brecha existencial.

En el marco del sistema capitalista intrínsecamente desigual, las conquistas de los distintos tipos de derechos: civiles, políticos, sociales y culturales fueron otras tantas expresiones de victoria de las luchas de las mayorías y minorías sojuzgadas en todos los continentes. En cada caso, estuvieron teñidas de particularidades producto de la historia entretejida desde la expansión imperialista en el siglo XIX, entre los países dominantes y sus colonias.

En estos tiempos, los avances en la disminución de las brechas de desigualdad en la Argentina y en América Latina y su significado para la dignidad y la autonomía de las personas se encuentran en peligro, ante quienes han emprendido una ofensiva para desandar esos logros y volver a imponer las políticas neoliberales, que abandonaron a las mayorías de nuestros países a los arbitrios del mercado.

Los procesos en curso nos interpelan cotidianamente en busca de respuestas, pero también de nuevas estrategias que nos posibiliten como científicos sociales y como sujetos colectivos, incidir en la disputa político-cultural proponiendo la configuración de nuevos sentidos para la convivencia social, en sociedades más igualitarias.

Las distintas dimensiones de la desigualdad

En un libro reciente, Therborn (*op. cit.*) plantea un modelo muy interesante para analizar la desigualdad, concebida como un problema multidimensional, a partir del cual diseña un abordaje que se propone dar cuenta de los diferentes tipos de desigualdad trazando, al mismo tiempo, una trayectoria histórica, pero también comparativa de su evolución entre algunas naciones del mundo y también entre las distintas regiones del planeta.

Los tres tipos de desigualdad que señala: *la desigualdad vital, la desigualdad existencial y la desigualdad de recursos*⁴ se corresponden con distintas dimensiones básicas de la vida humana y refieren cada una de ellas a situaciones socialmente construidas que distribuyen a las personas en jerarquías.

4 La cursiva es del autor.

Así, *la desigualdad vital* relativa a las oportunidades de vida de los seres humanos en tanto organismos biológicos “se estudia hoy mediante las tasas de mortalidad, la esperanza de vida, la esperanza de salud (años esperados de vida sin enfermedades graves) y varios otros indicadores de salud infantil” (Therborn, 2015: 54).

La desigualdad existencial tiene como contenidos la privación para distintos colectivos de la autonomía, la dignidad, el respeto y de diversos grados de libertad; entre otros grupos sociales afecta a:

... mujeres oprimidas y confinadas por el patriarcado y el sexismo; pueblos colonizados oprimidos por los colonizadores; clases de “abajo” oprimidas por las de arriba, indígenas, inmigrantes y minorías étnicas bajo el dominio de *Herrenvölker* (razas dominantes); personas con desventajas y discapacidades; homosexuales encerrados en el clóset a instancias de heterosexuales intolerantes... (*op. cit.*: 55)

Finalmente, *la desigualdad de recursos* tiene según el autor una centralidad innegable y se despliega en torno de una serie de recursos para la acción: desde la educación, pasando por los ingresos y el poder, hasta “los padres, su riqueza, sus conocimientos y el apoyo que nos brindan” (*op. cit.*: 54). Tal como señala Therborn, las tres dimensiones “interactúan y se entrelazan”, pero cada una de ellas tiene su propia dinámica.

Este esquema me resultó muy inspirador para plantear la cuestión de la desigualdad-igualdad en nuestra región latinoamericana enfatizando en los procesos socioeconómicos y político-culturales que se desarrollaron en algunos países del cono sur en la última década; en los avances hacia la igualdad hasta el año 2015 en la Argentina y en los

retrocesos que en el marco regional se están produciendo en nuestro país.

Igualdad es sinónimo de derechos

Cuando se propone la igualdad entre las personas en cualquier aspecto de la vida social, inmediatamente se enlaza ese concepto al de los derechos; estos emergieron de las revoluciones burguesas del siglo XVIII consagrando la libertad y la igualdad individuales, como condición para la instauración del capitalismo como sistema económico y político.

A lo largo de la historia occidental, la conquista de los distintos tipos de derechos: civiles, políticos, sociales y culturales tuvo características específicas en cada uno de los países centrales de Europa y también en los Estados Unidos.

En aquellas regiones que fueron sus colonias, y que luego del proceso de descolonización alcanzaron su independencia política pero no su soberanía económica, la cuestión de los derechos ha tenido y tiene una densidad particular que deviene de la imposición imperial sobre sociedades no capitalistas.

Esas particularidades están íntimamente relacionadas con cuestiones culturales que modelaron durante siglos las relaciones entre los géneros, entre etnias y entre estratos sociales, y sobre las que se asentaron los modos de dominación capitalista dando lugar a una variedad de situaciones respecto del acceso de las mayorías desfavorecidas a los distintos derechos.

En América Latina, nuestros países constituyeron sus Estados-nación a partir del desmembramiento de los virreinos en el siglo XIX, y según Oszlak (2009), si bien los procesos formativos de los estados latinoamericanos

respondieron en cada caso a particularidades, derivadas entre otras cuestiones de las condiciones existentes para la integración de la producción económica en una determinada geografía, se pueden observar rasgos comunes.

Como consecuencia de la expansión de la fase imperialista europea, los Estados latinoamericanos fueron adquiriendo “estatidad” bajo la advocación del lema “orden y progreso”; en cada uno de los países, las clases dominantes de la época necesitaron articular un “pacto de dominación” que garantizara el desarrollo del sistema productivo nacional ligado a las oportunidades exportadoras, al mismo tiempo que proveyera de la estabilidad necesaria para su concreción.⁵

Así, desde su misma constitución los países de la región estuvieron sometidos a los dictados económicos y políticos de los países centrales, que en los distintos periodos históricos se disputaron la hegemonía de su influencia sobre las distintas regiones del mundo.

Si bien el acceso a los distintos tipos de derechos en América Latina estuvo ligado a procesos particulares, también fue una variable dependiente de políticas aplicadas a toda la región. Las dictaduras militares que se extendieron en los años setenta del siglo pasado en buena parte de nuestros países⁶ fueron alentadas por los gobiernos de Estados

5 Los conceptos encomillados pertenecen a las definiciones de Oszlak (2009). En el apartado “Emancipación, Organización y Estados Nacionales en América Latina”, pp. 22-37, se puede leer un desarrollo más exhaustivo respecto de esta cuestión.

6 En Uruguay, el 27 de junio de 1973, las Fuerzas Armadas interrumpieron la continuidad democrática con la particularidad de que fue el presidente electo, Juan María Bordaberry, que estaba en el ejercicio del gobierno, quien pactó con los militares y disolvió el Parlamento. En Brasil el presidente democrático Joa Goulart fue derrocado mediante un golpe de estado el 31 de marzo de 1964 y la dictadura cívico militar se prologó por veintiún años. En Chile el gobierno democrático de Salvador Allende fue depuesto por las Fuerzas Armadas al mando del general Augusto Pinochet el 11 de marzo de 1973. En Bolivia, entre 1969 y 1982, se sucedieron cuatro golpes de estado. En la Argentina, la Junta Militar derrocó a Isabel Perón el 24 de marzo de 1976 y el

Unidos y tuvieron como consecuencia el empobrecimiento y la pérdida de derechos.

En la Argentina, el retorno al sistema democrático se produjo en el año 1983 y Eduardo Rinesi al cumplirse treinta años ininterrumpidos de democracia, señalaba que con el devenir del tiempo y fundamentalmente en la última década, se había puesto en marcha un proceso de democratización en el cual, aquellas demandas que en los primeros años posteriores a la dictadura se entendían como la recuperación de las libertades democráticas, fueron entendiéndose progresivamente como derechos:

... Si hace 30 años la pregunta por los derechos humanos era por la “libertad”,⁷ hoy es una pregunta por la “igualdad”. En el medio, lo que ha cambiado, como queda dicho, es la representación sobre el lugar, las funciones y las responsabilidades del Estado. (Rinesi, 2013: 37 en Raggio, 2016a: 216)

Ese cambio fue el resultado de una diversidad de demandas provenientes de movimientos sociales, sindicatos, partidos políticos y colectivos de la sociedad civil, que encontraron en el Estado, a partir del año 2003, la voluntad política para impulsar la sanción de distintas leyes. Se consagraron entre otros, derechos laborales como la formalización del trabajo doméstico realizado en su inmensa mayoría por mujeres, derechos civiles como el matrimonio igualitario y la identidad de género, y derechos educativos y culturales expresados en programas tales como Las Orquestas y Coros del Bicentenario.

periodo dictatorial se extendió hasta el triunfo de Raúl Alfonsín quien asumió la presidencia el 10 de diciembre de 1983.

7 En el texto aparece subrayado por el autor.

Si los menciono específicamente es porque en las páginas siguientes me interesa analizarlos desde la óptica de la clasificación de Therborn detallada al inicio de este artículo que contribuye a una visión multidimensional de las desigualdades y, por tanto también, de la convergencia de las igualdades. En el mismo sentido procede Rinesi (*op. cit.*) cuando argumenta respecto de la extensión del concepto mismo de derechos hacia el de derechos humanos: la universalización de todos los derechos para todas las personas.

En definitiva de lo que se trata es de apreciar la igualación que en algunos aspectos se produjo en la Argentina entre los años 2003 y 2015 en un marco regional donde, desde los inicios del siglo XXI y a lo largo de esa década, se desarrollaron procesos políticos que con sus innegables diferencias han sido caracterizados como democratizadores, y donde los Estados que mencioné en la Introducción se constituyeron en el motor de transformaciones sociales.⁸

Los avances de la igualdad en América Latina

Para valorar los logros de la igualdad en la última década es necesario contrastarlos con la profunda desigualdad producida por las políticas neoliberales en América Latina a lo largo del siglo XX, que conjugaron el ajuste macroeconómico y la redefinición del aparato estatal. Sus efectos en nuestro país fueron trabajados exhaustivamente en una numerosa bibliografía de la cual solo cito algunos ejemplos,⁹ pero lo que me interesa recordar especialmente es que ese derrotero iniciado con las dictaduras militares,

8 José Natanson los definió como la "nueva izquierda" (2014: 54).

9 Hintze (2007); Oszlak (2000); Grassi (2003); Lindemboim y Danani (2003).

continuado en la “década perdida” de 1980 y que llegó a su punto culminante durante los años noventa, fue producto de la receta aplicada para toda la región por los Organismos Internacionales de Crédito.

Lacabana y Maingon (1997), en un trabajo comparativo donde analizan las políticas de ajuste estructural en seis países de América Latina: Argentina, Chile, Venezuela, Bolivia, Ecuador y México, entre los años 1989 y 1995, señalan que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional plantearon:

El rol central del mercado en la política de desarrollo, así como también la reducción de las funciones del gobierno en la economía y en la sociedad [y propusieron las siguientes] acciones destinadas a corregir las fallas del mercado: Fortalecimiento de las agencias centrales en el proceso de formulación e instrumentación de las políticas; Racionalización y privatización de las empresas públicas; Reestructuración de los mecanismos de formulación y ejecución del gasto público; Reformulación de las políticas de personal del sector público y en particular los sistemas de incentivos, con el fin de reducir el personal redundante y aumentar la eficiencia de los que permanezcan. (Lacabana y Maigon, 1997: 28, en Raggio y Sabarots: 2011: 86)¹⁰

El resultado fue un aumento formidable de la población expulsada del mercado de trabajo formal con la inevitable consecuencia de la reducción de sus ingresos, y la pérdida

10 Como se verá más adelante parte de estas reformas están en curso a partir de la llegada al Ejecutivo nacional de Mauricio Macri, entre otras, la vuelta a las misiones del Fondo Monetario y la reducción de la dotación de los empleados públicos.

del acceso a la seguridad social, a la salud, a la vivienda, a la educación de calidad, en definitiva al conjunto de derechos ciudadanos.

El tránsito hacia el posneoliberalismo de algunos países de la región en el nuevo siglo como Emir Sader (2009) denominó estos procesos supuso una serie de transformaciones que se expresaron en las políticas sociales, y en distintos grados de recomposición del aparato estatal para retomar su capacidad de regulación; estas medidas tuvieron como propósito elevar el nivel del empleo, efectuar una mayor redistribución de la riqueza y extender los servicios de la seguridad social y la educación al conjunto de la población vulnerabilizada. No obstante, según ese autor, en tanto que Brasil, Argentina y Uruguay evolucionaron en esa dirección con medidas reformistas, en Bolivia, Venezuela y Ecuador se realizaron cambios más profundos.

Respecto de estos últimos países existe cierto consenso en afirmar que se trató de procesos refundacionales, ya que se dictaron nuevas Constituciones a través de las cuales se viabilizaron transformaciones estructurales. Alberto Olbera¹¹ caracteriza a estos regímenes políticos como democracias plebiscitarias, fuertemente presidencialistas y con líderes carismáticos que conllevan el interrogante acerca de la institucionalización de esos procesos, en el marco de la democracia representativa.

Recientemente en Ecuador se realizaron elecciones presidenciales y el candidato triunfante resultó Lenin Moreno, representante de la Alianza País, quien hasta el momento fuera el vicepresidente de Rafael Correa. Se abre entonces una nueva etapa donde Ecuador comienza a transitar la

11 Parte de la exposición del profesor Alberto Olbera en ocasión del Seminario Internacional Nuevos horizontes para las Democracias Latinoamericanas: El futuro de la integración regional organizado por Isidoro Cheresky realizado en la Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 3/12/2015.

continuidad de su Revolución Ciudadana y Buen Vivir sin el liderazgo fuerte que le dio origen.¹²

El acortamiento de la brecha de la desigualdad que experimentó la región es mencionado por Therborn en la obra ya citada, como parte de uno de los dos momentos históricos¹³ que el autor caracteriza en términos de igualdad en condiciones pacíficas desde el inicio del capitalismo:

Desde 2002, con dos excepciones menores —Costa Rica y República Dominicana— América Latina ha avanzado a contracorriente de la tendencia global al incremento de la desigualdad nacional del ingreso. Partiendo de una desigualdad a vertiginosas alturas andinas, hoy es la única región del mundo donde la desigualdad económica está cayendo [CEPAL, 2012: 21]. También avanza la igualdad existencial de los pueblos indígenas —sobre todo en Bolivia, hoy reconocida como “plurinacional”, pero también en otros países andinos— y de los “afrodescendientes” como en Brasil. (*op. cit.*: 152)

Y coloca el énfasis en la dimensión de los recursos señalando los avances en materia laboral y educativa:

La reciente igualdad latinoamericana siguió una dirección exactamente opuesta a la situación estadounidense de las décadas pasadas, con un respaldo positivo a los pobres y a los estratos más bajos de la pirámide

12 En el caso de Venezuela, tras la muerte de Hugo Chávez, el gobierno de Nicolás Maduro ha tenido serias dificultades para continuar avanzando con el proceso transformador y se encuentra en un estado de debilidad institucional.

13 El otro ha sido el avance igualitario de “prácticamente todo el mundo capitalista” desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta alrededor de 1980 (Therborn, 2015: 15).

del mercado laboral: se ha observado una rápida extensión de la educación popular, una elevación del salario mínimo, una ampliación de los derechos sociales y una reducción de los diferenciales salariales por calificación de la mano de obra. (*op. cit.*: 126)

En cuanto a la integración regional, el hito en el trayecto hacia el posneoliberalismo estuvo representado por distintos organismos cuya creación fue una respuesta al fracaso de las políticas de libre comercio. Esa integración, cuyo antecedente más antiguo es el Mercosur (Mercado Común del Sur, fundado en el año 1991) tuvo nuevas expresiones en el Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) y la Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).¹⁴

Los nuevos organismos aspiraban a instaurar “... una nueva configuración regional a partir de la crítica al regionalismo abierto de la década precedente, a la influencia hegemónica de EEUU y a la globalización identificada con los postulados neoliberales” (Serbín, 2010: 7).

Las comparaciones que realiza Therborn (2015) entre América Latina y los Estados Unidos adquieren, en la actualidad, una especial relevancia, porque ellas dan cuenta de los progresos realizados en las últimas décadas que corren peligro de retrotraerse ante el retorno de las políticas neoliberales en la Argentina y Brasil, y potencialmente en Venezuela.

Y en lo relativo a la configuración regional privilegiada en la década anterior, dicho retroceso comienza a vislumbrarse entre otras cuestiones, en los trámites iniciados por

14 Alba fue constituida en el año 2004 originalmente por Cuba y Venezuela; la Unasur fue creada en el año 2008; y la Celac, cuya cumbre inaugural se realizó el 2 de diciembre de 2011, en Caracas, Venezuela.

el nuevo gobierno argentino para participar de la Alianza Transpacífica,¹⁵ que constituye un espacio de libre comercio bajo la hegemonía estadounidense.

El achicamiento de la desigualdad existencial en la Argentina entre los años 2003 y 2015

En lo que sigue analizo cuatro ejemplos de políticas públicas que además de expresar una reducción de la desigualdad contribuyeron a la ampliación de los derechos culturales.

En la formalización del empleo doméstico a partir de la ley 26.844¹⁶ y en la implementación del Programa Orquestas y Coros del Bicentenario dependiente del Ministerio de Educación de la Nación se puede observar, siguiendo a Therborn (2015) una confluencia de las dimensiones existencial y de recursos; en tanto que en los otros dos ejemplos: la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género, estaríamos en presencia de una igualación solo desde el punto de vista existencial.

El texto de la ley que formaliza el empleo doméstico clarifica el ámbito de aplicación y qué tipos de tareas quedan comprendidas:

Es de aplicación nacional para el trabajo en casas particulares a toda prestación de servicios o ejecución

15 Integrada por Estados Unidos, Chile, México, Perú, Japón, Malasia, Vietman y Singapur "Joseph Stiglitz, asegura que la alianza Transpacífico destruye empleos, derechos laborales y pequeñas empresas, y advierte que implica la aceptación de la exclusividad de las patentes farmacéuticas y la imposibilidad de que los países continúen con la investigación científica" (<<http://www.eldesatapeweb.com/28/12/15>>, consulta: 25/8/2017).

16 Ley 26.844. Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Sancionada: 13/3/2013. Promulgada: 3/4/2013.

de tareas de limpieza, de mantenimiento u otras actividades típicas del hogar. Se entenderá como tales también a la asistencia personal y acompañamiento prestados a los miembros de la familia o a quienes convivan en el mismo domicilio con el empleador, así como el cuidado no terapéutico de personas enfermas o con discapacidad. (<<https://www.ospacp.org.ar/pre-guntas-frecuentes/>>)¹⁷

Las actividades descritas son en su inmensa mayoría realizadas por las mujeres de los sectores más vulnerables de la sociedad que habitan en las zonas desfavorecidas de la provincia de Buenos Aires, en muchos casos se trata de migrantes del noroeste y noreste de nuestro país; y también de algunos países limítrofes como Paraguay, Bolivia y Perú. El trabajo doméstico con estas características se desarrolló en nuestro país a lo largo del pasado siglo en condiciones de máxima explotación, incluyendo el trabajo de jóvenes menores de edad.¹⁸

Esas mujeres fueron denominadas “sirvientas” en el habla corriente de sectores medios y medios altos de la sociedad en tiempos no muy lejanos, y mucamas o peor aún “camucas”,¹⁹ entre las clases más adineradas; en un intento de corrección política también son nombradas como “la señora que me ayuda”, pero en pocos casos llamadas y reconocidas como trabajadoras.

Y es en este ejemplo que se trató de una iniciativa gubernamental que no tuvo en su origen una demanda organizada

17 Consulta: 7/9/2017.

18 La bibliografía acerca de la historia de esta actividad en nuestro país es escasa, en ella se señala que el trabajo doméstico femenino se ha desarrollado a lo largo del siglo XX, y con mayor intensidad a partir de la segunda mitad del siglo. Ver Inés Pérez (2013). Respecto de la migración y el empleo doméstico femenino, ver Sandra M. Buccafusca y Myriam Laura Serulnicoff (2004).

19 Modo despectivo para referirse a las empleadas domésticas propio de las clases altas.

por esas trabajadoras ni existió presión social alguna para su concreción, donde se manifiesta con claridad la voluntad política de igualación de un Estado que trasciende la cuestión económica para enlazar con la existencial: el debido reconocimiento de la dignidad a estas mujeres y el respeto a su condición de trabajadoras, con los mismos derechos que otras y otros trabajadores.

La misma denominación de la ley: empleadas de casas particulares, las equipara con quienes desempeñan otros empleos públicos y privados incluyéndolas no solo en los derechos laborales sino también, al resguardarlas de las modalidades de servidumbre y de cosificación a las que fueron sometidas, en los derechos humanos en la acepción de Rinesi (2013) citada más arriba.

A su vez, el Programa de Orquestas y Coros del Bicentenario ha formado desde su inicio en el año 2008 a más de 20.000 niños de todo el país, la mayoría de ellos habitantes de zonas vulnerables; las chicas y chicos aprendieron a tocar el violín, el violoncelo o los vientos, instrumentos que por su precio han estado tradicionalmente reservados para las familias con recursos económicos suficientes como para destinar una parte no menor de sus ingresos a la educación musical de sus hijos. La posibilidad de tocarlos en una orquesta y de llevarlos a sus casas para practicar, no representa solo el acceso a un bien en cierto sentido suntuario, configura una oportunidad de desarrollar la sensibilidad artística, de explorar la potencialidad creativa, en fin, iguala en la infancia a esos niños con otros, reconociéndoles un derecho a la constitución de su subjetividad, que no está ligado necesariamente a un futuro como músicos. Un músico que dirigió a esos niños lo expresó de la siguiente manera:

No adhiero al lugar común de que el programa los saca de la droga y la delincuencia. Es volver a estigmatizar a las familias humildes, como si la droga no fuese un problema también para los chicos de clase media y alta [...] Sí pienso que es un valioso espacio que el Estado ofrece para igualar oportunidades para quien tiene inquietudes [...] Quizá lo más importante que aprenden estos niños y sus familias, es que su país se interesa por ellos. Creo que es la definición más clara de lo que significa la palabra inclusión, y este sentimiento los acompañará para toda la vida. (Popi Spatocco, pianista, arreglador y director, *Página/12*, 2/4/2016)

En los ejemplos anteriores, la igualación en el acceso a determinados recursos converge con la igualación de la dignidad para las mujeres trabajadoras y los niños de los sectores más vulnerabilizados de la población.

En cambio, en las legislaciones que comento a continuación, la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género el reconocimiento es casi²⁰ exclusivamente del orden de lo existencial. La primera sancionada en el mes de julio del año 2010 reconoce la igualdad de derechos de los integrantes de todas las parejas sin importar el género de los contrayentes, y con ella se ha producido un cambio muy importante respecto de los significados acerca del placer, del amor y de la procreación, tradicionalmente sostenidos por una parte importante de la Iglesia Católica en la Argentina.

De igual modo sucede con la Ley de Identidad de Género, sancionada en mayo de 2012, que consagra el derecho a que en el Documento Nacional de Identidad las

20 En el caso del matrimonio igualitario no solo existencial, porque que el derecho de un/a viudo/a a heredar al cónyuge representa el acceso a un recurso monetario.

personas trans (travestis, transexuales y transgéneros) sean inscriptas con el nombre y el género de elección. Respecto de estas dos leyes, el gobierno nacional atendió las reivindicaciones de diversos colectivos que desde hace muchos años llevaban adelante reclamos por un trato igualitario e impulsó el tratamiento de las leyes en el Congreso Nacional.

Los cuatro ejemplos resultan expresivos del importante avance en la construcción de más ciudadanía, fundada en el reconocimiento de estos derechos que defino culturales por sus efectos en el achicamiento de la brecha existencial.

Cuando los antropólogos hablamos de cultura: ciudadanía y derechos culturales

La relación entre ciudadanía y derechos culturales fue marcada por Marilena Chauí (2013) en relación con las siguientes perspectivas respecto de la cultura:

Una definición ensanchada de cultura, que no la identificase con las bellas artes, sino que la considere en su acepción antropológica de “elaboración colectiva y socialmente diferenciada” de símbolos, valores, ideas, objetos, prácticas y comportamientos [...] una “definición política de la cultura” vista a través del prisma democrático, y por lo tanto, considerada como “derecho de todos los ciudadanos”, sin privilegios ni exclusiones; una definición conceptual de cultura como “trabajo de creación” [...] una definición de los sujetos sociales “como sujetos históricos”, articulando el trabajo cultural y el trabajo de la memoria social [...] para afirmar las contradicciones, las luchas y los conflictos que constituyen la historia de una sociedad. (*op. cit.*: 84-85)

Con esa misma concepción, en diversos escritos²¹ abordé la cuestión de los derechos culturales proponiendo ejes para el debate acerca de su definición y contenidos, y señalé también algunos de los obstáculos que limitan su extensión al conjunto de la sociedad.

Uno de los ejes fundamentales, sino el más importante, es que la inclusión de grupos subalternos en la definición de la orientación cultural cuestiona las posiciones hegemónicas en cuanto normas, valores, reconocimiento de identidades y, por consiguiente, modelos de constitución social.

Tal como mostré en el punto anterior, si bien el camino hacia la igualdad encuentra resistencias, ellas son susceptibles de salvarse si los movimientos de la sociedad civil luchan por el reconocimiento de sus derechos, y además encuentran en el Estado la voluntad política de promover su inclusión.

El otro tópico clave para la definición y garantía de los derechos culturales como derechos ciudadanos es la interpretación y puesta en acto de la participación, y el acceso a los bienes culturales. Estas dos cuestiones constituyen el núcleo central de las diversas declaraciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco²² y en ellas se apoyan desde distintas visiones los funcionarios y gestores culturales a hora de gestionar políticas culturales. Ambos conceptos suponen distintos tipos de relación entre los ciudadanos y las instituciones estatales.

La participación se expresa en modalidades diversas que pueden ir desde la discusión de los contenidos de políticas

21 Raggio, 2013a; 2013b; 2016 a; 2016b.

22 "Le asiste también el derecho a participar en el desarrollo de la comunidad a la que pertenece, así como en la definición, formulación y aplicación de políticas y decisiones que incidan en el ejercicio de sus derechos culturales" (Derechos culturales. Documentos básicos de las Naciones Unidas, 2010: 12).

y programas culturales, la organización de eventos artísticos, la toma de decisiones respecto del financiamiento de determinadas actividades, hasta la capacitación en talleres expresivos o la asistencia a un espectáculo.

En cambio, el acceso a cada una de esas instancias, o a otras, está relacionado con la legitimidad que el aparato estatal reconoce a colectivos sociales, étnicos o a personas particulares de intervenir en la denominada “vida cultural”.²³

Así queda conformado el escenario en el que se desenvuelve la denominada batalla cultural, donde los distintos grupos y clases subordinadas disputan en el campo simbólico con los poderes hegemónicos, por el reconocimiento de aquellas expresiones culturales que constituyen sus marcas de identidad.

El reconocimiento de trabajo digno que se entrelaza con una reivindicación de género, la igualdad en la diversidad sexual, las oportunidades de desarrollo creativo en la infancia constituyen solo algunos ejemplos de afirmación de los derechos culturales, que hacen parte de los procesos de transformación social. En palabras del vicepresidente de Bolivia, Álvaro García Linera: “... En este sentido, lo cultural, lo ideológico, lo espiritual, se vuelve decisivo. No hay revolución verdadera, ni hay consolidación de un proceso revolucionario, si no hay una profunda revolución cultural” (Conferencia pronunciada en Buenos Aires, 2016: 7).

23 “La expresión ‘vida cultural’ hace referencia explícita al carácter de la cultura como un proceso vital, histórico, dinámico y evolutivo, que tiene un pasado, un presente y un futuro” (Derechos culturales. Documentos básicos de las Naciones Unidas, 2010: 11).

Los límites y retrocesos de algunos gobiernos progresistas en la región

Ahora bien, ¿cómo analizar los procesos de restauración neoliberal que comienzan a acontecer en distintos países de la región, habida cuenta de los logros de la última década?

Para ensayar alguna explicación es necesario, por una parte indagar en los aspectos económicos y políticos que socavaron la sostenibilidad en el tiempo de este proceso regional en su conjunto. Por otra, apreciar la magnitud de la batalla cultural que se dirime en el campo de la constitución de la opinión pública, donde citando nuevamente a García Linera: “... la derecha ha tomado la iniciativa. A través de medios de comunicación, de control de universidades, de fundaciones, de editoriales, de redes sociales, de publicaciones, a través del conjunto de formas de constitución de sentido común contemporáneas” (*op. cit.*: 7).

Respecto de la economía, en el libro ya citado, Therborn se preguntaba si los gobiernos igualitarios de América Latina tendrían “la capacidad de sostener el desarrollo económico ¿(de clase media)?” (*op. cit.*: 154) obtenido merced a los altos precios del petróleo (y agregó de otras comodities).

La respuesta a esta pregunta formulada en el año 2013 (fecha de la publicación del libro en el idioma original) se encuentra en la crisis que sobrevino en las economías de los países de la región, como consecuencia fundamentalmente de la caída estrepitosa del precio del petróleo²⁴ y también de otras materias primas como, por ejemplo, la soja.²⁵

24 Los precios del petróleo en Venezuela registraron un descenso de aproximadamente 52,8 por ciento en el tercer trimestre de 2015, respecto al mismo periodo de 2014. El precio del barril se ubicó en US\$ 41,1 en 2015, a niveles similares que en 2004, cuando se registró el precio real más bajo en los últimos 11 años” (<www.telesurtv.net/.../Precios-del-petroleo-en-Venezuela-cayeron-528-en-2015-20160>, 15/1/2016). Consulta: 12/9/2017.

25 “Desde enero, la oleaginosa perdió casi un cuarto de su valor. El precio promedio para la próxima

En la misma dirección, una de las mayores deficiencias de estos procesos fue la imposibilidad o la lentitud, en algunos de los países, en desarrollar una matriz industrial que los resguardara al menos parcialmente, de los vaivenes de los precios internacionales de las materias primas. Carlos “Chacho” Álvarez, quien fuera hasta el mes de diciembre de 2015 secretario ejecutivo del Mercado Común del Sur, Mercosur, apuntaba también que la región había desperdiciado una oportunidad única de avanzar en el desarrollo complementario de su economía, para fortalecerse frente a las contingencias del mundo globalizado.²⁶

En lo que atañe a la sostenibilidad política, que está indisolublemente ligada a la producción de sentido y, por tanto, a la batalla cultural por la constitución de los imaginarios en el escenario de la opinión pública, uno de los factores decisivos en el resquebrajamiento de los consensos sociales que acompañaron a los gobiernos progresistas latinoamericanos ha sido el rol jugado por los medios de comunicación privados.

Parte de un complejo entramado que incluye a distintas variantes de la oposición política, y que tiene importantes articulaciones con sectores del Poder Judicial, esos medios de comunicación que constituyen monopolios gráficos y televisivos han venido operando también en defensa de sus intereses;²⁷ como señalaba Becerra (2014):

campaña está 30% por debajo de 2013. A eso se agrega menos inversión” (*El Cronista Comercial*, 22/9/2014). En el mes de abril de 2017, el precio en dólares por tonelada es aún menor 346,04 que en septiembre del año 2014. “Evolución del precio de la soja”, *La Nación*, consulta: 11/4/2017.

26 Intervención en el ya citado Seminario Internacional Nuevos horizontes para las Democracias Latinoamericanas: El futuro de la integración regional, 3/12/2015.

27 A modo de ejemplo, en la Argentina en el año 2009 se aprobó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, ley 26.522, que afectaba entre otros, los intereses del Grupo Clarín al impedir la concentración de licencias por aire y por cable a los grupos multimédios.

En el mes de abril del año 2016, el Presidente Mauricio Macri modificó dicha ley a través de un decreto de necesidad y urgencia (<chequeado.com/el.../cinco-claves-de-la-modificacion-a-la-ley-de-medios-audiovisuale...7 de abril de 2017>). Consulta: 2/9/2017.

Los grupos concentrados, reluctantes al cambio para evitar poner en riesgo sus posiciones dominantes en los mercados de información y comunicación, constituyen una suerte de marca de la constitución mediática del imaginario nacional en países como México (Televisa), Brasil (Globo), Argentina (Clarín), Colombia (Santo Domingo y Bavaria), Chile (Mercurio) o Venezuela (Cisneros). (Becerra, 2014: 65)

Su estrategia de desprestigio apuntó a involucrar a los máximos líderes de los gobiernos progresistas, y también a integrantes de los partidos gobernantes, en casos de corrupción. Apoyándose en hechos que registran pruebas, objeto de procesos judiciales tales como los que implican a algunos funcionarios del Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil o a un funcionario perteneciente al Frente para la Victoria (FPV) en la Argentina,²⁸ hicieron extensivas esas acusaciones a los presidentes²⁹ procurando, de ese modo, deslegitimar a los ojos de la población las buenas políticas adoptadas en favor de las mayorías.

En Brasil, el *impeachment* y la posterior destitución de Dilma Rousseff tuvieron como argumento la corrupción generalizada en el Partido de los Trabajadores: aun cuando se hubieron registrado “desvíos cometidos por el partido y por algunos de sus miembros, como consecuencia de la adopción de los métodos de financiamientos privado de las campañas electorales” (Sader, 2017), de ninguna manera

28 Se trata del exsecretario de Obras Públicas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, quien fue detenido en el mes de junio del año 2016 con un bolso que contenía nueve millones de dólares e imputado por enriquecimiento ilícito.

29 A modo de ejemplo, además de las acusaciones a Dilma Rousseff y a Cristina Fernández de Kirchner, en ocasión del referendo realizado en Bolivia en el mes de febrero de 2016 para modificar el articulado de la Constitución que permitiera la reelección de Evo Morales, los medios de comunicación “inventaron” la existencia de un hijo no reconocido del Presidente.

tales manejos pudieron ser atribuidos a la Presidenta electa de Brasil.

De acuerdo con lo expresado por quien fuera Ministro de Cultura en las gestiones de Lula Da Silva y de Dilma Rouseff:

Este golpe fue realizado con éxito porque se logró construir una opinión pública basada en la idea de que el PT es el mayor responsable por la corrupción. Es el centro de las críticas mediáticas que instalaron la idea de que se trata de un partido corrupto [...] Dilma cometió muchos errores, pero es la persona más honesta del proceso político que vivimos. Entonces, junto con el apoyo de todos los medios de comunicación, el poder judicial, el parlamento y buena parte de la opinión pública lograron dar el golpe. (Ferreira, 2017)

En cuanto a la Argentina, con el objeto de estigmatizar definitivamente al espacio liderado por Cristina Fernández de Kirchner y de ese modo obstaculizar la posibilidad de que constituya una alternativa electoral en las próximas elecciones legislativas a realizarse en octubre de 2017,³⁰ de modo permanente se difunden por canales de televisión y medios gráficos pertenecientes a esos grupos mediáticos las acusaciones de corrupción hacia la ex Presidenta, sus hijos, funcionarios de su gobierno y a un empresario en particular, que realizó obra pública durante sus mandatos.

Tal como en Brasil, en nuestro país, esas denuncias realizadas por funcionarios del actual gobierno y algunos diputados aliados de su espacio político están siendo investigadas

30 Cuando se escriben estas líneas, ya se han realizado las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias, PASO, proceso electoral anterior a la elección definitiva para legisladores provinciales y nacionales, y Cristina Fernández de Kirchner, candidata a senadora por la provincia de Buenos Aires, aventajó por 20.000 votos al candidato de la Alianza Cambiemos.

en la mayoría de los casos por jueces que parecerían funcionales a una estrategia desplegada por el oficialismo.

Los argumentos hasta acá presentados no agotan las razones del retroceso que se está experimentando en la región, ya que habría que sumar además la decisiva influencia que tienen los procesos económicos y políticos, que se verifican en el contexto internacional.³¹

No obstante, la combinación de los desaciertos señalados respecto de una planificación económica para el largo plazo, y las deficiencias de las gestiones políticas sumadas a los casos de corrupción, sirvieron de plataforma a la desacreditación tenaz operada por las clases dominantes, desde el minuto cero del inicio de los gobiernos progresistas de América Latina, para impedir la continuidad en los avances de la igualdad.

Apuntes de la Argentina actual

Con el triunfo electoral de la Alianza Cambiemos y su candidato a Presidente de la Nación, Mauricio Macri, a partir del 10 de diciembre del año 2015, comenzaron a aplicarse en nuestro país diversas medidas de orientación neoliberal.³² En ese marco, el nuevo gobierno adoptó políticas de

31 No es posible abordar en este artículo dicha temática, dado que presenta una gran complejidad.

32 Reducción de las regulaciones y las competencias estatales, quita de impuestos a los grandes exportadores agropecuarios y a las empresas mineras extranjeras, reinicio del ciclo de endeudamiento externo bajo el monitoreo del Fondo Monetario Internacional, contracción del mercado interno por altas tasas de inflación, pérdidas de puestos de trabajo y apertura de las importaciones (*La Nación*, 16/12/2015), <<http://www.lanacion.com.ar/1854990-el-gobierno-oficializo-la-eliminacion-a-las-retenciones-al-agro-salvo-a-la-soja>>, consulta: 14/8/2017; *Página/12*, 18/6/2017. Respecto del empleo en el sector privado "entre noviembre de 2015 y febrero de 2017 se destruyeron 66.400 puestos de trabajo" (*Página/12*, 18/6/17). La inflación durante el año 2016 fue del 41,1% (CIFRA, abril 2017: 1). *Infobae*, <<http://www.infobae.com/economia/finanzas-y-negocios/2017/01/25/la-deuda-externa-bruta-ya-supera-los-usd-210-000-millones/>> (consulta: 14/8/2017).

cierre y/o redefinición de programas³³ dirigidos a la inclusión de los sectores más vulnerables³⁴ en los ámbitos de la Administración Pública Nacional.

A modo de ejemplo, el Programa de Orquestas y Coros del Bicentenario analizado más arriba como uno de los exponentes de la igualación de derechos de los niños de los sectores populares, en rigor no fue eliminado sino que dejó de ser federal, es decir, que se trasladó a las provincias la responsabilidad presupuestaria para garantizar su continuidad. Así lo reflejaba el diario *Página/12*:

Desde este año, el renombrado Ministerio de Educación y Deportes de la Nación ha decidido delegar en las provincias el sostenimiento de este programa, dejando a su arbitrio su continuidad, su mayor o menor fortalecimiento, o su reemplazo por otros programas, si así lo consideran. (*Página/12*, 25/5/2016)

Esa noticia del año 2016 se correspondió estrictamente con lo señalado por Vázquez (2017), quien realizó una investigación acerca de una de las Orquestas en un barrio del Conurbano bonaerense³⁵ y observó que ese traspaso en la práctica significó el fin del Programa, ya que parte de quienes llevaban adelante los talleres ante la falta de pago dejaron de trabajar en él:

33 Entre otros el Programa Conectar Igualdad (educación) el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (salud), el Procrear (vivienda) y el Programa Orquestas y Coros del Bicentenario que se cita en el texto.

34 Oszlak (2000) caracterizó ese comportamiento estatal como "estado ausente ya que renuncia a la resolución de las cuestiones sociales críticas dejándolas en manos del mercado y de la sociedad civil" (Hintze, 2007: 39, nota 20).

35 Se denomina así a la región que circunda la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que comprende a catorce municipios de la provincia de Buenos Aires.

... Por otra parte, en lo que respecta a la OPM [Orquesta Puerto Musical] debido a la demora en las contrataciones y pago de salarios, 8 de los 11 trabajadores manifestaron no poder seguir concurriendo por razones económicas (pago de alquileres, viáticos, etc.) [...] En julio de 2016 se inició una convocatoria oficial de la provincia de Buenos Aires para cubrir los cargos vacantes y hasta la fecha (enero 2017) aún se adeudaban salarios. (*op. cit.*: 19)

Desde el inicio de la nueva gestión se produjeron despidos masivos en el sector público y privado, lo que unido a la aplicación de un aumento indiscriminado y absolutamente desmedido en las tarifas públicas, redujo significativamente los ingresos de las familias y llevó al cierre de pequeños comercios; al mismo tiempo se presentan serias dificultades para el sostenimiento de la actividad productiva en las industrias pequeñas y medianas.³⁶

En el ámbito tecnológico, tal como lo señalaba ya en el año 2016 el Documento Ciencia y Tecnología en el Bicentenario,³⁷ no se ha continuado con los diversos proyectos de largo aliento iniciados en la década pasada, que permitieron apuntar a un desarrollo soberano en materia de comunicaciones:

36 En el primer año de la nueva administración se despidió a más de 70.000 agentes (*Página/12*, 2/1/2017, <<https://www.pagina12.com.ar/11984-marcas-de-la-incertidumbre-laboral-y-los-despidos>>, consulta: 25/8/2017). Respecto del aumento de las tarifas de servicios públicos y de la inflación ver Santiago Fraschina "La Inflación de Macri" Evolución de los precios, diciembre 2015-abril 2017 (<<https://www.pagina12.com.ar/40362-la-inflacion-de-macri>>). Cierre de comercios y pequeñas y medianas empresas (<<http://www.diariocontexto.com.ar/2017/02/03/mas-de-30-000-comercios-y-pymes-cerraron-por-las-politicas-recesivas-de-macri/>>, consulta: 12/9/2017).

37 Documento difundido por el Grupo CyTA (Ciencia y Técnica Argentina): "Investigación y Desarrollo para la Inclusión" (7/7/2016).

En relación a la industria satelital, además del despido de personal calificado, no hay definiciones respecto al cumplimiento de la Ley 27.208 de Desarrollo de la Industria Satelital, que aprueba el Plan Satelital Geoes-tacionario Argentino 2015-2035, cuyo primer hito es el satélite Arsat-3, actualmente paralizado. También se frenaron las inversiones en la Plataforma de Televisión Digital Abierta (TDA), tanto en la digitalización de señales como de los usuarios, necesarias para lograr el apagón analógico en el año 2019 y se presentaron planes para el desmembramiento y/o privatización de la empresa pública Arsat. (Documento Ciencia y Tecnología en el Bicentenario, 2016: 4)

En cuanto a la educación superior y el sistema científico, el citado Documento enumera el déficit presupuestario de las Universidades Nacionales y las señales que están dando las autoridades del Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) respecto de su futuro financiamiento.³⁸

Todas estas medidas no fueron aplicadas sin resistencias de los sindicatos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil entre las que se cuentan desde los clubes de barrio, hasta los artistas, los trabajadores de la cultura y los científicos e investigadores que suscribieron el documento citado más arriba; quienes continúan protagonizando

38 "Mientras durante el gobierno anterior se produjo una fuerte inversión presupuestaria que alcanzó la histórica cifra del 1% del PBI, el actual gobierno demora el acceso a los montos aprobados en el presupuesto 2016 (\$51.946.796.000) y no da cumplimiento a la promesa de un incremento adicional que fuera anunciado en el mes de mayo (de \$500 millones)" (*op. cit.*, 2016: 5). En el momento de escribir estas líneas, el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, está tomado por becarios y jóvenes investigadores. A quinientos de ellos no se les otorgó la entrada a Carrera de Investigador Científico del Conicet, aun cuando las evaluaciones académicas fueron satisfactorias, debido a la reducción de las partidas presupuestarias para el área.

masivas movilizaciones en defensa de sus derechos. No obstante, la mayoría de los parlamentarios de ambas cámaras aun perteneciendo a la oposición han votado las leyes necesarias para llevar adelante estas políticas, y Mauricio Macri sigue manteniendo índices importantes de aceptación en la población.³⁹

Este escenario torna indispensable afinar el análisis respecto de las estrategias para la construcción del consenso social que pone en juego el nuevo gobierno, y del modo en que se presenta a la opinión pública un modelo de Estado y sociedad que efectivamente restaura los lineamientos neoliberales en materia económica,⁴⁰ con las nefastas consecuencias que esas políticas representaron para la igualdad en múltiples aspectos.

Continuemos disputando sentidos

En páginas anteriores me referí a la batalla cultural, a la disputa por los sentidos en torno de cuestiones, tales como el contenido y ejercicio de los derechos en un Estado democrático, y al rol que juegan los medios hegemónicos de comunicación, y debería agregar también las redes sociales, en la conformación del sentido común y de la opinión pública; ellos han desprestigiado los procesos democratizadores que en América Latina, con los límites y retrocesos mencionados, inclinaron la balanza en favor de las clases y grupos subordinados y

39 En el mes de junio de 2017, su imagen positiva era del 41% (*Perfil*: <<http://www.perfil.com/tag/>>, consulta: 12/9/2017).

40 Los datos presentados en estas páginas se corresponden con las políticas neoliberales impulsadas por los Organismos Internacionales de Crédito, en de las décadas de 1980 y 1990 del siglo XX para el conjunto de América Latina y de la Argentina, algunas de las cuales se mencionan en el apartado 3.

achicaron las brechas de la desigualdad en sus distintas dimensiones.

Mencioné también que en nuestro país la conquista del trabajo formal entrelazado con la valoración de género, la igualdad jurídica de la diversidad sexual, las oportunidades de desarrollo creativo en la infancia constituyeron ejemplos de afirmación de los derechos culturales, que hacen parte de procesos de transformación social.

El desafío actual, compartido por cierto con colegas e intelectuales no solo argentinos sino también de otros países⁴¹ es profundizar en la interpretación de las estrategias discursivas, a través de las cuales el actual gobierno está tornando posible desandar el camino emprendido, para lograr que quienes han sido reconocidos en sus derechos acuerden con la aplicación de medidas contrarias a sus intereses.

Recientemente, en una nota muy interesante Adamovsky (2017) señala que la igualdad ha sido en distintos momentos históricos un valor “superlativo” para la sociedad argentina:

El “cambio cultural”⁴² consiste en cambiar eso, en producir lo que Alejandro Rozitchner llama “una mutación psicológica de la Argentina”. La consigna indica que el macrismo es perfectamente consciente de que los valores actuales de la sociedad argentina significan un obstáculo a las políticas de largo plazo que busca imponer. (*op. cit.*: 5)

En esa dirección apunta que el discurso oficial no impugna la acción estatal para la resolución de los problemas de los más vulnerables como en la era menemista,⁴³ y que

41 Emir Sader, Álvaro García Linera, entre otros.

42 Las comillas son del autor.

43 Carlos Menem gobernó la Argentina entre los años 1989 y 1999 y aplicó las políticas del ajuste estructural ya mencionadas en el apartado 3.

además apela a valores tales como la solidaridad “que se aleja del sálvese quien pueda de los años 90 [...]. En efecto no ataca el igualitarismo sino que lo reelabora como un compromiso con la ‘igualdad de oportunidades’” (*op. cit.*: 5).

La aparición en el discurso de la *igualdad de oportunidades* que Natasson (2007) califica como “La perspectiva liberal [que] es la gran orientadora de la gestión de Mauricio Macri y una de las pocas referencias más o menos abstractas que acepta incluir en sus discursos” (*op. cit.*: 3) despierta el eco de otro concepto, ungido en reparador de las injusticias en las décadas de 1980 y 1990 del siglo XX, por los Organismos Internacionales de Crédito: *la equidad*.

Minteguiaga y Ramírez (2007) planteaban, hace ya diez años, el desplazamiento del principio de la igualdad como sustento de una sociedad más justa hacia el de equidad:

Nos interesa llamar la atención sobre aquella noción de política social que se ha vuelto dominante en el debate de estos últimos años. Una definición que ha hecho hincapié en la sindicación de la pobreza como la problemática social más importante a ser resuelta y ha privilegiado a la *equidad* como el principio central y prácticamente único que debe orientar a las intervenciones en este campo. [...] la construcción de sociedad que se lleva a cabo asume particulares características. Se trata básicamente de una sociedad que se conforma a partir del cambio de prioridad del principio igualitario de *dar a todos lo mismo* a una en el que resulta más importante el *dar más a los que menos tienen*. (*op. cit.*: 108)

Los autores citaban también al filósofo político John Rawls y su propuesta de igualación “El concepto de igualación, siguiendo a Rawls (1999) tiene una acepción similar

al de equidad, el cual prioriza igualar a los individuos de acuerdo a sus circunstancias. Es decir, igualar a cada ciudadano con un manojo igual de bienes primarios” (*op. cit.*: 108, nota 4).

El principio de la *equidad*, y el concepto de igualación de Rawls, ambos formulados en el pasado siglo, se encuentran notablemente emparentados con el de *igualdad de oportunidades* que en el presente aparece como novedosa alternativa para la corrección de las desigualdades.

El supuesto a partir del cual, dada una nivelación inicial de ciertas condiciones básicas de educación, salud y otros servicios provistos por el Estado, la suerte corrida por cada persona en el desarrollo de su vida es una responsabilidad individual, escamotea las condiciones estructurales que constituyen los fundamentos del capitalismo desde sus orígenes hasta nuestros días: la riqueza socialmente producida es apropiada por un ínfimo porcentaje de individuos generando desigualdades de todo tipo en la abrumadora mayoría de la población mundial.

En contra de la naturalización de estas fórmulas discursivas creo necesario subrayar que lo que está en juego no son solamente las condiciones materiales de una gran mayoría de la población que en los últimos doce años reconquistó el acceso al trabajo, a la alimentación y a la jubilación para la clase pasiva, lo que está en juego es el reconocimiento como iguales en una sociedad cohesionada por símbolos de pertenencia que refieren a su constitución como Nación soberana.⁴⁴

44 La consigna “la patria es el otro” fue lanzada por la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner en ocasión de un aniversario de la Guerra de Malvinas (el 2 de abril de 1982, la dictadura militar encabezada por el General Leopoldo Galtieri, intentó recuperar, a través de una acción bélica, la soberanía de las Islas Malvinas, que permanecen bajo la usurpación de Gran Bretaña desde el año 1833): “Por eso, en este día de recuerdo y de homenaje, quiero también, para finalizar y porque en definitiva aquellos que fueron a combatir, como lo dije al principio, lo hicieron por un

Como enseñamos los antropólogos, la categoría de alteridad, a partir de la cual se fundó nuestro conocimiento disciplinar, implica el reconocimiento del otro en una dialéctica de la identidad y la diferencia; ésta solo es posible si nos reconocemos como parte de una misma matriz humana que nos iguala y es allí donde también surge la diferencia indispensable para la constitución de la identidad personal, y también de las diversas identidades colectivas.

Cuando la acción política de un Estado anula la posibilidad de este reconocimiento y se consagran las desigualdades en las prácticas cotidianas, aun cuando en el discurso se las enmascara, esa privación de autonomía y de dignidad nos condena al sufrimiento como personas y como sociedades.

Bibliografía

- Adamovsky, E. (2017). Del igualitarismo a la meritocracia. En *Le Monde diplomatique. Dossier Desigualdad: el debate ausente*, año XIX, núm. 218: 5.
- Becerra, M. (2014). Medios de comunicación: América Latina a contramano. En *Nueva Sociedad*, núm. 249, enero-febrero, <www.nuso.org>.
- Boaventura de Souza Santos (2016). Brasil: la justicia, la democracia y el caos. En *Revista de Libros. Review*, mayo-junio. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Buccafusca, S. y Serulnicoff, M. (2004). Servicio doméstico en la Argentina. Condición laboral y feminización migratoria. Aset, Asociación Argentina de Estudios del trabajo. En línea: <<http://www.aset.org.ar/congresos/7/18006.pdf>> (consulta: 7/9/2017).
- Chauí, M. (2013). *Ciudadanía cultural. El derecho a la cultura*. Buenos Aires, RGC Libros.

profundo amor a la patria. Pero si no se quiere al pueblo, si no se quiere al prójimo, es imposible querer a la patria. *La patria es el otro, la patria es el prójimo*. Por eso, no nos olvidemos nunca de eso, la patria es el otro, no es un concepto vacío, no es un concepto abstracto" (Cristina Fernández de Kirchner, 2 abril de 2013). Esta idea interpelaba, al mismo tiempo, al reconocimiento de los derechos de nuestros semejantes y a la identidad compartida dentro de un mismo territorio.

- Ciencia y Tecnología en el Bicentenario. Declaración de Ciencia y Técnica Argentina a 200 años de la Independencia y a 6 meses del Gobierno de Cambiemos. 2016. En línea: <<http://todociencia.com.ar/ciencia-y-tecnologia-en-el-bicentenario/>>.
- Derechos Culturales. Documentos Básicos de Naciones Unidas. 2010. Unesco. En línea:<http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/dchoscult_docbasicONU.pdf>.
- Diario El Cronista Comercial*, Por derrumbe de precios, la cosecha de soja 2015 dejará hasta u\$s 8.000 millones menos, 22/9/2014.
- Ferreira, J. (2017). Sección Opinión, en *Página/12*, 9/1/2017.
- García Linera, Á. (2016). *El loro político*, disertación en la Facultad de Ciencias Sociales, 27/5/2016, 37. Buenos Aires. En línea: <<https://www.elloropolitico.com/lecturas/88/disertacion-de-alvaro-garcia-linera-en-sociales/show>>.
- Grassi, E. (2003). *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (1)*. Buenos Aires, Espacio.
- Hintze, S. (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Espacio.
- Lacabana, M. y Maingon, T. (1997). La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas. En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa97/lacabana-maingon.pdf>>.
- Lindemboin, J. y Danani, C. (coords.) (2003). *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires, Biblos.
- Micheleto, K. (2016). Más de setecientas personalidades rechazan el despido de Claudio Espector. En *Página/12*, mayo, 25, Sección Cultura.
- Minteguiaga, A. y Ramírez, R. (2007). ¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad. En *Ecuador Debate*, núm. 70, abril. Quito: Centro Andino de Acción Popular. En línea: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3891/1/RFLACSO-ED70-06-Minteguiaga.pdf>>.
- Natanson, J. (2014). La triple crisis de los medios de comunicación. En *Nueva Sociedad*, núm. 249, enero-febrero (<www.nuso.org>).
- Natanson, J. (2017). Macromacri. En *Le Monde diplomatique. Dossier Desigualdad: el debate ausente*, año XIX, núm. 218:3.
- Oszlak, O. (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.

- Oszlak, O. (2009). *La Formación del Estado Argentino*. Buenos Aires, Emecé.
- Pérez, I. (2013) (coord.) *Historias del servicio doméstico*. En línea: <<https://nuevomundo.revues.org/65165>>.
- Raggio, L. y Sabarots, H. (2011). La precarización de las clases medias argentinas en las últimas décadas. Políticas públicas y “desprecarización”. En *Relaciones de la Sociedad Argentina de Antropología*, núm. XXXVI, pp. 79-91.
- Raggio, L. (2013a). Tesis de Doctorado “La relación entre el campo cultural y el campo del poder. Las políticas culturales en la Ciudad de Buenos Aires. 2000-2010. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Año 2013. Biblioteca Virtual de Clacso. En línea: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20140916024136/raggio.pdf>>.
- (2013b). Los derechos culturales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: una contienda simbólica en pleno desarrollo. En *Cuadernos de Antropología de Luján*, pp. 277-297, núm. 10, año 2013.
- (2016a). Los Derechos Culturales. Estado, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. En Rotman, M. (comp.), *Dinámicas de poder, estado y sociedad civil en los procesos patrimoniales y las políticas y gestión de la cultura*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- (2016b). La intervención estatal en las políticas públicas culturales. Un debate significativo para América Latina. En *Boletín de Antropología Americana*. México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH).
- Rinesi, E. (2013). De la democracia a la democratización: notas para una agenda de discusión filosófico-política sobre los cambios de la Argentina actual. A tres décadas de 1983. En *Debates y Combates*, pp. 19-42, núm. 5, año 3.
- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*. Buenos Aires, Siglo XXI-Clacso.
- (2017). Sección Opinión. En *Página/12*, 12/4/2017.
- Serbín, A. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos. En *Nueva Sociedad*, agosto de 2010 (<www.nuso.org>).
- Therborn, G. (2015), *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez, M. A. (2017). Las Orquestas como política pública socioeducativa y cultural. Una aproximación antropológica al “Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario”. En *Foro de educación musical, artes y pedagogía* 2 (2), pp. 83-106.

Autores

Liliana Raggio

Doctora en Antropología Social, Magíster Scientiarum en Administración Pública y Licenciada en Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Adjunta del Departamento de Ciencias Antropológicas e Investigadora del Instituto de Antropología de la UBA. Se desempeña como docente en Maestrías de la UBA y de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y en cursos de especialización del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Dirige desde el año 2010 Proyectos de Investigación que integran el Programa Economía Política de la Cultura. Estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio de la misma universidad, radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas. Es consultora en gestión y evaluación de programas sociales en organismos nacionales e internacionales. Ha publicado libros, capítulos de libros y numerosos artículos en revistas científicas.

Horacio Sabarots

Doctor en Sociología Política de la Universidad del País Vasco, España, Licenciado en Antropología Cultural de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Profesor titular en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de

la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Profesor Asociado en el Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Docente en la Maestría en Antropología Social (Facultad de Ciencias Sociales-UNICEN). Dirige proyectos de investigación y extensión en el área de Antropología Social en el Núcleo Regional de Estudios Socio-culturales (NuRES-FACSO) y co-dirige, desde el año 2010, proyectos de investigación que integran el Programa Economía Política de la Cultura radicados en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Ha publicado libros, numerosos capítulos de libros, artículos en revistas científicas y artículos de divulgación-extensión.

Rodrigo Clacheo

Magíster en Salud Pública y Licenciado en Nutrición de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Jefe de Trabajos Prácticos de la asignatura nutrición en salud pública (Escuela de Nutrición de la UBA) y coordinador de la Licenciatura en Nutrición de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Ha integrado diferentes proyectos de investigación y se desempeña como investigador desde el año 2010 en proyectos de investigación financiados por la Universidad de Buenos Aires. En la actualidad, participa en la Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Técnica (UBACyT) sobre “La gestión de las transformaciones normativas en distintas áreas de política pública. Estudios etnográficos acerca de la cotidianeidad en las instituciones” que forma parte del Programa Economía Política de la Cultura, estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio de la misma universidad, radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras. Coordina actualmente un proyecto de extensión Universitaria “Nutrición Colectiva en el Bajo”, en la Escuela de Nutrición (UBA). Publicó artículos en revistas científicas y de divulgación-extensión.

Carolina Ciordia

Doctora de la Universidad de Buenos Aires (con mención en Antropología). Ha participado de proyectos de investigación financiados por la Universidad de Buenos Aires. Integra como investigadora desde el año 2015 en la Universidad de Buenos

Aires, Ciencia y Técnica (UBACyT) sobre “La gestión de las transformaciones normativas en distintas áreas de política pública. Estudios etnográficos acerca de la cotidianeidad en las instituciones”, que forma parte del Programa Economía Política de la Cultura. Estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio de la misma universidad, radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras. Publicó diversos artículos en revistas científicas y capítulos de libros.

Mayra Salazar

Licenciada en Comunicación Social de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Doctoranda de la Universidad de Buenos Aires, área Antropología. Becaria doctoral en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Integra desde el año 2009 proyectos de investigación financiados por la UBA; en la actualidad participa en la UBA, Ciencia y Técnica (UBACyT), en “La gestión de las transformaciones normativas en distintas áreas de política pública. Estudios etnográficos acerca de la cotidianeidad en las instituciones”, que forma parte del Programa Economía Política de la Cultura. Estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio de la misma universidad, radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras. Co-dirige el proyecto de Extensión Universitaria: “Niñez, adolescencia y Estado. Debates regionales en el departamento judicial Azul a una década de la reforma legal en la provincia de Buenos Aires”. Publicó capítulos de libros y artículos en revistas científicas y de divulgación.

Maia Sneider Bartolucci

Licenciada en Ciencias Antropológicas en la Universidad de Buenos Aires (UBA), desde el año 2015 participa en la Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Técnica (UBACyT), en “La gestión de las transformaciones normativas en distintas áreas de política pública. Estudios etnográficos acerca de la cotidianeidad en las instituciones”, que integra Programa Economía Política de la Cultura. Estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio de la misma universidad, radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas. Publicó artículos en revistas científicas.

Diana Bento de Mello

Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Antropológicas (UBA). Becaria Estímulo (2016-2017) del Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras en el marco de la investigación de la Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Técnica (UBACyT): "La gestión de las transformaciones normativas en distintas áreas de política pública. Estudios etnográficos acerca de la cotidianeidad en las instituciones", que integra el Programa Economía Política de la Cultura. Estudios sobre Producciones culturales y Patrimonio de la misma universidad, radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas.

La presente publicación se terminó de imprimir
en los talleres gráficos de la
Facultad de Filosofía y Letras
en el mes de mayo de 2018

